VÝSKUM SÚČASNÉHO STAVU A AKTUALIZÁCIA ANALÝZ A PREHĽADOV Z KOMPLEXNÉHO AUDITU PODNIKATEĽSKÉHO PROSTREDIA Z HĽADISKA MALÝCH A STREDNÝCH PODNIKATEĽOV VO VYBRANÝCH KAPITOLÁCH

1

ROZSAH A KVALITA PRIJÍMANEJ LEGISLATÍVY Z HĽADISKA DOPADOV NA PODNIKATEĽSKÚ SFÉRU

ADMINISTRATÍVNE ZAŤAŽENIE PODNIKANIA

UZATVÁRANIE PRACOVNOPRÁVNYCH VZŤAHOV

ŠKOLSTVO, VEDA, VÝSKUM, INOVÁCIE

Hayek Consulting, s. r. o.

pre

Národnú agentúru pre rozvoj malého a stredného podnikania

© Bratislava, december 2008

Obsah

Úvod 3

Rozsah a kvalita prijímanej legislatívy z hľadiska dopadov na podnikateľskú sféru 4

Administratívne zaťaženie podnikania 27

Uzatváranie pracovnoprávnych vzťahov 51

Školstvo, veda, výskum a inovácie 71

Úvod

Komplexný audit prekážok podnikania na Slovensku (ďalej len „Audit“) bol vypracovaný ako spoločná úloha Vlády Slovenskej republiky a zamestnávateľských a podnikateľských zväzov, v rámci národnej Lisabonskej stratégie a projektu MINERVA, v roku 2006. V danom čase išlo o najpodrobnejšiu analýzu podnikateľského prostredia v Slovenskej republike, ktorá dodnes nemá z hľadiska rozsahu a hĺbky analýzy obdobu[1].

Audit obsahoval niekoľko desiatok odporúčaní a návrhov, ktorých uskutočnenie by viedlo k výraznému zvýšeniu kvality podnikateľského prostredia v Slovenskej republike. Od roku 2006 zároveň prešlo podnikateľské prostredie na Slovensku mnohými zmenami. Z tohto dôvodu vyvstala potreba aktualizovať údaje z tohto dokumentu podľa najnovších poznatkov.

Na základe zadania od Národnej agentúry pre rozvoj malého a stredného podnikania (NADSME) boli preto aktualizované (podľa dostupných údajov na konci roka 2008) štyri z najdôležitejších kapitol uvedeného ***Auditu***. Patria medzi ne:

- Rozsah a kvalita prijímanej legislatívy z hľadiska dopadov na podnikateľskú sféru
- Administratívne zaťaženie podnikania
- Uzatváranie pracovnoprávnych vzťahov
- Školstvo, veda, výskum, inovácie

Každá z aktualizovaných analýz je spracovaná v obdobnom rozsahu a forme, ako pôvodné časti ***Komplexného auditu prekážok podnikania na Slovensku***. Jednotlivé štyri časti obsahujú stručný popis súčasného stavu v uvedených oblastiach, prehľad prijatých zmien, a zhodnotenie naplnenia pôvodných odporúčaní ***Auditu***. Tieto sú zároveň obohatené o nové, aktualizované odporúčania.

[1] Viac informácií o tomto projekte sa nachádza na webovej stránke http://www.iminerva.sk/dokumenty/ap/podnikatelske%20prostredie/1.doc

Rozsah a kvalita prijímanej legislatívy z hľadiska dopadov na podnikateľskú sféru

Inštitucionálne prostredie je z ekonomického hľadiska hlavným determinantom činnosti jednotlivých trhových subjektov. Veľká časť existujúcej (platnej) legislatívy, či regulácií generálne, sa týka podnikateľských subjektov, ktoré z toho dôvodu apelujú na vládu a zdôrazňujú dôležitosť legitímnej a kvalitnej legislatívy, vytvárajúcej regulačné prostredie pre ich pôsobenie na trhu. Vytvorenie, resp. vlastná existencia regulačného prostredia môže byť z pohľadu jej kvality akcelerátorom, ale aj brzdou rozvoja podnikateľských aktivít, konkurencieschopnosti, inovácií a celkového rastu hospodárstva/ekonomiky. Pozornosť sa dlhodobo sústreďuje najmä na viditeľné zaťaženie podnikania vo forme daní, či iných povinných platieb (ktoré sú explicitne kalkulovateľné). Finančné zaťaženie, ktoré so sebou prinášajú regulácie a súvisiace administratívne náklady boli až donedávna prehliadané a stavané do pozície nevýznamných faktorov, hoci ich vplyv na podnikanie vôbec nie je zanedbateľný. Podľa výskumu Európskej komisie predstavuje **len** tzv. **administratívne zaťaženie podnikania** v členských krajinách Európskej únie v priemere 3,5% hrubého domáceho produktu, v prípade **Slovenska to je asi 4,6% hrubého domáceho produktu**.

Tabuľka 1: Administratívne zaťaženie vo vybraných štátoch EÚ

Štát	AZ (ako % HDP)	Štát	AZ (ako % HDP)
Rakúsko	4,6	Maďarsko	6,8
Belgicko a Luxembursko	2,8	Írsko	2,4
Česká republika	3,3	Taliansko	4,6
Nemecko	3,7	Holandsko	3,7
Dánsko	1,9	Poľsko	5,0
Španielsko	4,6	Portugalsko	4,6
Fínsko	1,5	Pobaltské štáty, Malta, Cyprus	6,8
Francúzsko	3,7	**Slovensko**	**4,6**
Veľká Británia	1,5	Slovinsko	4,1
Grécko	6,8	Švédsko	1,5

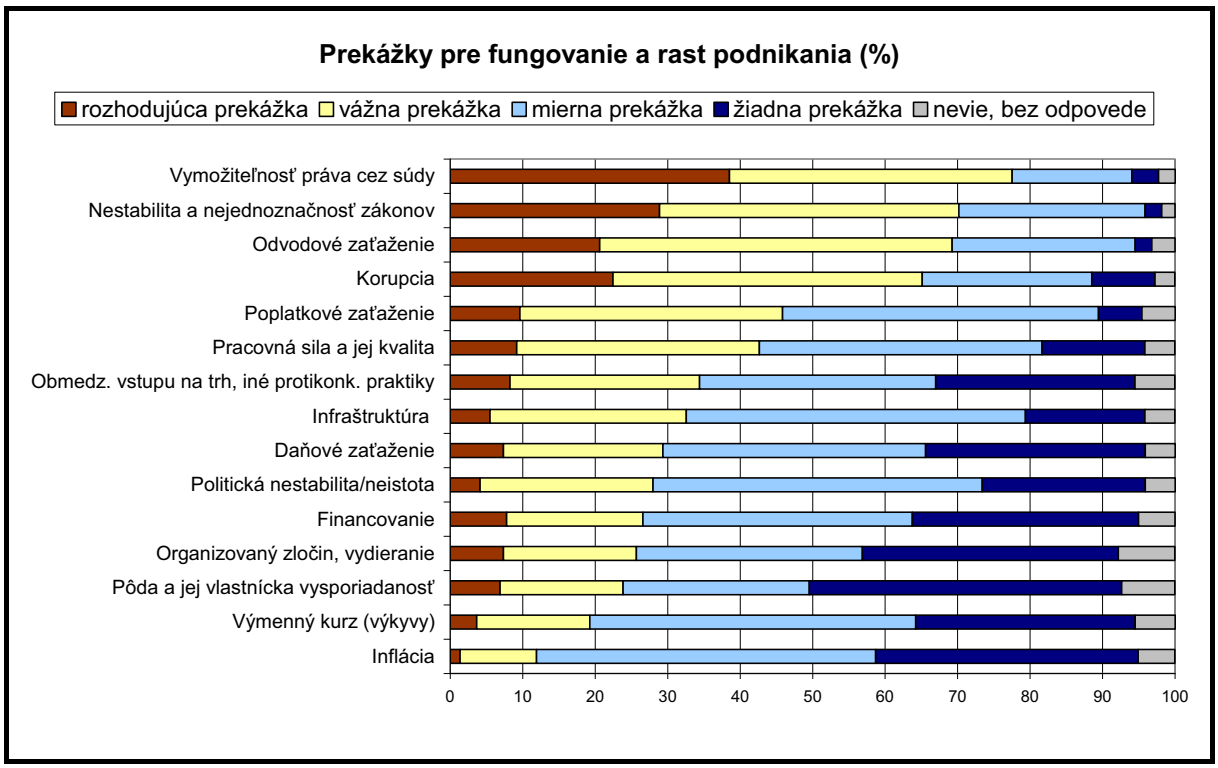
Zdroj: Európska komisia, 2008

Náklady súvisiace s reguláciami však nepozostávajú iba z administratívneho zaťaženia, ergo byrokracie. Podľa viacerých štúdií sú **celkové ekonomické náklady regulácií až trojnásobne vyššie ako vlastné administratívne náklady.**

Veľký rozsah regulácie vrátane jej nestability a úrovne kvality považujú podnikatelia na Slovensku za zásadné a veľmi citlivé problémy legislatívneho prostredia. Nesmieme pritom zabudnúť na ďalší veľmi dôležitý a významný problém, ktorý je priamym zdrojom ostatných výhrad širokej podnikateľskej verejnosti. Tá sa častokrát domnieva, že tvorcovia legislatívy akoby sa pozerali na predkladané zákony iba v úzkom spektre určitých záujmov a nevideli danú problematiku komplexne, zvlášť jej vplyv a dôsledky na rôzne oblasti od verejných financií, cez podnikateľské prostredie, sociálne dopady až po vplyv na životné prostredie. Môže sa tak stať, že prijatý zákon odstráni jednu bariéru, ale nepriamo vytvorí niekoľko ďalších, ktoré so sebou nesú aj finančné bremeno (vyvolané náklady).

Podľa prieskumu názorov podnikateľov realizovaného v rámci Komplexného auditu prekážok podnikateľského prostredia v roku 2006 predstavuje legislatíva druhú najvýznamnejšiu bariéru ovplyvňujúcu fungovanie a rozvoj podnikania. Až 95% respondentov ju označilo za prekážku podnikania, čím sa problém kvality legislatívy stal závažnejším ako výška odvodov či korupcia, ktoré donedávna predstavovali vrchol problémov spojených s podnikaním. Podnikateľská verejnosť nepovažuje normotvorné a regulačné orgány Slovenskej republiky za inštitúcie vytvárajúce priaznivé podmienky pre rozvoj podnikania na Slovensku. V závislosti od jednotlivých inštitúcií o tom pochybuje polovica až tri štvrtiny oslovených respondentov. Z výskumu súčasne vyplynulo, že podnikatelia musia chtiac-nechtiac venovať nezanedbateľnú časť svojho času, ktorý by mohli inak venovať rozvoju podnikateľských aktivít, neustálemu sledovaniu zmien právnych noriem a interpretácii predpisov, čo si vyžaduje riešenie mnohých súvisiacich problémov ovplyvňujúcich samotné podnikanie. Až pätina respondentov uvádza, že strávi sledovaním legislatívnych zmien viac než 20 % svojho pracovného času, štvrtina uvádza, že na to potrebuje 11 – 20 % a ďalšia tretina 6 – 10 %. Na prvý pohľad sa možno zdá, že nejde o značnú stratu času, avšak treba vziať do úvahy, že prevažnú väčšinu oslovených respondentov tvorili majitelia a výkonní riaditelia spoločností. V rámci kvalitatívneho prieskumu viacerí zúčastnení vyjadrili názor, že oveľa viac času musia venovať sledovaniu zmien zákonov a riešeniu problémov s ich nejednoznačnosťou ich zamestnanci.

Graf 1: Prekážky pre fungovanie a rast podnikania

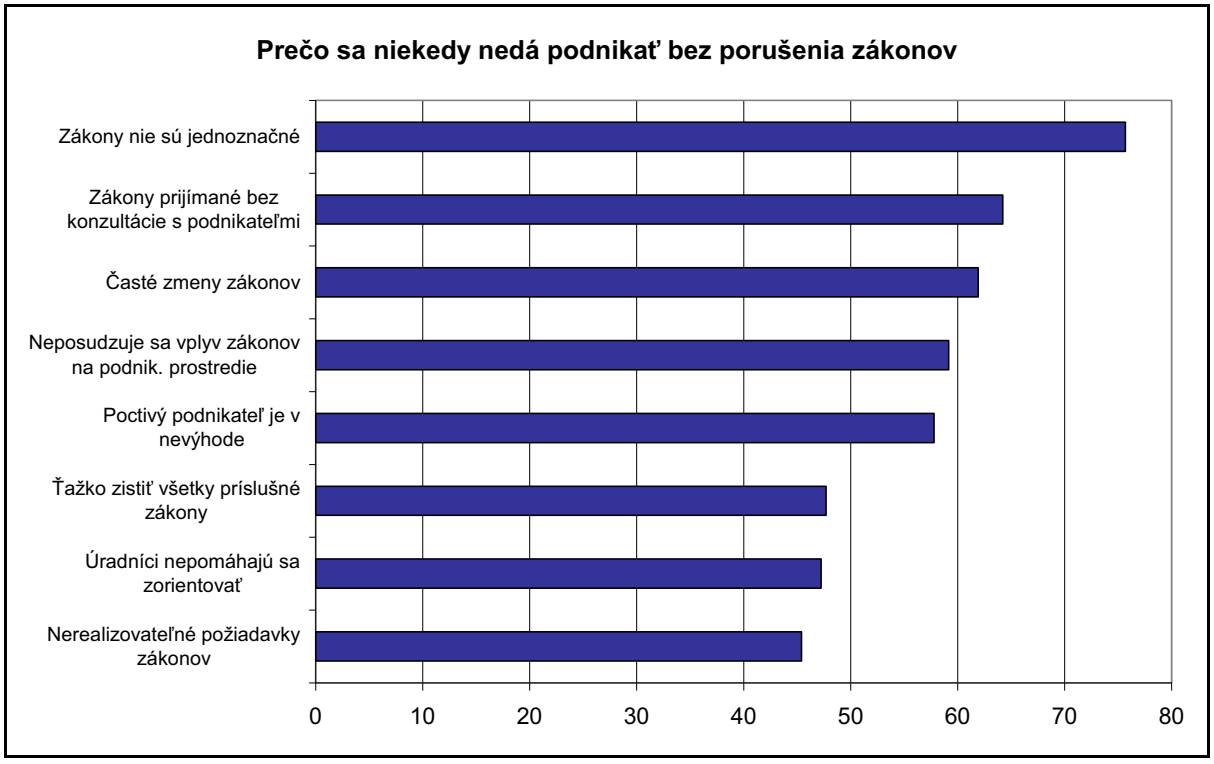


Zdroj: Komplexný audit prekážok podnikania na Slovensku, 2006

Niektorí podnikatelia patriaci do kategórie **mikro, malých** a **stredných podnikateľov** sa dokonca vyjadrili, že rezignovali na sledovanie legislatívnych zmien z dôvodu časovej neúnosnosti. Výhodnejšie je pre nich spoliehať sa na to, že sa o dôležitých zmenách včas dozvedia prostredníctvom médií alebo od kolegov či známych podnikateľov. Takmer polovica respondentov sa prikláňa k názoru, že v ich odvetví sa nedá podnikať bez toho, aby neporušili žiadny zákon. Podľa väčšiny dopytovaných je takmer nemožné usledovať časté zmeny zákonov. Veľký nedostatok vidia aj v nedostatočnej konzultácii prijímaných zákonov s podnikateľmi a absenciu posudzovania ich vplyvov/dopadov na podnikateľské prostredie. Skoro polovica podnikateľov je toho názoru, že niektoré zmeny zákonov ukladajú splnenie nerealizovateľných požiadaviek. Zákonmi stanovené požiadavky na podnikateľské subjekty sú tak rozsiahle, že je prakticky vylúčená ich dôsledná kontrola, čo spôsobuje ďalšie nezrovnalosti v podnikateľskom prostredí. Bezmála tri pätiny podnikateľov a manažérov si myslia, že dodržiavanie zákonov sa nevyžaduje od všetkých, čím sa poctivý podnikateľ dostáva do nevýhody voči konkurentom. Keďže **mikro** a **malé podniky** nedisponujú dostatočnými personálnymi kapacitami, ktoré by im umožnili dôsledné sledovanie neustálych

zmien legislatívy, tieto vnímajú popísaný problém omnoho citlivejšie, ako kategórie väčších podnikov.

Graf 2: Problémy zabraňujúce podnikať bez porušovania predpisov



Zdroj: Komplexný audit prekážok podnikania na Slovensku, 2006

Pre ilustráciu uvádzame údaj o počte prijatých regulácií - v rokoch 2000 – 2007 bolo v Slovenskej republike celkovo prijatých 5 280 právnych noriem, čo predstavuje v priemere 660 nových legislatívnych noriem publikovaných v Zbierke zákonov ročne. Hoci nie všetky z nich priamo zasahujú do podnikateľského prostredia a mnohé z nich sa dotýkajú iba úzkeho okruhu podnikateľských subjektov, možno konštatovať, že práve vysoká produkcia regulácií bráni podnikateľským subjektom udržať krok s vládnou byrokraciou a pravidlami upravujúcimi správanie sa jednotlivých subjektov na trhu.

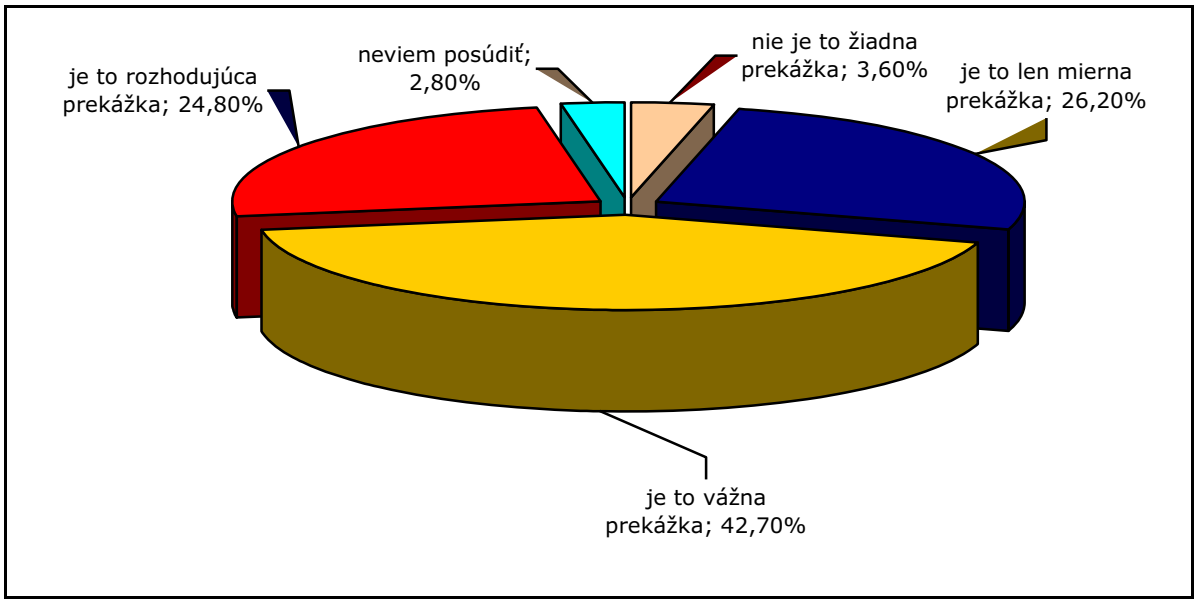
Tabuľka 2: Počet novoprijatých právnych noriem publikovaných v Zbierke zákonov SR, 2000 - 2007

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Počet právnych noriem	489	600	761	621	778	666	698	667

Zdroj: Zbierka zákonov, 2008

V prípade 13 najdôležitejších právnych noriem[2] priamo ovplyvňujúcich podnikanie bolo v rokoch 2000 – 2008 vykonaných až 215 novelizácií a zmien, vrátane prijatia úplne nových znení týchto zákonov. Z tohto počtu bolo 139 noviel prijatých v druhej polovici sledovaného obdobia. Znamená to, že každý druhý týždeň bola prijatá nová novela, resp. zákon, ktorý priamo ovplyvňuje podnikateľské prostredie, pričom po roku 2004 sa tento interval skrátil približne na jeden a pol týždňa. Napríklad Zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní bol od jeho zavedenia do praxe novelizovaný celkovo 75-krát, čo predstavuje v priemere 5 noviel na rok, pričom iba v rokoch 2004-2006 bol novelizovaný 31-krát. Frekvencia a nepredvídateľnosť novelizácie právnych noriem spôsobujú zneisťovanie a destabilizáciu podnikateľského prostredia a ani s odstupom času sa názor podnikateľov v tomto smere nezmenil. Aj prieskum realizovaný v roku 2008 medzi MSP potvrdil jeho závažnosť, keď len necelé 4% MSP nepokladajú túto tému za prekážku podnikania.

Graf 3: Do akej miery je nestabilita a nejednoznačnosť legislatívy prekážkou podnikania a rastu



Zdroj: Prieskum medzi MSP, 2008

Ak budeme predpokladať, že situácia na Slovensku je takmer rovnaká ako v ostatných krajinách Európskej únie, potom sa môžeme pokúsiť vyčísliť **približné náklady súvisiace s regulačným rámcom** v krajine. Pri akceptovaní predpokladu vyplývajúceho z dostupných štúdií a analýz, že administratívne zaťaženie podnikania predstavuje v SR asi 4,6% HDP

[2] Obchodný zákonník, Živnostenský zákon, Zákon o účtovníctve, Zákon o dani z príjmov, Zákon o DPH, Zákonník práce, Zákon o zdravotnom poistení, Zákon o sociálnom poistení, Zákon o starobnom dôchodkovom sporení, Zákon o ochrane osobných údajov, Občiansky zákonník, Stavebný zákon, Zákon o cenách.

a celkové regulačné zaťaženia je trojnásobne vyššie, potom hrubé administratívne náklady na Slovensku predstavujú asi 85,2 mld. SKK a **celkové náklady regulácií až 256 mld. Sk**[3].

[3] Hrubé odhady sú vypočítané na základe údajov Štatistického úradu SR, ktorý uvádza dosiahnutú výšku HDP v roku 2007 na úrovni 1851,8 mld. Sk (v bežných cenách)

Hodnotenie dopadov prijímanej legislatívy z hľadiska podnikateľskej sféry

Trhová ekonomika predstavuje dynamický a interaktívny systém reagujúci na podnety spôsobené reguláciou často rôznymi neočakávanými spôsobmi, pričom vplyvom takmer každého legislatívneho opatrenia a regulácie vznikajú hospodárskym subjektom neúmyselné dôsledky a náklady. Tvorcovia právnych predpisov sa častokrát zameriavajú na priamy vplyv regulácií a neuvažujú nad ich sekundárnymi efektmi ani vedľajšími dodatočnými následkami. Tento prístup však nie je správny, pretože nedôsledné prijímanie právnych noriem namiesto aktívneho vytvárania priaznivého prostredia vytvára bariéry pre progresívny rozvoj podnikania. Slovenská verejnosť mohla mnohokrát počuť vyjadrenie zákonodarcov, že poznajú chyby zákona a hneď po jeho prijatí pripravia novú novelu. Pritom stačí úplne málo, aby sa možné nedostatky odstránili už pri príprave samotného zákona prostredníctvom dôsledného a zodpovedného prístupu k tvorbe právnych noriem, ktorý by mal zahŕňať aj komplexné posudzovanie možných vplyvov a dopadov na rôzne oblasti a činnosti. Predišlo by sa tak častým legislatívnym zmenám, neprehľadnosti, rozdrobenosti a netransparentnosti legislatívy, čo negatívne ovplyvňuje podnikateľské prostredie. Z toho dôvodu je už pri tvorbe právnych predpisov nevyhnutné zdôrazniť potrebu kvalitného analytického hodnotenia všetkých potenciálnych dopadov vyplývajúcich z prijímanej legislatívy. Napriek už roky existujúcej povinnosti vypracúvať tzv. Doložku vplyvov (vrátane vplyvov na podnikateľské prostredie), predkladanú ako súčasť dokumentov na rokovanie vlády a parlamentu možno konštatovať, že tento proces v Slovenskej republike v skutočnosti nefunguje, resp. je zanedbávaný a podceňovaný. V prípade drvivej väčšiny zákonov schválených Národnou radou Slovenskej republiky v posledných rokoch predkladatelia v doložke nepredpokladali a ani neanalyzovali žiadne významné vplyvy daných zákonov na podnikateľské prostredie. Iba u zanedbateľného počtu predkladaných právnych noriem sa vyskytla všeobecná zmienka o možnom vplyve na podnikateľské subjekty, pričom sa vyzdvihla iba ich pozitívna stránka. Zároveň však treba podotknúť, že už aj pri najkonzervatívnejšom prístupe k posudzovaniu vplyvov týchto noriem možno predpokladať ich dopad na podnikateľské prostredie. Vyplývajúc z uvedeného môžeme bez akéhokoľvek zveličovania označiť Slovensko za poslednú krajinu Európskej únie, v ktorej doposiaľ nefunguje reálne hodnotenie vplyvov predkladaných právnych noriem na podnikateľskú sféru, napriek tomu, že nový systém hodnotenia dopadov regulácií na podnikateľské prostredie bol schválený vládou ešte v roku 2008 (v podobe Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov z dielne Ministerstva hospodárstva SR).

Dôkazom problematického prístupu vlády k vyhodnocovaniu dopadov prijímanej legislatívy je aj zvýšenie minimálnej mzdy na 8 900 SKK od 1. 1. 2009. Osemstokorunové zvýšenie bude v čistom vyjadrení predstavovať 7 707 SKK, čo je o 693 SKK viac ako v súčasnosti avšak celkový dopad na podnikanie je výrazne horší. Za najvyšším medziročným nárastom minimálnej mzdy za posledných 18 rokov nie je dohoda sociálnych partnerov, ani garancia jej výpočtu, ale jednostranné a účelové rozhodnutie Vlády Slovenskej republiky, ktorá nevykonala analýzu dopadov na podnikateľské prostredie a neakceptuje ani názory kompetentných organizácií. Aby nedošlo k porušeniu zákona bola v tom istom čase schválená novela zákona č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde, ktorá už neupravuje výpočet hodnoty minimálnej mzdy, ale na základe platného vzorca garantuje iba spodnú hranicu minimálnej mzdy. Minimálna mzda ako referenčná veličina je napojená na viac ako štyri desiatky predpisov. Jej zdvihnutie spôsobí v prvom rade zvyšovanie odvodov a nárast ceny práce, čo nepriaznivo vplýva najmä na drobných podnikateľov a nízkokvalifikovaných pracovníkov. Pri vyššej minimálnej mzde tak môžu zamestnávatelia vyžadovať vyššiu kvalifikáciu zamestnancov, čo spôsobí zvýšenie počtu nízkokvalifikovaných pracovníkov v radoch nezamestnaných. Zvýšenie minimálnej mzdy najciteľnejšie pocítia živnostníci, dobrovoľne poistené osoby a zamestnávatelia, ktorí odvádzajú poistné na sociálne a zdravotné poistenie z minimálneho vymeriavacieho základu, ktorý je určený výškou minimálnej mzdy. Od výšky minimálnej mzdy závisí aj nárok na daňový bonus, čo znamená, že na jeho získanie budú musieť dosiahnuť zamestnanci a samostatne zárobkovo činné osoby približne o 10 % viac zdaniteľných príjmov zo závislej činnosti a z podnikania ako v roku 2007 a keďže nárast priemernej ani žiadnej inej mzdy nebude taký vysoký, predpokladá sa, že viac ľudí o tento bonus príde ako ho získa. Povinnosť platiť odvody pre SZČO sa odvíja od výšky príjmov v uplynulom zdaňovacom období, ktoré musia dosiahnuť aspoň 106 800 SKK, čo znamená, že v roku 2010 sa povinnosť povinne platiť odvody so Sociálnej poisťovne mierne oddiali. Zvýšením minimálnej mzdy vzrastú aj niektoré príspevky na podnikanie a zamestnávanie pre nezamestnaných. Ďalej verejným funkcionárom sa posunie hranica povinného priznávania majetku, ak jeho hodnota prevýši 35-násobok minimálnej mzdy. Na minimálnu mzdu je naviazané aj hlásenie dopravnej nehody polícii, ak hmotná škoda presiahne 10-násobok minimálnej mzdy. Pôžičky zo študentského pôžičkového fondu môžu čerpať študenti, vtedy ak príjem na člena ich domácnosti je nižší ako minimálna mzda. Takže jedno zvýšenie minimálne mzdy o 700 SKK spôsobí viacej škody ako úžitku a to iba kvôli nedôslednému prijímaniu legislatívnych noriem a ignorovaniu hodnotenia ekonomických dopadov, ako aj skutočných potrieb trhu a názorov relevantných partnerských organizácií. Ak k tomu

vezmeme do úvahy zmenu zákona 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, podľa ktorého bude musieť živnostník platiť od 1.1.2009 sociálne poistenie najmenej z výšky minimálne mzdy bez ohľadu na výšku dosiahnutého zisku, dostáva sa fyzická osoba podnikateľ do nevýhodnejších podmienok ako predchádzajúcom období, čo môže mať za následok výrazne negatívny vplyv na rozvoj malého a stredného podnikania v ďalších rokoch.

Podobne viac škody ako úžitku by spôsobila aj novela cestného zákona pripravovaná v roku 2008, prostredníctvom ktorej sa mala obmedziť preprava prostredníctvom kamiónovej dopravy. Prijatie zákona v pripravovanej podobe by si vyžiadalo značné neplánované investície do logistiky za účelom zachovania plánovanej úrovne výroby priemyselných podnikov, čím by sa náhle zhoršilo podnikateľské prostredie a ohrozil by sa systém „just in time“, ktorý sa uplatňuje vo väčšine podnikov. Z investičného hľadiska by tak vzniklo možné riziko odlivu zahraničného kapitálu zo Slovenska, z dôvodu presunu časti výroby do zahraničia a zabezpečenia lepších logistických podmienok, čo by nepriaznivo vplývalo na ekonomický rozvoj Slovenska a úroveň nezamestnanosti. Zároveň by vzniklo riziko zvýšenia kriminality spôsobené možnosťou krádeže tovaru naloženého v odstavených kamiónoch. Takýmto krokom by Slovensko súčasne stratilo oproti okolitým krajinám konkurenčnú výhodu, ktorú z hľadiska investičnej atraktívnosti získalo po vstupe do Európskej menovej únie od roku 2009.

Ďalším reálnym príkladom dokazujúcim nefunkčnosť procesu hodnotenia dopadov prijímanej legislatívy z roku 2008 môže byť návrh zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona SNR č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov, predložený Ministerstvom financií SR na rokovanie Hospodárskej a sociálnej rady SR dňa 25. februára 2008. Predkladateľ v návrhu zákona argumentoval, že k jeho vypracovaniu pristúpil z dôvodu, že v súčasnosti používané pokladnice neobsahujú také technické prostriedky, ktoré by v dostatočnej miere zabránili svojvoľným zásahom daňových subjektov do pokladnice a úpravám už evidovaných tržieb v pokladnici. Predkladaný návrh zákona upravoval evidovanie tržieb na pokladnici na nových technických princípoch, čoho predpokladom by malo byť výrazné obmedzenie možnosti krátenia tržieb.

Za týmto účelom sa predkladateľ navrhol niektoré úpravy, napríklad:

- pokladnice zabezpečiť plombou,
- ukladať údaje evidované v pokladnici do fiskálnej pamäte bez možnosti ich úpravy,
- pokladničné doklady opatriť ochranným znakom,
- overovanie pravosti údajov prostredníctvom technického zariadenia,
- vykonávať povinnú údržbu pokladníc.

Z hľadiska princípov lepšej regulácie sa tento návrh zákona previnil takmer voči všetkým formálnym i neformálnym pravidlám:

1. Predkladateľ návrhu zákona vôbec nepreukázal skutočné dôvody a naliehavosť na zavádzanie povinnosti používania elektronických registračných pokladníc s novými ochrannými znakmi. Predkladateľ síce formálne uviedol, že dôvodom vypracovania materiálu je zabránenie svojvoľným zásahom daňových subjektov do pokladnice a úpravám už evidovaných tržieb v pokladnici, avšak nijakým spôsobom nepreukázal, či vôbec vykonával zisťovania, z ktorých by vyplynulo, že by k uvedenému konaniu - svojvoľnému zasahovaniu do tržieb v pokladnici podnikateľmi - naozaj dochádzalo, a teda či vyplynula by samotná potreba na vypracovanie predloženého návrhu zákona. Naopak, zamestnávatelia poukázali na skutočnosť, že doterajšia prax kontrolných orgánov nepreukázala, že by dochádzalo k signifikantnému porušovaniu vyhlášky č. 55/1994Z.z. a krížová kontrola uzávierok pokladne, grandtotálov s podrobnou archiváciou pokladničných pások v tlačovej, alebo elektronickej podobe, je preto dostatočná. Okrem toho v žurnáloch pokladne sú uchovávané všetky storná, prihlasovacie heslá, dôvody storien a verifikácia storna zodpovednou osobou. Certifikované pokladne EVPU nedovolia predávať bez pripojenej tlačiarne v stave READY a bez kontrolnej pásky.
2. Predkladateľ absolútne nedodržal pravidlá spracúvania doložky vplyvov na podnikateľské prostredie. Doložka obsahovala iba všeobecné vyčíslenie očakávaných finančných nákladov na 1 podnikateľský subjekt, resp. 1 pokladnicu, a to nasledujúcim spôsobom:

   „Cena štandardnej pokladnice spĺňajúcej technické podmienky ustanovené zákonom sa predpokladá v priemere 11 000 Sk. V prípade použitia PC sa cena fiskálnej tlačiarne spĺňajúcej technické podmienky ustanovené zákonom predpokladá cca od 13 000 Sk do 19 000 Sk. Pri priemernej životnosti pokladnice cca 8 rokov, náklady na jej kúpu

predstavujú cca 120 Sk na mesiac. Náklady na pravidelné kontroly pokladníc – približne každý druhý rok v sume cca 2 500 až 2 900 Sk na jednu pokladnicu.“

Existuje dôvodné podozrenie, že uvádzaním týchto nízkych súm sa predkladateľ snažil podnikateľskú verejnosť zámerne priviesť do omylu pri vyčíslovaní celkových dopadov tohto zákona. Podľa skutočných prepočtov totiž zavedenie navrhovaného zákona spôsobí podnikateľským subjektom v Slovenskej republike, ktoré sú povinné používať registračnú pokladnicu, jednorázové vstupné náklady na úrovni 570 mil. SKK až 1 mld. SKK. Navyše, zavedenie tohto zákona spôsobí aj pravidelný náklad zhruba 250 mil. SKK ročne.

Box 1: Výpočet zaťaženia podnikateľských subjektov z dôvodu návrhu zákona o reg. pokladniciach

Údaje o počte pokladníc podľa Doložky finančných, ekonomických, environmentálnych vplyvov a vplyvov na podnikateľské prostredie a na zamestnanosť predloženej Ministerstvom financií SR.

Výpočet vstupných nákladov:

Počet registračných pokladníc: cca. 170 000

Percento pokladníc, ktoré je nevyhnutné vymeniť z titulu tohto zákona: 10,2 %, t. j. cca. 17 340

Náklady na 1 novú pokladnicu: 15 000 Sk

Celkové náklady na zakúpenie pokladníc z dôvodu tohto zákona: **260 100 000 Sk**

Percento pokladníc, ktoré je možné upraviť pre potreby tohto zákona: 40,8 %, t. j. cca. 69 360

Náklady na úpravu jednej pokladnice: 4500 Sk

Celkové náklady na úpravu pokladníc z titulu tohto zákona: **312 120 000 Sk**

Celkové jednorazové náklady na zavedenie pokladníc: 572 220 000 Sk

Náklady na implementáciu: cca 100 % z ceny obstarania[1]

Celkové jednorázové náklady na zavedenie pokladníc z titulu tohto zákona, vrátane nákladov na implementáciu: 1 144 440 000 Sk

(Pozn.: MF SR predpokladá, že zvyšných 50 % pokladníc je potrebné vymeniť tak či tak, z dôvodu prijatia Eura)

Výpočet periodických nákladov:

Počet registračných pokladníc: cca. 170 000

Náklady na pravidelnú kontrolu 1 pokladnice: cca. 2900 Sk

Periodicita kontrol: 2 roky

Celkové dvojročné periodické náklady z titulu tohto zákona: 493 000 000 Sk

Sumár:

Zavedenie tohto zákona spôsobí podnikateľským subjektom v Slovenskej republike, ktoré sú povinné používať registračnú pokladnicu, jednorázové vstupné náklady na úrovni vyše jednej miliardy korún. Navyše, zavedenie tohto zákona spôsobí aj pravidelný náklad zhruba 250 miliónov korún ročne.

3. Predkladateľ nepreukázal ekonomickú efektívnosť a opodstatnenosť návrhu zákona z národohospodárskeho hľadiska. Absentovala cost-benefit analýza zavedenia tohto opatrenia. Ak spôsobí zavedenie tohto zákona jednorázové náklady podnikom vo výške najmenej 570 mil. SKK v prvom, a 250 mil. SKK v každom ďalšom roku, mal by predkladateľ dôveryhodne a jasne preukázať, že prínos tohto zákona pre verejné financie bude jednoznačne vyšší než tieto sumy. To však predkladateľ nevykonal, a preto je otázne, či bolo prijatie tohto zákona ekonomicky efektívne.
4. Predkladateľ zákona nepredložil porovnania týkajúce sa dotknutej problematiky v členských krajinách Európskej únie. Nie je teda zrejmé, či aj v iných krajinách Európskej únie je bežné aby registračné pokladnice boli opatrované takými prísnymi ochrannými znakmi ako sa navrhujú zavádzať predloženým materiálom. Ide opäť o jedno zo základných porušení pravidiel procesu hodnotenia dopadov prijímanej legislatívy.
5. Predkladateľ nezohľadnil skutočnosť, že v čase predloženia zákona sa blížil termín prijatia meny euro v SR (1. 1. 2009), a podnikatelia boli vo fáze pokročilých príprav na tento významný krok. Vzhľadom k tomu, že samotnému zavedeniu eura predchádzalo obdobie duálneho oceňovania, jednotlivé subjekty už v čase predloženia zákona vynakladali finančné prostriedky súvisiace s prípravou na euro.

Paradoxom je, že zákon bol niekoľko mesiacov po jeho diskusii v Hospodárskej a sociálnej rade schválený pod číslom 289/2008, pričom ešte rozšíril povinnosti (a zvýšil regulačné zaťaženie podnikania) tým, že priniesol novú povinnosť využívania registračnej pokladnice pre všetkých podnikateľov, vrátane niektorých skupín drobných podnikateľov, ktorí predtým takúto povinnosť nemali.

Všetky výhrady vyplývajú zo situácie súvisiacej s tvorbou legislatívy a regulácií na Slovensku, ktorú možno označiť ako „nízka kultúra tvorby legislatívy na všetkých úrovniach a vo všetkých formách“. Vyplývajúc z komparácie procesov tvorby legislatívy, prístupov jednotlivých predkladateľov k verejnej diskusii o nich a k zamýšľaniu sa nad ich dôsledkami, ako aj primeranosťou pri plnení stanovených cieľov a ich správnosťou, a taktiež vzájomnou konzistentnosťou a prehľadnosťou legislatívy, možno konštatovať, že slovenské orgány pôsobiace ako tvorcovia a predkladatelia legislatívnych noriem vo väčšine prípadov nenapĺňajú základné princípy správnej regulácie.

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

Systémové riešenie problému rozsahu a kvality prijímanej legislatívy na podnikateľskú sféru vyžaduje viac než prijatie rôznych stratégií, formálnych plánov a čiastkových riešení, ktoré napĺňajú iba teoretickú stránku a v skutočnosti nedôjde k ich reálnej implementácií. Byrokratický aparát nemá záujem o rázne zmeny vedúce k reálnemu riešeniu kopiacich sa problémov, zvlášť keď nesúvisia s ich priamymi záujmami. Túto bariéru by mohol odstrániť iba komplexný a koordinovaný prístup založený na cielenom postupnom zlepšovaní celkovej legislatívnej kultúry a lepšom systéme regulácie s priamou podporou najvyšších politických predstaviteľov krajiny. Jednoznačné a úspešné výsledky možno dosiahnuť iba konzistentným prístupom, ktorý sa podarilo na Slovensku vytvoriť napríklad v oblasti daňovej reformy a reformy dôchodkového systému. Taktiež je potrebné podotknúť, že nejde o krátkodobý proces realizovateľný počas jedného alebo dvoch volebných období, ale je potrebná podpora novozvolenej vládnej koalície, ktorá by nemala iba z princípu meniť a podkopávať už zavedené reformy jej predchodcov. Dôležitým krokom potrebným prinajmenšom pre udržanie súčasného stavu a následne pre vytvorenie možností jeho zlepšovania, je zavedenie systému lepšej regulácie, ktorý predstavuje proces pozostávajúci z nasledovných častí:

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

Podnikateľské prostredie ako priorita vlády

Podnikateľské prostredie sa formálne stalo jednou z priorít slovenskej vlády, čo deklaruje aj Programové vyhlásenie vlády. Napriek tomu sú však skutočné kroky smerujúce k zvyšovaniu kvality podnikateľského prostredia v reálnej politike nedostatočné. Ministerstvo hospodárstva SR, ktoré je formálne zodpovedné za túto oblasť, sa dlhodobo zaoberá rôznymi politikami, ktoré neprospievajú podnikateľskému prostrediu, skôr majú na neho negatívny vplyv (rozsiahly systém dotácií, regulácii a podobne). Dlhodobo prevláda názor, že poskytovanie nenávratných dotácií zahraničným investorom je len veľmi dočasným riešením a investori sa môžu po skončení obdobia, počas ktorého sú motivovaní, presťahovať a čerpať ďalšie stimuly hradené z verejných zdrojov. Paradoxne začínajúca firma s čisto slovenským kapitálom nemá nárok na získanie dotácie, ktorá by jej výrazne pomohla pri rozbiehaní podnikateľských aktivít a je odkázaná na vlastný kapitál, prípadne úvery, ktoré musí vrátiť. K podobnému záveru – z hľadiska hodnotenia dostupnosti ku kapitálu - sa dá dospieť aj pri porovnaní možnosti získania dotácie zo štrukturálnych fondov pre zabehnuté spoločnosti a začínajúcich podnikateľov. Zabehnutá spoločnosť, ktorá existuje viac ako 3 roky, mohla požiadať podľa schémy de minimis DM – 3/2008 na podporu tvorby a udržania pracovných miest prostredníctvom zvýšenia adaptability pracovníkov, podnikov a podpory podnikania o nenávratný finančný príspevok. V rámci výzvy DOP –SIA – 2008/1.2.1/01, vyhlásenej Sociálnou implementačnou agentúrou ako sprostredkovateľským orgánom pod riadiacim orgánom pre Operačný program Zamestnanosť a Sociálna inklúzia pod Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, mohli živnostníci, mikro a malí podnikatelia získať príspevok vo výške až 95 % oprávnených nákladov, pričom povinné prílohy v podobe potvrdení z rôznych organizácií (Sociálna poisťovňa, zdravotné poisťovne, Daňový úrad, Okresný súd,...) stačilo nahradiť čestnými prehláseniami a originály potvrdení sa doložili až po schválení žiadosti. Naopak spoločná výzva DOP 2008 – SIP 001, vyhlásená Ministerstvom hospodárstva SR a Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR súbežne s ukončením už spomenutej výzvy DOP – SIA – 2008/1.2.1/01, ukladala začínajúcemu podnikateľovi (živnostník, mikro, malý, stredný podnik), ktorí nie je založený dlhšie ako 3 roky, vypracovať žiadosť o nenávratný finančný príspevok v 2 verziách, pričom musel žiadateľ priložiť 2 kusy originálov dokladov zo všetkých inštitúcií a po schválení žiadosti bude musieť opäť predložiť 2 originály tých istých dokladov. Tento abnormálny paradox nemá nič spoločné so schémou podpory pre začínajúcich podnikateľov, ako kompetentní nazvali túto výzvu. Ide o nadmernú a zbytočnú byrokraciu, ktorej prekonanie naviac prinesie žiadateľovi refundáciu iba 50 %

oprávnených nákladov a ostatné náklady projektu si musí začínajúci podnikateľ, ktorý má starosti s rozbehnutím vlastných podnikateľských aktivít, hradiť z vlastných zdrojov. V oboch prípadoch je nedomyslený byrokratický aparát umocnený personálnymi kapacitami, ktoré nemajú prehľad o reálnom podnikaní a namiesto poradných konzultácií poskytujú zavádzajúce informácie.

Pre reálne zlepšenie regulačného prostredia, či už v oblasti legislatívy alebo v komunikácii so štátnymi inštitúciami, je prioritne dôležité, aby sa podnikateľské prostredie stalo skutočnou prioritou vlády. Nedávna minulosť je dôkazom toho, že slovenská politická scéna je ochotná a schopná absorbovať dôležité témy a podniknúť v nich významné kroky a zmeny. Regulácia a vybudovanie novej legislatívnej kultúry a lepšej regulácie sú pre podnikateľov a občanov prinajmenšom rovnako dôležité ako väčšina iných reforiem.

Účinný a fungujúci systém hodnotenia dopadov prijímanej legislatívy na podnikateľskú sféru

Osvojenie a zavedenie myšlienky BIA (Business Impact Assessment) s dostatočnou účinnosťou a potrebným technickým, legislatívnym a personálnym zázemím je hlavnou súčasťou politiky lepšej regulácie. Súčastný systém existujúci na Slovensku vo forme tzv. Doložky vplyvov nie je dostačujúci, pretože nespĺňa základné kritériá, ktoré sú kladené na kvalitný proces hodnotenia dopadov. Vláda a jednotlivé rezorty ho považujú skôr za príťaž ako za nástroj potrebný na zlepšovanie kvality prijímanej legislatívy. Systémový prístup k tvorbe kvalitnejšej a lepšej legislatívy bol na Slovensku okrem iného dlhodobo odmietaný aj kvôli „hrozbe“ spomalenia procesu schvaľovania predkladanej legislatívy o niekoľko dní. Je úplnou samozrejmosťou, že kvalitná tvorba legislatívy si vyžaduje dlhý proces otvorenej tvorby koncepcií, zámerov a politík, nasledovaný precizovaním konkrétnych legislatívnych noriem a otvorenou komunikáciou počas celého procesu, ako aj zvažovanie rôznych alternatívnych nástrojov. Tento fakt si však štátna správa nejako nechce uvedomiť a osvojovanie jej – podľa doterajšej praxe - potrvá veľmi dlho. Pri tvorbe samotných návrhov riešení a zámerov úplne absentuje dodržiavanie základných princípov transparentnej tvorby legislatívy, ktoré sú nevyhnutné v počiatočných fázach tohto procesu, čo sa najviac odráža v nízkej kvalite a vysokom rozsahu prijímaných právnych noriem. Medzirezortné pripomienkové konanie je príliš krátke na komplexnú a objektívnu diskusiu o predkladaných návrhoch, pričom neumožňuje diskutovať o ich hlavnej podstate, ako aj vhodnosti prístupu. Predkladatelia tak najzásadnejšie rozhodnutia týkajúce sa regulácie vykonávajú bez objektívneho zvažovania alternatívnych riešení a dôslednej analýzy problémov a prístupov k ich vyriešeniu. Práve tu možno badať hlavný problém nestability a nekvality regulačného prostredia na Slovensku. Pozitívom je prijatie nového systému posudzovania dopadov regulácií na podnikateľské prostredie (pripravovaného niekoľko rokov aj kvôli spomínanej rezistencii štátnej správy) v podobe dokumentu ***Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov*** (uznesenie vlády SR č. 329/2008 z 21. mája 2008), ktorý posúva Slovensko medzi krajiny EÚ so systematickým prístupom k budovaniu lepšej regulácie. V súčasnosti prebieha pilotná fáza nového prístupu k hodnoteniu vplyvov regulácií, pričom do júna 2009 by mala byť metodika implementovaná úplne. Posudzovanie vybraných vplyvov sa uskutočňuje v nasledovných krokoch:

- rýchly test a predbežný zámer

- konzultácie a podrobnejšie hodnotenie vplyvov
- medzirezortné pripomienkové konanie
- rokovanie vlády

V rámci rýchleho testu je stručne identifikovaný problém, regulačné možnosti, naznačenie očakávaných vplyvov pripravovanej právnej normy a stanovenie nutnosti vypracovania detailného hodnotenia vplyvov. Následne sa vypracuje predbežný zámer, ktorý slúži na informovanie o pripravovanom návrhu a predpokladaných vplyvoch. Pred začatím medzirezortného pripomienkového konania má predkladateľ možnosť prekonzultovať pripravovaný materiál s príslušnými ministerstvami (Ministerstvo financií SR, Ministerstvo hospodárstva SR, Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstvo životného prostredia SR) a ostatnými subjektami, ktorých sa predkladaný dokument dotýka. Konzultácie sa môžu uskutočniť počas celého procesu hodnotenia vplyvov. Ak sa po konzultačnej fáze ukáže, že predkladaný materiál má zásadne rozdielne vplyvy ako sú predpokladané vplyvy predkladateľa, je potrebné celý materiál prepracovať a odstrániť možnosť vzniku nežiaducich vplyvov. V rámci medzirezortného pripomienkového konania je následne hodnotený rozsah, reálnosť predpokladov a presnosť predkladaného dokumentu. Všetky pripomienky jednotlivých rezortov musia byť odôvodnené a následne zapracované do materiálu. V poslednom kroku je pripravovaná právna norma predložená na rokovanie vlády. Bohužiaľ, aj v novom, v súčasnosti pilotne testovanom procese hodnotenia dopadov prijímanej legislatívy na podnikateľské prostredie sa nachádza niekoľko slabých miest, ktoré môžu spôsobiť, že napriek dobrým úmyslom a snahe Ministerstva hospodárstva SR nebude tento proces účinný, a opäť skončí ako formalita úradníkov iných rezortov. Medzi najväčšie problémy patria:

- Rýchly text spracúvajú predkladatelia legislatívy. Ak v tomto teste predkladateľ len formálne uvedie, že predložený dokument nemá dopad na podnikateľské prostredie (hoci skutočnosť môže byť diametrálne odlišná), dokáže tak predkladateľ de facto sabotovať celý proces hodnotenia dopadov legislatívy. Vzhľadom na doterajšie skúsenosti je takýto vývoj veľmi pravdepodobný.
- Gestor (Ministerstvo hospodárstva SR) má právo hodnotiť len formálnu správnosť vyhodnotenia očakávaných vplyvov. Neexistuje žiadne hodnotenie alternatívnych prístupov k regulácií a k legislatíve, neexistuje povinnosť analyzovať a vyhodnocovať

takéto alternatívne prístupy. Ani MH SR ako gestor nemá právo navrhovať zmeny v obsahu legislatívy (t. j. odlišný prístup, ani keby mal lepšie očakávané účinky a nižšie dopady na podnikateľov). Postavenie gestora v procese je teda do značnej miery len formálne – gestor je len v pozícii „kontrolóra správnosti výpočtov“ a nie v pozícií „strážcu podnikateľského prostredia“.

- Aj keby vyhodnotenie očakávaných dopadov bolo nesprávne i po formálnej stránke, nedokáže tento fakt efektívne zbrzdiť prijatie takejto právnej normy. MH SR síce musí tento fakt pripomienkovať v rámci medzirezortného konania, prípadne, ak nebude situácia napravená, vzniesť takúto pripomienku na rokovaní vlády, samotný fakt, že doložka je nesprávne spracovaná, zavádzajúca či dokonca klamlivá však vláde nemôže zabrániť prijať uvedenú právnu normu.
- Po schválení regulácie či zákona vládou môže byť jej znenie pozmenené počas rokovania Národnej rady Slovenskej republiky. V tejto časti legislatívneho procesu však úplne absentujú akékoľkvek mechanizmy hodnotenia dopadov pozmeňujúcich návrhov.

V rámci zvyšovania kvality legislatívneho procesu je potrebné oceniť aj projekt vytvorenia Jednotného informačného systému na sledovanie legislatívneho procesu, ktorého hlavným cieľom je zjednotiť legislatívny proces na Slovensku a zabezpečiť jednoduchšiu orientáciu a vyhľadávanie v legislatívnych materiáloch, a to od januára 2009, pričom tento systém by mal byť neskôr prepojený na digitálnu vládu.

Podrobná analýza existujúcej legislatívy a vyčíslenie regulačného zaťaženia

Tento projekt má dlhodobý charakter a v mnohých krajinách Európy trval niekoľko rokov. Pre účinné odstraňovanie už existujúcich problémov je veľmi dôležitý a okrem zlepšenia v oblasti novoprijímanej legislatívy je potrebná komplexná analýza existujúcej legislatívy, administratívnych a regulačných bariér. V prvom kroku sa treba zmerať na hlavné zákony, ktoré najviac ovplyvňujú podnikateľské prostredie. Na základe skúseností z krajín Európskej únie možno konštatovať, že približne 80% všetkých bariér a problémov je tvorených desiatimi najvýznamnejšími legislatívnymi normami. Výsledkom tejto činnosti by mali byť návrhy na zjednodušenie legislatívy a odstránenie zbytočných prekážok.

Jednoznačný záväzok znižovať administratívne a regulačné zaťaženie podnikania

Jedným z najúspešnejších záväzkov v krajinách Európskej únie je jednoznačný záväzok vlády znížiť regulačné, resp. administratívne zaťaženie podnikania o stanovené percento v určitom čase. Napríklad holandská vláda sa zaviazala znížiť spomínané zaťaženie v oblasti podnikania o 25 % za 4 roky. Tento krok je však možný iba vtedy, ak existuje odhad celkového zaťaženia podnikateľskej sféry v danej krajine a cieľ je stanovený v zmysle komparácie zaťaženia na začiatku a konci sledovaného obdobia, čo pôsobí ako motivačný faktor vedúci k vyrovnaniu rozdielu medzi prírastkom novej legislatívy resp. regulácií a úbytkom starých. Takýto záväzok sa stáva súčasťou zlepšovania kultúry tvorby legislatívnych opatrení a regulačných noriem s dostatočnou podporou technického a personálneho zázemia, ktoré môže byť kľúčovým stimulom pre zmenu administratívneho spôsobu myslenia v jednotlivých rezortoch.

Osvojenie si princípu „one in – one out“

„One in – one out“ predstavuje princíp podľa ktorého má byť každá nová regulácia alebo legislatívne opatrenie vyvážené zrušením inej legislatívnej normy, resp. regulačného opatrenia. Je to veľmi jednoduchý spôsob ako prinútiť predkladateľov a tvorcov legislatívnych noriem, aby sa začali zamýšľať nad dôsledkami a dopadmi ich činnosti. Hoci sa zdá byť realizácia tohto prístupu veľmi náročná a radikálna, v skutočnosti je realizovateľný vcelku jednoducho a jediná radikálnosť spočíva v razancii s akou môže prispieť k rastu kvality a efektívnemu zníženiu množstva legislatívy a regulácií. Akceptovaním a zavedením tohto princípu musia predkladatelia zákonov stanoviť svoje priority a pri predložení jedného návrhu vzdať sa iného, čím spomalia množstvo novoznikajúcej legislatívy alebo znížiť množstvo legislatívnych noriem, čo by znamenalo odstrániť existujúce normy, resp. ich efektívne zoskupiť. Je niekoľko spôsobov ako možno efektívne dosiahnuť tento stav. Zjednodušovanie regulačného a legislatívneho prostredia pozostáva z navzájom prepojených procesov regulácie, konsolidácie a racionalizácie. Regulácia predstavuje odstraňovanie regulačných opatrení v podobe liberalizácie pôvodne regulovaných oblastí. Spojením existujúcich právnych noriem do zrozumiteľnejšej formy v podobe jednej legislatívnej normy v rámci konsolidácie dosiahneme komplexnú a prehľadnú legislatívu, ktorá bude mať progresívny prístup k vytvoreniu podmienok pre rozvoj podnikateľského prostredia. Následnou racionalizáciou sa bude efektívne využívať horizontálna legislatíva, ako napríklad

zákonom všeobecne stanovená povinnosť obchodovať poctivo môže nahradiť niekoľko sektorovo špecifických regulácií, ktoré by mohli byť navzájom nekonzistentné. Prístup „one in – one out“ predstavuje skutočnú zmenu regulačnej kultúry vlády a núti byrokratický mechanizmus aby začal rozmýšľať v novej dimenzii o skutočnej potrebe vládnych zásahov do podnikateľského prostredia a eliminácii bariér v podobe odstránenia tých najmenej dôležitých.

Zavedenie princípu „sunset clauses“ do novovytváraných regulácií

Sunset clauses predstavuje pravidlo o periodickom hodnotení účinnosti a efektívnosti dopadov a automatickom zrušení legislatívnych noriem v prípade zániku existencie problému alebo preukázania nepotrebnosti, resp. neúčinnosti na základe vopred stanovených kritérií. Zavedenie a využívanie tohto pravidla pri prijímaní každej novej regulácie alebo zákona umožní dosiahnutie pravidelného a komplexného prehodnocovania potrebnosti a účinnosti prijatej legislatívy a regulačných opatrení. Sunset clauses sa úspešne používajú v zákonoch, ale aj sekundárnej legislatíve regulačných autorít napríklad na Novom Zélande.

Tvorba priateľskej legislatívy

Malým a stredným podnikateľom robí značné problémy neprehľadnosť a nezrozumiteľnosť legislatívnych noriem. Špecifický právnický jazyk je pre mnoho subjektov neprekonateľnou bariérou, v dôsledku ktorej musia vynakladať zvýšené náklady na poradenské služby alebo neúmyselne porušovať platnú legislatívu. Okrem celkového zjednodušovania legislatívneho procesu by mali mať predkladané a schvaľované legislatívne normy čo najzrozumiteľnejšiu formu a obsah. Ku každej právnej norme by mali byť vydané zrozumiteľné a jednoduchým jazykom písané výklady základných pravidiel a povinností, ktoré nová legislatíva obsahuje. Tento prístup sa napríklad úspešne využíva vo Veľkej Británii. Veľmi praktickým riešením by bolo vydať novelu nie ako osekanú verziu zákona v podobe nahradených slov a opravených gramatických chýb, ale ako úplné znenie právnej normy s vyznačeným pôvodnými a novými zneniami textov. Nielen že by sa sprehľadnili aktualizované legislatívne normy, ale zároveň, ale zároveň by sa znížili náklady na obstaranie aktuálnych a úplných znení zákonov na strane podnikateľských subjektov.

Prehľad odporúčaní Auditu z roku 2006 a ich napĺňanie

Odporúčanie z roku 2006	Stav plnenia	Stručný komentár
Dopracovať a schváliť Jednotnú metodiku na vypracúvanie a posudzovanie Doložky finančných, ekonomických, environmentálnych vplyvov a vplyvov na zamestnanosť a podnikateľské prostredie, ktorá mala byť pripravená Ministerstvom hospodárstva SR.	**Čiastočne**	Jednotná metodika vypracovania a posudzovania Doložky nie je dostatočne prepracovaná a neplní svoju funkciu, pretože sa k nej častokrát pristupuje iba formálne. Po úspešnom priebehu pilotnej fázy a nastavení procesu hodnotenia vplyvov regulácie, by sa mal tento proces implementovať do praxe a využívať pri tvorbe a zmene legislatívnych noriem. Celkový postup je však pomerne pomalý, a aj nové pravidlá hodnotenia dopadov legislatívy obsahujú niekoľko slabších článkov, kvôli ktorým hrozí, že proces bude opäť neúčinný a čisto formálny.
Upraviť Legislatívne pravidlá vlády a Metodický pokyn na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády SR tak, aby sa proces hodnotenia dopadov a vplyvov prijímanej legislatívy rozšíril aj na skoršie fázy prípravy legislatívnych noriem, prípadne ich upraviť samostatným zákonom.	**Čiastočne**	Od júna 2009 by malo byť zavedené do praxe hodnotenie vplyvov regulácie RIA. Realizáciou rýchleho testu a vypracovaním predbežného zámeru by sa malo prispieť k prijímaniu kvalitnejšej legislatívy. Diskusia a konzultácie budú prebiehať počas celého procesu formovania legislatívnych návrhov a ich rôznych alternatív. Taktiež bude potrebné, aby predkladatelia jasne a jednoznačne vyčíslili prínosy a náklady ich návrhov. Zároveň bude možné v každej fáze prípravy novej alternatívy právnej normy identifikovať jej autora, resp. konkrétnu osobu zodpovedná za vypracovanie a predloženie daného návrhu a nie inštitúcia ako celok. Bohužiaľ, aj nové pravidlá hodnotenia dopadov legislatívy obsahujú niekoľko slabších článkov, kvôli ktorým hrozí, že proces bude opäť neúčinný a čisto formálny.
Vytvorenie dostatočného zázemia pre kvalitné fungovanie procesu prípravy legislatívnych noriem.	**Nie**	Takéto opatrenie nebolo zrealizované.
Obmedziť svojvôľu predkladateľov a klásť dôraz na verejnú a otvorenú diskusiu	**Nie**	Takéto opatrenie nebolo zrealizované.
Zaviesť systém sankcií za nedodržiavanie či obchádzanie procesu a presadiť ho aj v samospráve	**Nie**	Takéto opatrenie nebolo zrealizované.
Vypracovanie podrobnej analýzy administratívneho a regulačného zaťaženia, ktorá dopĺňa proces hodnotenia dopadov prijímanej legislatívy so zameraním na hlavné právne normy upravujúce pravidlá podnikania ako aj z hľadiska ostatných právnych noriem	**Čiastočne**	Stále chýbajú potrebné informácie o skutočnom regulačnom a administratívnom zaťažení slovenských podnikateľských subjektov platnou legislatívou a akceptácia tejto analýzy vládou a štátnymi inštitúciami. V súčasnosti sa realizuje základné meranie administratívneho zaťaženia.
Prijatie jednoznačného záväzku znížiť administratívne a regulačné zaťaženie podnikania v Slovenskej republike.	**Čiastočne**	Bol prijatý záväzok znížiť administratívne zaťaženie podnikania v rámci Akčného programu, ktorých schválila vláda SR.

Odporúčanie z roku 2006	Stav plnenia	Stručný komentár
Osvojenie si princípu one in-one out, podľa ktorého musí byť každá novoprijatá regulácia vyvážená zrušením aspoň jednej existujúcej regulácie.	**Nie**	Takéto opatrenie nebolo zrealizované.
Legislatívna úprava povinného včleňovania sunset clauses do novoprijímaných regulačných noriem	**Nie**	Takéto opatrenie nebolo zrealizované.
Výklad základných pravidiel a povinností, ktoré nová právna norma obsahuje ešte pred nadobudnutím jej účinnosti.	**Nie**	Takéto opatrenie nebolo zrealizované.
Eliminovať novelizáciu viacerých zákonov prijatím jednej právnej normy.	**Nie**	Takéto opatrenie nebolo zrealizované.

Odporúčania pre nasledujúce obdobie

Prehľad navrhovaných opatrení pre oblasť lepšej regulácie
• Sprehľadnenie legislatívy a odstránenie komplikovaného systému novelizovania a vzájomného prepojenia právnych noriem, ktoré by malo byť nahradené systematickou a dôslednou správou prijatých zákonov, ako aj systémovým riešením problému rozsahu a kvality prijímanej legislatívy.
• Zlepšenie procesu prijímania nových právnych noriem, najmä konzultáciou prijímaných zákonov s podnikateľmi, zaviesť komplexný pohľad na prijímanú legislatívu vychádzajúci z posudzovania jej vplyvov a dopadov na podnikateľské prostredie, predchádzať častým legislatívnym zmenám, neprehľadnosti, rozdrobenosti a netransparentnosti legislatívy.
• Kvalitné a objektívne analytické hodnotenie všetkých potenciálnych dopadov vyplývajúcich z prijímanej legislatívy a dôsledné zavedenie BIA systému.
• Upravenie legislatívnych postupov tak, aby diskusia prebiehala počas celého procesu formovania legislatívnych návrhov a ich rôznych alternatív. Predkladatelia by mali jasne vyčísliť prínosy a náklady návrhov legislatívnych zmien a samotné návrhy by mali nezvrátiteľne obhájiť.
• Komplexný a koordinovaný prístup založený na cielenom postupnom zlepšovaní celkovej legislatívnej kultúry a lepšom systéme regulácie s priamou podporou najvyšších politických predstaviteľov krajiny.
• Zjednodušovanie regulačného a legislatívneho prostredia prostredníctvom navzájom prepojených procesov regulácie, konsolidácie a racionalizácie.
• Podnikateľské prostredie by sa malo stať skutočnou prioritou vlády, ktorej aktivity majú byť zamerané na reálne zlepšenie regulačného prostredia, či už v oblasti legislatívy alebo v komunikácii so štátnymi inštitúciami.
• Zavedenie princípu „one in – one out" podľa ktorého má byť každá nová regulácia alebo legislatívne opatrenie vyvážené zrušením inej legislatívnej normy, resp. regulačného opatrenia.
• Zavedenie princípu „sunset clauses" o periodickom hodnotení účinnosti, efektívnosti, dopadov a automatickom zrušení legislatívnych noriem za účelom dosiahnutia pravidelného a komplexného prehodnocovania potrebnosti a účinnosti prijatej legislatívy a regulácie.
• Sprehľadnenie legislatívnych noriem prostredníctvom publikovania úplného znenia právnych noriem po každej novelizácii, prípadne pomocou iných systematických opatrení.
• Ku každej novoprijímanej právnej norme by mali byť, už počas procesu tvorby normy, vydané zrozumiteľné a jednoduchým jazykom písané výklady pravidiel a povinností, ktoré daná legislatíva obsahuje.

Administratívne zaťaženie podnikania

Administratívne zaťaženie podnikania predstavuje časť administratívnych nákladov, ktoré musia znášať podnikatelia z dôvodu ekonomických, či sociálnych regulácií, ktoré štát uvaľuje na podnikateľské subjekty. Administratívne zaťaženie teda vyplýva z ustanovení a nástrojov štátnej regulácie, ktoré si to vyžadujú, pričom predstavuje akúsi podmnožinu celkových administratívnych nákladov podnikania a to z dôvodu, že administratívne náklady zahŕňajú aj administratívne úkony, ktoré by podnikateľ resp. podnik vykonával aj v prípade, ak by žiadna regulácia neexistovala. Nutnosť poskytovania určitých informácií si uvedomuje každý vrátane podnikateľských subjektov, pričom sa ale v tejto súvislosti načrtáva otázka, do akej miery je informačný dopyt zo strany štátnych a verejných orgánov efektívny a kde sa nachádza hranica, kedy sa administratívne zaťaženie stáva výraznou bariérou podnikania v krajine. Zvýšená koncentrácia rôznych administratívnych povinností totiž vyvoláva potrebu vysokej koncentrácie údajov a informácií rôzneho charakteru, ktorých zber, triedenie, spracovanie a odovzdanie na príslušné miesta so sebou prináša aj zbytočné náklady vrátane straty produktívneho času pracovnej sily z radov podnikateľských subjektov. Predovšetkým sa pritom jedná o vypĺňanie rôznych formulárov, získavanie príslušných povolení a potvrdení, plnenie si informačných povinností a pod. Vybavovanie zbytočných formalít, ktoré často krát naberá multiplicitný charakter, iniciuje otázky o potrebe, správnosti, či opodstatnenosti regulácie na miestnej, regionálnej, ale predovšetkým na národnej, či nadnárodnej úrovni. Administratívne zaťaženie samo o sebe nepredstavuje významnejší problém ako vlastné regulácie, ktoré sú pôvodcami rôznych administratívnych povinností. Málokto si však uvedomuje, že každý zásah štátu predstavuje pre podnikateľov zvyčajne istú sumu nákladov, ktoré musia vynaložiť, v snahe naplniť požiadavky implementovaných regulácií, pričom časť z nich predstavujú práve náklady plynúce z administratívneho zaťaženia, teda tzv. administratívne náklady súvisiace s vyplňovaním formulárov, získavaním povolení, plnením informačných povinností a podobne. Z publikovaných štúdií ako aj ďalších verejne dostupných prepočtov vyplýva, že priemerné administratívne zaťaženie predstavuje v krajinách EÚ 25 približne 3,5 % HDP. Dobrým vzorom pre redukciu administratívneho zaťaženia je napríklad Dánsko, ktoré systematicky znižuje administratívne zaťaženie podnikania už niekoľko rokov a napríklad v období 2001-2005/2006 sa toto zredukovalo o 10%. Tento stav je výsledkom systematickej práce jednotlivých zodpovedných ministerstiev

a je súčasťou plánu znížiť administratívne zaťaženie do roku 2010 o 25%. Aj to je dôvodom, prečo sa Dánske kráľovstvo nachádza v prvej päťke krajín s najlepším podnikateľských prostredím podľa hodnotenia Svetovej banky. Na čele rebríčka sa nachádzajú Singapur, Nový Zéland, USA a Hongkong. Aj táto skutočnosť potvrdzuje fakt, že i keď sa členské štáty Európskej únie radia medzi najvyspelejšie ekonomiky sveta a väčšina z nich súčasne patrí do OECD - teda do „klubu najbohatších" štátov planéty, EÚ je považovaná vo všeobecnosti za vysoko byrokratickú. Úroveň byrokracie na Slovensku bola vyčíslená na 4,6 % HDP, čo predstavuje značný nadpriemer oproti krajinám EÚ-25, pričom tento rozdiel sa ešte priepastnejšie zväčšuje vo vzťahu k najvyspelejším krajinám Európy (napríklad spomínané Dánsko).

Tabuľka 3: Administratívne zaťaženie vo vybraných štátoch EÚ

Štát	AZ (ako % HDP)	Štát	AZ (ako % HDP)
Rakúsko	4,6	Maďarsko	6,8
Belgicko a Luxembursko	2,8	Írsko	2,4
Česká republika	3,3	Taliansko	4,6
Nemecko	3,7	Holandsko	3,7
Dánsko	1,9	Poľsko	5,0
Španielsko	4,6	Portugalsko	4,6
Fínsko	1,5	Pobaltské štáty, Malta, Cyprus	6,8
Francúzsko	3,7	**Slovensko**	**4,6**
Veľká Británia	1,5	Slovinsko	4,1
Grécko	6,8	Švédsko	1,5

Zdroj: Európska komisia, 2008

Významná časť administratívneho zaťaženia pochádza priamo z medzinárodnej legislatívy, predovšetkým z legislatívy Európskej únie. Jedná sa približne o 40 % administratívnych nákladov. To však súčasne znamená, že aj keď ide do značnej miery o problém európskeho rozmeru, majoritne sa stále jedná o národnú (domácu) záležitosť, a teda asi 60% existujúcej byrokratickej záťaže spôsobuje slovenská verejná správa. Administratívne náklady pritom tvoria len časť celkových ekonomických nákladov regulácie. Tie sú v súčasnosti podľa rôznych štúdií, využitých v dokumentoch oficiálnych orgánov členských krajín Európskej únie, približne trojnásobne vyššie, než administratívne náklady. Podľa Európskej komisie by zníženie byrokracie o 25% mohlo priniesť želaný efekt v podobe 1,5% rastu HDP v Európskej únii, čo predstavuje asi € 150 mld.

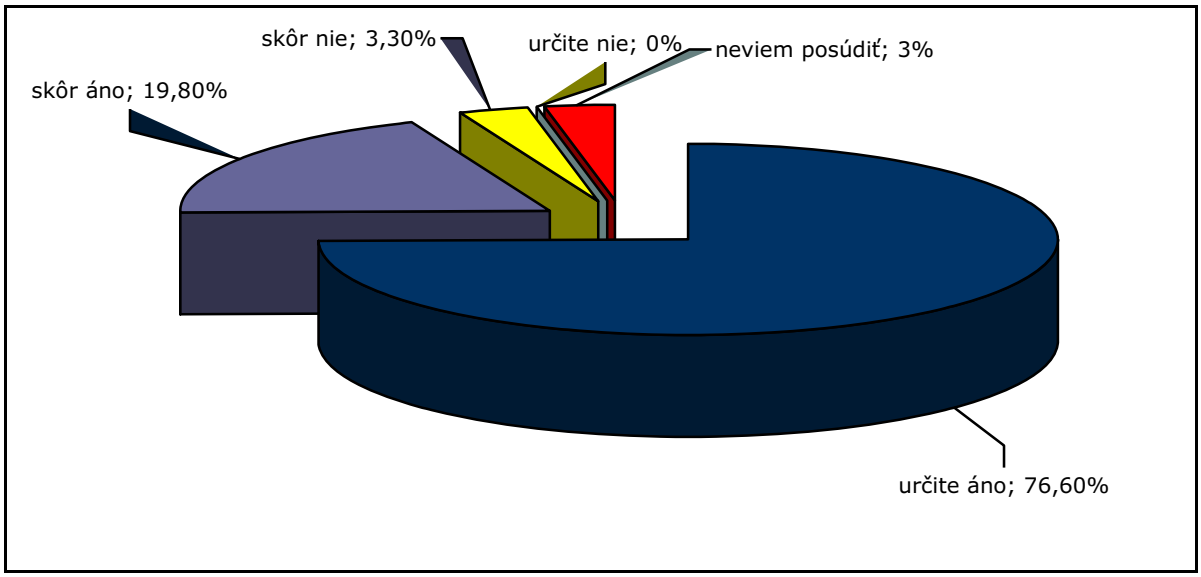
Tabuľka 4: Efekt zníženia administratívneho zaťaženia v krajinách EÚ

Štát	AZ (ako % HDP)	Štát	AZ (ako % HDP)
Rakúsko	1,8	Maďarsko	2,6
Belgicko a Luxembursko	0,9	Írsko	0,8
Česká republika	1,3	Taliansko	1,7
Nemecko	1,3	Holandsko	1,3
Dánsko	0,7	Poľsko	1,9
Španielsko	1,7	Portugalsko	1,7
Fínsko	0,6	Pobaltské štáty, Malta, Cyprus	2,6
Francúzsko	1,4	**Slovensko**	**1,9**
Veľká Británia	0,5	Slovinsko	1,4
Grécko	2,4	Švédsko	0,5

Zdroj: Európska komisia, 2008

Názor malých a stredných podnikateľov na administratívne zaťaženie podnikania vyjadruje aj ostatný prieskum, v ktorom sa viac ako 90% MSP vyjadrilo, že znižovanie byrokracie by malo patriť medzi priority vlády v kontexte podpory rozvoja podnikania a tvorby pracovných miest.

Graf 4: Zníženie administratívnej náročnosti podnikania (menej potvrdení, povolení, hlásení...) ako priorita pre rozvoj podnikania a zamestnanosti



Zdroj: Prieskum medzi MSP, 2008

Administratívne prekážky voľného vstupu do podnikania na Slovensku

Aj napriek rôznym snahám Európskej komisie (Európska charta pre malé podniky[4] či aktuálny Small business act pre Európu[5]) sú administratívne procesy spojené so začatím podnikania v Európskej únii stále pomerne zdĺhavé a komplikované. Rovnako neakceptované zostávajú aj odporúčania národných dokumentov v tomto smere. Závery Komplexného auditu prekážok podnikania na Slovensku v oblasti prekážok voľného vstupu do podnikania pred približne 2,5 rokom konštatovali, že Slovenská republika je v rebríčku Doing Business zostavovaného Svetovou bankou až na 48. mieste z pomedzi 155 hodnotených krajín z hľadiska náročnosti začatia podnikania. V prepočte na súčasne hodnotených 181 krajín to predstavovalo v danom čase až 76. miesto. K najviac pertraktovaným problémom patril zložitý systém registrácie nových podnikateľských subjektov, ktorý sa podľa metodiky svetovej banky skladal z 9 krokov a vyžadoval návštevu viacerých inštitúcií z dôvodu neexistencie jednotných kontaktných miest. Na základe týchto prezentovaných výsledkov autori štúdie navrhli nasledovné odporúčania podnikania v oblasti prekážok voľného vstupu do podnikania, ktoré by mohli v konečnom efekte výrazne pomôcť národnému hospodárstvu a rozvoju podnikania i celej ekonomiky Slovenska:

- *Zabezpečiť vznik kontaktných miest, ktoré významne uľahčia úplné registračné a preregistračné povinnosti (teda aj registrácie do poistných systémov, u správcu dane a pod.) pre podnikateľov (a to nielen podľa živnostenského zákona, ale aj podľa iných individuálnych legislatívnych noriem), s dôrazom na možnosti maximálneho využívania elektronickej komunikácie.*
- *Zahrnúť do filozofie a procesu tvorby a fungovania kontaktných miest aj obce a samosprávne kraje, ktoré disponujú istými právomocami v povoľovacom a registračnom konaní.*
- *Znížiť finančné poplatky súvisiace so vstupom na trh a hlásením zmien v registrovaných údajoch.*
- *Zaviesť unikátne registračné číslo pre podnikateľské subjekty a nahradenie v súčasnosti aplikovaných niekoľko registračných čísel, ktoré podnikateľ získava v procese registrácie (IČO, DIČ, registračné čísla poisťovní a pod.).*

[4] http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/charter/docs/charter_sk.pdf
[5] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:SK:PDF

- *Zaviesť jednotný a jediný hospodársky register pre evidenciu podnikateľských subjektov v Slovenskej republike (integrujúci v súčasnosti niekoľko existujúcich registrov - napr. živnostenský, obchodný, register Sociálnej poisťovne a pod.).*
- *Preniesť maximum tzv. remeselných, viazaných a koncesovaných živností do kategórie voľných živností. Preniesť pod právny režim živnostenského zákona maximum činností, ktoré sú v súčasnosti z neho vyňaté (činnosti a povolenia vymenované v § 3 živnostenského zákona).*

Žiadne z týchto odporúčaní nebolo zásadným spôsobom zavedené do praxe (okrem istej formy vzniku one-stop-shopov), čo sa odzrkadľuje aj v aktuálnom postavení Slovenska v hodnotení začatia podnikania Svetovou bankou. Slovenská republika sa nachádza v aktuálnom hodnotení na 48. mieste. Lídrom je v tomto smere Nový Zéland, kde začatie podnikania trvá 1 deň.

Tabuľka 5: Náročnosť začatia podnikania podľa údajov Svetovej banky

Krajina/oblasť	Počet úkonov	Počet dní	Náklady % HDP na osobu	Minimálny kapitál % HDP na osobu
Nový Zéland	1	1	0,4	0,0
Slovensko	**6**	**16**	**3,3**	**30,4**
OECD priemer	5,8	13,4	4,9	19,7

Zdroj: DoingBusiness.org, 2008

Za najväčší pokrok súčasnej vládnej garnitúry, ktorá vedie krajinu od leta 2006, je bezpochyby zriadenie spomínaných one-stop-shopov (jednotných kontaktných miest), ktoré sú úplnou samozrejmosťou v mnohých vyspelých krajinách sveta. V jednoduchosti ich možno charakterizovať ako miesto, kde sa dajú počas jednej návštevy vybaviť v podstate všetky formálne administratívne úkony bez toho, aby bolo potrebné navštíviť ešte ďalšie nadväzujúce úrady. Takými to miestami sa u nás stali jednotlivé živnostenské úrady. Prispelo sa tak k zníženiu celkového počtu potrebných administratívnych úkonov súvisiacich so začatím podnikania z 9 na 6 a skrátila sa celková priemerná doba potrebná na začatie podnikania z 25 na 16 dní. Odpadla povinnosť vybavovania výpisu z registra trestov, ako aj ohlasovacia povinnosť voči daňovému úradu. Tieto administratívne úkony rieši v súčasnosti

samotný živnostenský úrad, čím sa celý proces registrácie do živnostenského registra zjednodušil. Žiaľ toto ešte neplatí napríklad vo vzťahu k Sociálnej poisťovni, kde sa musia podnikatelia dostaviť osobne, aby za zaevidovali ako samozamestnávatelia resp. ako zamestnávatelia. Jedná sa o prihlásenie sa na platenie zákonného poistného (úrazové, dôchodkové, nemocenské, fond nezamestnanosti, garančný fond). Poklesom počtu administratívnych úkonov pri podnikateľskom štarte sa Slovensko dotiahlo na úroveň priemeru krajín OECD a predbehlo aj susednú Českú republiku a Poľsko, pričom však ešte stále nedosahuje ani zďaleka poprednú pozíciu v tejto oblasti. Celkový čas potrebný na rozbeh podnikania je stále vysoký a prevyšuje priemer OECD, to iste platí aj o podmienke minimálneho vkladu spoločníkov do podnikania, ktoré je v komparácii s HDP na obyvateľa asi o 10 % vyššie než priemer (30,4 % HDP na obyvateľa). Slovensko dosahuje podpriemerné hodnoty z hľadiska nákladov súvisiacich so začatím podnikania, ktoré sú v súčasnosti na úrovni 3,3 % HDP na obyvateľa, čo predstavuje približne polovičné hodnoty oproti OECD ako celku. K tejto skutočnosti prispelo zníženie poplatkov za vydanie voľnej živnosti, ktoré zlacnelo z pôvodných 1000 SKK na 100 SKK, ale s tým rozdielom, že kým v minulosti sa vystavoval iba jeden živnostenský list s v podstate neobmedzeným počtom predmetov živnosti, v súčasnosti sa na každý predmet vydáva samostatný živnostenský list, čo môže naopak registráciu predražiť a vyvoláva to zvýšenú administratívnu záťaž (zároveň má na percentuálnom poklese poplatkov výrazný podiel aj rast HPD v SR).

Napriek zriadeniu jednotných kontaktným miest stále pretrvávajú problémy administratívneho charakteru, ktoré sťažujú samotný vstup do podnikania a zároveň tak odrádzajú mnohých potenciálnych podnikateľov. Napriek deklaráciám o spúšťaní a rozširovaní e-governmentu sú jeho výsledky v praxi len veľmi čiastkové. I keď došlo k prepojeniu viacerých inštitúcií, ktoré si vzájomne posúvajú informácie, nie je tento systém ani zďaleka úplný a ani dokonale zladený, z čoho následne pramenia nutné návštevy niektorých úradov resp. vypisovanie ďalších zbytočných formulárov a registrácií. Jedným z výrazných problémov je aj prideľovanie rôznych identifikačných čísel, ktoré získavajú podnikatelia na jednotlivých inštitúciách po zaregistrovaní sa. Ako príklad môže poslúžiť to, že len obyčajný živnostník dostáva identifikačné číslo organizácie (IČO), daňové identifikačné číslo (DIČ), identifikačné číslo platiteľa DPH (IČ DPH), pokiaľ mu to vyplýva zo zákona, resp. ak požiada o zaregistrovanie za platiteľa, identifikačné číslo do zdravotnej poisťovne, identifikačné číslo do Sociálnej poisťovne a tento rad sa ďalej rozširuje, pokiaľ si výkon jeho činnosti vyžaduje

ďalšie registrácie, či povolenia a odobrenia kompetentných úradov. Stráca sa tak prehľad o jednotlivých subjektoch zo strany verejnej správy a zároveň podnikateľský subjekt je zaťažený evidenciou zoznamu „nepotrebných“ čísel, na základe ktorých sa identifikuje na príslušných inštitúciách.

Ďalší problém nastáva v okamihu, keď je výkon príslušnej podnikateľskej činnosti, resp. povolania podmienený splnením ďalších zákonných podmienok, resp. získaním dodatočných príslušných potvrdení, či osvedčení, na základe ktorých sa takto daný predmet činnosti povoľuje. V radoch podnikateľov i odborníkov pretrváva názor, že väčšinu viazaných, či koncesovaných živností je potrebné presunúť do kategórie voľných živností, čo môže prispieť k zvýšeniu pružnosti trhu, vykrytím prázdnych miest na trhu a v konečnom dôsledku rastu zamestnanosti i kvality služieb a v neposlednom rade i poklesu konečných spotrebiteľských cien.

Problémom začatia podnikania je i značný počet inštitúcií, ktoré majú oprávnenie príslušné povolenia, či osvedčenia vydávať. Vzhľadom na nízku úroveň verejnej informovanosti, stratí podnikateľ výrazné množstvo času, kým sa pátraním dopracuje k samotnej autorite, ktorá tieto činnosti vykonáva, a až následne nastáva samotný proces získavania príslušného povolenia, či osvedčenia. V neposlednom rade sú v tomto smere problémom aj lehoty súvisiace zo získaním príslušných dokumentov, ktoré sa medzi jednotlivými príslušnými verejnými inštitúciami líšia a samotný proces zvyčajne prebieha zdĺhavo. Získať takéto osvedčenie, či povolenie na počkanie je prakticky nemožné. Napriek pretrvávajúcim snahám o zrušenie, či zjednodušenie takýchto obmedzení, resp. podmienených povoľovaní predmetov činnosti podnikania zo strany živnostenského zväzu, Republikovej únie zamestnávateľov a ďalších inštitúcií, sa tieto paradoxne komplikujú, alebo zostávajú bez zmeny.

V rámci decentralizácie verejnej správy došlo k presunu časti kompetencií na jednotlivé samosprávne kraje a obce. Tie rozhodujú o udeľovaní niektorých druhov povolení a licencií. Samotná úloha úradu samosprávneho kraje spočíva najmä v zadministrovaní žiadosti, čo spravidla trvá 30 dní a v následnom vydávaní príslušného povolenia, pokiaľ žiadateľ spĺňa podmienky stanovené zákonom, či príslušnými nariadeniami. Takéto riešenie presunu kompetencií sa v súčasnej podobe javí skôr ako vytváranie umelých bariér, než ako účinný

krok decentralizácie. Príkladom môže byť oblasť verejnej autobusovej dopravy, ktorá je v kompetencii príslušného vyššieho územného celku, ktorý povoľuje prevádzkovanie liniek.

Aj samotné mestá a obce zasahujú do života podnikateľov a ovplyvňujú podnikateľské prostredie, i keď na prvý pohľad nie až tak viditeľne, ako inštitúcie štátnej správy. Obec na území patriacej pod jej samosprávu usmerňuje niektoré oblasti ekonomickej činnosti a to v niektorých prípadoch napríklad vydávaním záväzných stanovísk k podnikateľskej činnosti, či k usmerneniu prevádzky. Svojím nariadením určuje aj pravidlá otváracích hodín v predajniach, stravovacích zariadeniach, pohostinstvách, či určuje čas, v ktorom je možné poskytovať niektoré služby a pod. Dokonca môže obmedziť predaj niektorého druhu tovarov v určitom čase (napr. zákazom predaja alkoholických výrobkov v čase od 22.00 do 06.00) a pod. Zaujímavosťou a do značnej miery nezmyselnou bariérou je napríklad udeľovanie povolení o možnosti zastavenia autobusu na príslušných zastávkach na vytýčenej trase. Paradoxne môže nastať situácia, že autobus napriek tomu, že prechádza tým, ktorým mestom, nebude môcť zastaviť na autobusovej zastávke, či stanici, ktorá sa tak nachádza. Takéto prípady boli reálne zaznamenané a v konečnom dôsledku tak dochádza k strate cestujúcich a klesá efektívnosť samotnej verejnej prepravy. Okrem toho obec disponuje aj rôznymi ďalšími individuálnymi povoľovacími kompetenciami, ktorých nutnosť je prinajmenšom otázna a ich súčasnú formu je možné označiť za zbytočne byrokratickú. Zároveň je potrebné dodať, že sa spravidla vždy jedná o správne konanie, ktoré môže trvať až 30 dní.

Neopodstatnené administratívne bariéry podnikania na Slovensku

Informačná povinnosť podnikateľských subjektov voči inštitúciám štátnej a verejnej správy ako aj subjektom regionálnej a miestnej samosprávy sa samotnou registráciou podnikateľského subjektu nekončí, práve naopak. Základný informačný kontakt sú podnikatelia v zmysle rôznych zákonov a iných právnych predpisov povinní udržiavať s príslušnými organizáciami neustále a na pravidelnej báze. Z výsledkov analýz prezentovaných Komplexným auditom prekážok podnikania v oblasti neopodstatnených administratívnych bariér podnikania na Slovensku, ktorá bola dokončená v prvom polroku 2006 vyplynulo, že k výrazným problémom patria registračné a informačné požiadavky verejnej správy (ministerstvá, samosprávy, Sociálna poisťovňa, zdravotné poisťovne, daňové úrady, Štatistický úrad SR) voči podnikateľom, ktoré sú nekoordinované, často duplicitné či zbytočné, navyše bez adekvátneho využitia informačných technológií. Ďalším problémom sú lehoty na vydávanie povolení a potvrdení potrebných pre výkon podnikania, ktoré sú príliš dlhé (napr. 30 dní v prípade správneho konania). Na základe týchto prezentovaných výsledkov autori štúdie navrhli v roku 2006 nasledovné odporúčania v oblasti neopodstatnených administratívnych bariér podnikania, ktoré by mohli výrazne pomôcť rozvoju podnikania i celej ekonomiky Slovenska:

- *Zlúčiť výber daní a odvodov na daňové úrady. Zároveň zjednodušiť výkazníctvo súvisiace s daňovými a odvodovými povinnosťami (napr. jeden formulár pre ročné zúčtovanie daňovej a odvodových povinností).*
- *Zásadne prehodnotiť rozsah údajov, ktoré zbiera Štatistický úrad SR, NBS a iné inštitúcie od podnikateľských subjektov s cieľom ich optimalizácie.*
- *V maximálnej miere využívať filozofiu jednotných kontaktných miest. Implemetovať pravidlo, že ak si podnikateľ splní voči úradu istú povinnosť, jeho žiadosť sa považuje automaticky za vybavenú, ak úrad v stanovenom termíne nevyvinie ďalšiu komunikáciu. Zásadne prehodnotiť lehoty súvisiace s registračnými úkonmi a povoľovacími konaniami, generálne aj všetky aktivity verejnej správy, ktoré podliehajú správnemu konaniu. Začať s reformou povoľovacích a licenčných konaní, t.j. zmeniť filozofiu povolení a licencií tak, aby sa vytvorili všeobecné pravidlá, ktoré musí podnikateľ spĺňať, aby sa maximum v súčasnosti platných povolení/licencií zmenilo na ohlásenia, resp. aby sa vytvorili všeobecné pravidlá, ktoré musí podnikateľ spĺňať pri výkone podnikania bez akejkoľvek ohlasovacej povinnosti.*

Podobne, ako v prípade odporúčaní týkajúcich sa zjednodušenia vstupu na trh, ani v tejto oblasti neboli odporúčania Auditu doposiaľ implementované.

Evidenčné údaje, ktoré sa počas existencie a pôsobenia podnikateľského subjektu s plynúcim časom a okolnosťami menia, musia byť príslušným inštitúciám, ktoré disponujú pôvodnými údajmi, ohlasované v zákonom stanovených lehotách. Vzhľadom na existujúci problém chýbajúcej koordinácie a informačnej prepojenosti medzi jednotlivými subjektmi tak štátnej ako aj regionálnej správy, je každý podnikateľ nútený hlásiť väčšinu vzniknutých zmien každej inštitúcii osobitne. Táto multiplicitná informačná povinnosť sa netýka len základných identifikačných údajov, ale najmä pri získavaní povolení, vykonávaných prevádzkových zmenách a pod. K najväčšej pravidelnej administratívnej záťaži podnikateľských subjektov patrí pravidelné poskytovanie informácií v súvislosti s vyberaním povinného zákonného poistného, za ktoré sú zodpovedné Sociálna poisťovňa a jednotlivé zdravotné poisťovne. Veľkým progresom sa v oblasti komunikácie medzi podnikateľskými subjektmi a Sociálnou poisťovňou stala elektronizácia podávaných informácií prostredníctvom interaktívnych výkazových formulárov, ktoré sú dostupné cez oficiálnu stránku Sociálnej poisťovne. K ich sprístupneniu ale potrebuje organizácia získať osobný prístupový kľúč, na základe ktorého má k dispozícii prístup na svoj elektronický účet, pomocou ktorého je možné odosielať jednotlivé výkazy a hlásenia do Sociálnej poisťovne. Súčasťou osobného prístupového kľúča je aj elektronický kľúč slúžiaci ako elektronický podpis, pomocou ktorého sa verifikujú odoslané dáta, pričom odosielateľ takýmto spôsobom potvrdzuje ich správnosť a nesie prípadnú zodpovednosť za vzniknuté nezrovnalosti. Spoločnosť si však musí požiadať o vytvorenia elektronického konta. Táto forma komunikácie so Sociálnou poisťovňou sa stala výrazným prínosom pre väčšinu podnikateľských subjektov, ktoré nie sú nútene fyzicky verifikovať všetky poskytnuté dáta prostredníctvom osobného kontaktu, ako tomu bolo ešte v nedávnej minulosti. Mnohé softvérové spoločnosti už dnes ponúkajú riešenia, ktoré priamo do informačného systému spoločnosti integrujú príslušnú interaktívnu komunikáciu so Sociálnou poisťovňou vrátane formulárov. Napriek tejto skutočnosti je táto inštitúcia ešte stále veľkým byrokratickým zahlcovateľom, pretože výkazy sa posielajú na mesačnej báze a okrem toho je potrebné vždy najneskôr do 8 dní nahlasovať vzniknuté zmeny, ako napr. prihlášky, či odhlášky zamestnancov, nahlasovanie práceneschopnosti a pod., čo výrazne administratívne zaťažuje predovšetkým zamestnávateľov, ktorí na to musia zabezpečiť príslušnú pracovnú silu, nesúcu zjavné náklady. Jedným z nedoriešených problémov je zbytočné doručovanie

Výpisu z daňového priznania. To musí podnikateľ doručiť do 30. júna. Tieto informácie sú pritom daňovým úradom zasielané do Sociálnej poisťovne a jedná sa teda o zbytočne duplicitný a nič neriešiaci byrokratický úkon, ktorý by bolo možné okamžite zrušiť. Žiaľ napriek tomu, že tento návrh už bol predložený, kompetentné orgány ho zamietli.

Veľmi podobná je v súčasnosti aj situácia s poskytovaním údajov do jednotlivých zdravotných poisťovní. Okrem dvoch z nich je možné zasielanie údajov rovnakým spôsobom ako je tomu u Sociálnej poisťovne, teda prostredníctvom elektronického rozhrania na príslušných stránkach jednotlivých zdravotných poisťovní. Okrem formulárov si podnikatelia môžu prezrieť aj stav ich účtu vrátane nedoplatkov, či preplatkov, a tak jednoducho realizovať následné platobné operácie. Rovnako aj tu je nutné požiadať príslušné zdravotné poisťovne o vygenerovanie a pridelenie konta a osobného identifikačného elektronického kľúča s elektronickým podpisom, ktorý bude slúžiť ako nástroj identifikácie a verifikácie používateľa. Hoci administratíva spojená s výkazníctvom do zdravotných poisťovní nie je až natoľko zložitá ako u Sociálnej poisťovne, veľkú úlohu tu zohráva vypĺňanie jednotlivých formulárov pre každú poisťovňu samostatne, čo zaberá výrazné množstvo času a blokuje pracovnú silu, ktorú je potrebné platiť zo zdrojov podnikateľského subjektu. K najväčšej byrokratickej operácii v rámci odovzdania informácií medzi podnikateľmi a zdravotnými poisťovňami patrí ročné zúčtovanie zdravotného poistenia. Napriek pôvodným očakávaniam, ktoré predpokladali zvýšený výber poistného a elimináciu množstva neplatičov je situácia úplne odlišná. Výber z posledného ročného zúčtovania nepriniesol ani 1 mld. SKK, pričom znamenal neúmernú administratívnu záťaž tak pre podnikateľov, ako aj pre bežné fyzické osoby a v neposlednom rade aj samotné poisťovne. Okrem toho vznikla potreba vracania preplatkov mnohým poistencom, ktorí prekročili maximálny vymeriavací základ, resp. odviedli do poisťovne vyššiu sumu peňazí, ako bolo predpísané. Tento počet ľudí sa pritom v poslednom ročnom zúčtovaní značne rozšíril a znížil tak celkové príjmy poisťovní. Rovnako je potrebné spomenúť, že už 2 roky sa hovorí o zjednodušení formulárov, pričom sa pri zúčtovaní používalo až 9 typov tlačív s ohľadom na právnu formu, či typy príjmov. Žiaľ k tomuto kroku zatiaľ nedošlo. Taktiež sa objavil návrh na úplné zrušenie ročného zúčtovania, keďže náklady s ním spojené zatieňujú takmer všetok príjem z nich a nedokázal sa týmto spôsobom výrazne eliminovať ani počet neplatičov a dlžníkov zdravotného poistenia.

Výraznú úlohu v oblasti povinného informačného zaťaženia podnikateľských subjektov zohráva bezpochyby Štatistický úrad SR, ktorý do svojich databáz sumarizuje podkladové údaje z rôznych oblastí spoločenského a najmä hospodárskeho života v krajine, pričom veľkú časť z nich poskytuje ďalším inštitúciám. Zber dát totiž vyžaduje aj legislatíva Európskej únie, pričom ich za ich zhromažďovanie na európskej úrovni nesie zodpovednosť Eurostat. Za zber dát ako aj správnosť ich spracovania sú na úrovni členských krajín zodpovedné jednotlivé národné štatistické úrady, čiže v našom prípade Štatistický úrad SR. Záujem úradu o informácie je teda pochopiteľný, no zároveň kladie na podnikateľskú sféru výrazné administratívne bremeno. Zákon 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike ustanovuje tzv. spravodajské jednotky, ktoré sú zaradené do štatistických zisťovaní. Tie sú povinné vo vlastnej réžii zabezpečiť poskytovanie údajov požadovaných Štatistickým úradom SR. Spravodajské jednotky podľa zákona nesmú odmietnuť povinnosť poskytovania údajov a navyše musia evidovať dáta, ktoré úrad vyžaduje a to bez ohľadu na to, či sú pre podnikateľský subjekt nejako významné.

Daňová a colná správa zastúpená jednotlivými daňovými úradmi je samostatnou kapitolou podnikateľom dobre známych inštitúcií, ktoré so sebou okrem výberu daní, ktoré vplývajú na samotnú rentabilitu podnikateľov, prináša aj množstvo administratívneho zaťaženia. Samotný rozsah plnenia si rôznych informačných povinností je pritom viazaný na celú škálu tzv. daňových zákonov, samotných druhov daní ako aj od frekvencie ich platenia, ktorá je pre rôzne typy daňových subjektov rozdielna.

Základným daňovým nástrojom z kategórie priamych daní je daň z príjmov, ktorú musia podnikateľské subjekty platiť raz ročne, pričom v prípade vysokej daňovej povinnosti im vzniká aj povinnosť platenia kvartálnych, resp. mesačných preddavkov. Okrem toho netreba zabúdať na zákonnú povinnosť vedenia účtovníctva, resp. aspoň evidencie príjmov, pokiaľ sa subjekt rozhodne uplatňovať si paušálne výdavky. To ale platí len pre minimálne množstvo podnikateľov, keďže takúto možnosť majú len fyzické osoby a zároveň neplatitelia dane z pridanej hodnoty. V prípade, že podnikateľský subjekt je až zamestnávateľom, je povinný vykonávať na mesačnej báze zrážku dane z platov svojich zamestnancov a odviesť ju. Rovnako mu vyplýva povinnosť vykonania ročného zúčtovania daní svojím zamestnancom, pokiaľ o to požiadajú.

Najdôležitejším zdrojom príjmov štátneho rozpočtu je daň z pridanej hodnoty, ktorú sú podnikateľské subjekty – platitelia dane - povinné odvádzať na kvartálnej, resp. mesačnej báze v princípe v závislosti od obratu. K tomu prislúcha vedenie evidencie prijatého a uskutočneného zdaniteľného plnenia a vyplnenie daňového priznania k dani z pridanej hodnoty. Okrem toho práve táto daň je ostro sledovaná a podlieha častým námatkovým kontrolám zo strany daňovej správy. Veľkým progresom pri plnení si administratívnych povinností sa stala elektronizácia, ktorá umožnila využívať on-line interaktívne daňové formuláre na webovom portály daňového riaditeľstva. Podobná situácia je aj vo vzťahu k colnej správe, kde je potrebné vykazovať množstvo rozličných informácií v súvislosti s tranzitnou dopravou, resp. prepravou tovarov v podobe predpísaných tlačív, ako aj poskytovanie pravidelných výkazov o stave zásob liehu, alkoholických výrobkov, či tabaku a tabakových výrobkov vrátane cigariet. Okrem toho je povinnosťou príslušných subjektov pravidelne odvádzať spotrebnú daň z alkoholu, alkoholických nápojov, tabaku a tabakových výrobkov. Taktiež podnikateľom obchodujúcim s tretími krajinami vyplýva povinnosť tzv. colných deklarácií (a platenia cla pri dovoze tovaru).

V neposlednom rade vytvárajú administratívnu záťaž aj mestské a obecné úrady. Tie vystupujú v úlohe správcu miestnych daní s výnimkou dane z motorových vozidiel, ktorú vykonávajú daňové úrady a príjemcami sú príslušné príslušné vyššie územné celky. Obce a mestá spravujú najmä dane z nehnuteľností, kde je potrebné pri ich nadobudnutí podať daňové priznanie. Pokiaľ nedôjde k zmenám, realizuje sa len ročná úhrada. V prípade akýchkoľvek zmien je však povinnosť podať nové daňové priznanie.

Celkovým problémom výberu daní je prehnaná a nekoordinovaná administratíva, keďže okrem splnenia si samotnej daňovej povinnosti, zákony ukladajú podnikateľom povinnosti vedenia účtovníctva, ktoré pozná viacero podôb, a taktiež neustále vypĺňanie príslušných tlačív v pravidelných cykloch. Obrovským problémom je aj nekoordinovanosť termínov podávania jednotlivých typov daňových priznaní (daň z motorových vozidiel a miestne dane do 31. 1., daň z príjmov do 31.3., daň z pridanej hodnoty vždy k 25. dňu v mesiaci po predchádzajúcom zdaňovacom období). Podľa hodnotenia Svetovej banky sa Slovensko nachádza z pohľadu byrokracie spojenej s platením daní na 126. mieste spomedzi 181 hodnotených ekonomík sveta. Modelová firma realizuje podľa hodnotenia 31 platieb daní

a strávi príslušnou administratívou 325 hodín. Naproti tomu napríklad firma v Dánsku zrealizuje len 9 platieb a „minie“ asi tretinu času – 135 hodín.

Tabuľka 6: Administratívna náročnosť pri platení daní podľa údajov Svetovej banky

Krajina/oblasť	Počet platieb	Počet hodín
Dánsko	9	135
Slovensko	**31**	**325**
OECD priemer	13,4	210,5

Zdroj: DoingBusiness.org, 2008

Byrokratická mašinéria a štrukturálne fondy EÚ

Samostatnou kapitolou neúmerného administratívneho zaťaženia je príprava a následná realizácia projektov spolufinancovaných Európskou úniou v podmienkach Slovenskej republiky. Práve tu sa viac ako kdekoľvek inde stretáva podnikateľský sektor s byrokratickým aparátom, ktorý odrádza veľkú časť potenciálnych príjemcov účelovej pomoci od podávania samotných žiadostí o nenávratný finančný príspevok (NFP), ako aj samotnej realizácie predkladaných projektov. V rámci nového programovacieho obdobia EÚ a následne schváleného Národného strategického referenčného rámca pre roky 2007-2013 zriadili jednotlivé slovenské ministerstvá implementačné agentúry, ktoré sú zodpovedné za implementáciu jednotlivých operačných programov. Paradoxom je, že napriek pôvodnému cieľu prispieť k jednoduchšej a plynulejšej implementácie finančných prostriedkov, ako aj zvýšenie transparentnosti ich prideľovania, je situácia značne iná. Jednotlivé výzvy sú vyhlasované veľmi nejasne, pričom sa opakovane stalo, že počas trvania výziev došlo k ich viacnásobným úpravám. Každá implementačná agentúra pritom vyžaduje iné povinné doklady, resp. podklady potrebné k splneniu formálnych podmienok žiadosti o NFP. Kým u niektorých stačia rôzne čestné prehlásenia, iné vyžadujú rôzne potvrdenia od rôznych úradov, ako napr. Sociálna poisťovňa, daňový úrad, jednotlivé zdravotné poisťovne a pod. Paradoxom je, že aj tá istá agentúra nastavuje rozdielne administratívne podkladové podmienky pre jednotlivé výzvy.

Vhodným príkladom môže byť porovnanie dvoch výziev pripravených Sociálnou implementačnou agentúrou Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny v rámci Operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia. V tej prvej - zameranej na vzdelávanie pracovníkov - umožnila získať pomoc existujúcim podnikateľom (s dobou pôsobnosti dlhšou ako 3 roky) na projekt až do výšky 95 % oprávnených výdavkov, pričom okrem žiadosti o NFP, rozpočtu a podrobného opisu projektu, bolo potrebné priložiť istý počet príloh ohľadne podnikateľského subjektu. Väčšina týchto potvrdení s výnimkou výpisu z obchodného registra a daňového priznania mohla byť realizovaná čestnými prehláseniami. Naproti tomu druhá výzva, ktorej koordinátorom tiež Sociálna implementačná agentúra, určená pre podporu začínajúcich podnikateľov - bola nastavená tak, že maximálna výška poskytnutých prostriedkov mohla na technológiu dosiahnuť 50 % a na vzdelávanie 70 % oprávnených výdavkov. Okrem toho museli začínajúci podnikatelia dokladať takmer všetky povinné prílohy v originálnoch. Ide predovšetkým o potvrdenia z Obchodného registra, daňového úradu, Sociálnej poisťovne, všetkých zdravotných poisťovní, atď. Takto nastavená výzva sa dá považovať za byrokratickú likvidáciu začínajúceho podnikateľa. Ďalšou výraznou byrokratickou záťažou je po prípadnom schválení žiadosti o NFP aj následné čerpanie zdrojov a vykonávanie monitoringu. Všetky tieto kroky sú administratívne náročné a znižujú celkovú využiteľnosť prostriedkov z EÚ fondov. V porovnaní s iným krajinami EÚ, ako napr. Írsko, je riadenie EÚ fondov na Slovensku, ako aj prístup k prostriedkom administratívne omnoho náročnejšie.

Bariéry podnikania zo strany podnikateľských organizácií

Nie každú podnikateľskú činnosť v podmienkach Slovenskej republiky je možné prevádzkovať na základe voľnej živnosti. Časť podnikateľských aktivít totiž podlieha priamej regulácii jednak zo strany štátu a taktiež zo strany osobitných/profesijných organizácií – komôr. Tie rovnako ako verejná správa vytvárajú požiadavky na splnenie rôznych odborných, či informačných podmienok, ktoré sa stávajú minimálne administratívnou bariérou slobodného podnikania. Audit v roku 2006 konštatoval, že povoľovacie a registračné povinnosti prenesené zo štátu na podnikateľské organizácie, komory, zväzy, atď. predstavujú prekážky slobodného podnikania, a to v podobe:

- obmedzenia vstupu nových podnikateľských subjektov na trh prostredníctvom podmienenia výkonu podnikania / povolania povinným členstvom v komore,
- možnosti podnikania / výkonu povolania viazaním na získanie licencie od príslušnej komory,
- povinného absolvovania odborných skúšok spojeného s povinným členstvom v príslušnej podnikateľskej odbornej organizácii (komore),
- dlhých (v niektorých prípadoch až 90-dňových) lehôt zápisu do komory, resp. vydania osvedčenia.

Na základe týchto faktov autori štúdie navrhli v roku 2006 nasledovné odporúčania v oblasti neopodstatnených administratívnych bariér podnikania zo strany podnikateľských organizácií:

- *Generálne eliminovať úlohy Slovenskej živnostenskej komory podľa živnostenského zákona. Zrušiť povinnosť vykonávania kvalifikačnej skúšky následne po získaní predpísaného vzdelania.*
- *Definitívne a v absolútnom rozsahu preniesť povoľovacie konania a registračné povinnosti z iných orgánov/organizácií (komôr) späť na verejnú správu, teda reálny výkon presmerovať na budúce kontaktné miesta. Zrušiť povinné členstvo podnikateľských subjektov v komorách.*

Aj dnes – vzhľadom na status quo v tejto oblasti - za hlavné negatívne atribúty súčasného stavu slobodného prístupu k podnikaniu vo vzťahu ku komorám možno jednoznačne

považovať samotné obmedzenie vstupu nových podnikateľov, resp. podnikateľských subjektov na trh. V niektorých prípadoch je totiž samotný výkon podnikateľskej aktivity a teda aj samotné začatie podnikania viazané s potrebou členstva v príslušnej komore. To zo sebou zároveň prináša aj povinnosť úhrady rôznych členských poplatkov, príspevkov, či poistení a pod. Často navonok deklarovaná možnosť pôsobenia mimo členstva v príslušnej komore je len akousi abstrakciou a jedná sa skôr o čiste teoretickú možnosť, pretože samotná možnosť výkonu istých povolaní je viazaná získaním licencie od tej ktorej príslušnej komory.

Ďalšou obmedzujúcou skutočnosťou sú veľmi dlhé čakacie lehoty na zapísanie samotného subjektu, či podnikateľa do registra členov príslušných komôr. V niektorých prípadoch predstavuje tento čas až 90 dní. Okrem toho je samotné členstvo v komorách častokrát podmienené absolvovaním rôznych školení, či výkonom príslušných odborných skúšok.

Príkladom takejto byrokracie, resp. obmedzenia slobodného prístupu na trh, je výkon napríklad notárskeho, či advokátskeho povolania, kde nestačí len získanie príslušného vzdelania a praxe, ale vyžaduje sa splnenie ďalších povinností, ako členstvo v komore, vykonanie skúšok, pričom samotné počty notárov sú regulované. Napriek snahám o odbúranie monopolu zo strany „druhej Dzurindovej vlády“ sa tak nakoniec nestalo. Veľmi podobná je situácia v oblasti výkonu daňového poradenstva, či audítorstva, kde zákon okrem príslušného vzdelania vyžaduje päťročnú prax, vykonanie odbornej skúšky a členstvo v príslušnej komore na to, aby mohol podnikateľ vykonávať takúto činnosť samostatne. S podobnými problémami sa boria aj cestovné kancelárie, ktoré obmedzuje povinné členstvo v asociácii a napríklad aj povinné poistenie voči insolventnosti, v opačnom prípade je možné vykonávať len činnosť cestovnej agentúry. Samostatnou špecifickou skupinou sú lekári a lekárnici, kde je regulácia odôvodniteľná výrazným vplyvom na ľudský život a zdravie populácie.

Systematický prístup k eliminácii administratívneho zaťaženia

Mnohé štáty Európskej únie (i samotná EÚ) dlhodobo rozpracovávajú problematiku štandardizovanej a cielenej eliminácie administratívneho zaťaženia podnikania, pričom prijaté opatrenia explicitne dokazujú opodstatnenosť týchto krokov. Komplexný audit prekážok podnikateľského prostredia konštatoval v roku 2006, že v Slovenskej republike chýba systematický prístup k riešeniu administratívneho zaťaženia podnikateľského prostredia. Na základe uvedeného konštatovania bolo navrhnuté jedno základné odporúčanie pre riešenie takejto situácie, a to:

- *Zaviesť strategický prístup k riešeniu problému administratívneho zaťaženia v SR. Ustanoviť poradný orgán pre oblasť administratívneho zaťaženia. Aktívne komunikovať s podnikateľskou sférou a získať od nej podnety.*

Prvým zásadným krokom na Slovensku je v tomto smere schválenie dokumentu ***Akčný program znižovania administratívneho zaťaženia podnikania v Slovenskej republike 2007 – 2012*** (uznesením č. 833/2007), ktorého hlavným cieľom je prijať a implementovať systematický prístup k problému administratívneho zaťaženia, ktorý by umožnil skúmať problémy a možné zlepšenia generálne (ako súčasť kampane pre lepšiu reguláciu a zavedenia hodnotenia dopadov na podnikanie ako takého) s cieľom zmeniť kultúru medzi regulátormi a regulovanými a súčasne zvýšiť kvalitu výstupov verejnej správy. Parciálne ciele Akčného programu môžeme zhrnúť nasledovne: 1. Pripraviť nástroje a definovať podmienky pre meranie administratívneho zaťaženia v SR, 2. Kvantifikovať administratívne zaťaženie v SR, 3. Definovať opatrenia na zníženie administratívneho zaťaženia a zabezpečiť ich implementáciu. V súčasnosti sa realizuje základná fáza Akčného programu, ktorou je mapovanie existujúceho administratívneho zaťaženia podnikania v podobe kvantifikácie existujúcich administratívnych povinností (tzv. základné meranie).

Jedným z výrazných nástrojov, ktorý môže pomôcť k znižovaniu administratívneho zaťaženia, je ***Operačný program informatizácia spoločnosti***, ktorý schválila Európska komisia 17. septembra 2007. Prvou z jeho hlavných prioritných osí je „Elektronizácia verejnej správy a rozvoj elektronických služieb“, ktorá obsahuje aj rozšírenie a skvalitnenie služieb na báze modelu G2B (Government to Business), čiže elektronizáciu komunikácie medzi podnikateľmi a verejnou správou. Operačný program počíta do roku 2013 so zavedením 20

verejne dostupných a celkovo 192 elektronických služieb e-Governmentu, ktoré môžu výrazne znížiť a hlavne zjednodušiť plnenie administratívnych povinností podnikateľov voči verejnej správe. V rámci G2B modelu pôjde o eletronizáciu nasledovných služieb: a) colné vyhlásenia, b) daň z pridanej hodnoty (DPH), c) daň z príjmov právnických osôb, d) daň z príjmov fyzických osôb – podnikateľov, e) povolenia životného prostredia, f) registrácia právnickej osoby, g) sociálne dávky pre zamestnancov, h) verejné obstarávanie ch) vykazovanie štatistických údajov.

Žiaľ k spusteniu Operačného programu Informatizácia spoločnosti došlo až 11. novembra 2008, čiže po takmer 14 mesiacoch od jeho schválenia, čo vyvoláva otázniky včasného naplnenia stanovených cieľov. Taktiež prvá výzva tohto Programu nesmeruje do oblasti e-Governmentu, ale do elektronizácie a digitalizácie matrík, archívov a pod.

Prehľad odporúčaní Auditu z roku 2006 a ich napĺňanie

Odporúčanie z roku 2006	Stav plnenia	Stručný komentár
Zaviesť a systematicky používať nástroje na kvantifikáciu nákladov administratívneho zaťaženia (napr. Standard Cost Model)	**Čiastočne**	Vláda SR schválila Akčný program, ktorého cieľom je zaviesť opatrenia, ktoré majú prispieť k systematickému riešeniu AZ v horizonte do roku 2012. Vlastný systém teda zatiaľ nebol implementovaný.
Zabezpečiť vznik kontaktných miest, ktoré významne uľahčia úplné registračné a preregistračné povinnosti (teda aj registrácie do poistných systémov, u správcu dane a pod.) pre podnikateľov (a to nielen podľa živnostenského zákona, ale aj podľa iných individuálnych legislatívnych noriem), s dôrazom na možnosti maximálneho využívania elektronickej komunikácie.	**Čiastočne**	V tejto oblasti bol dosiahnutý za obdobie rokov 2006-2008 najväčší progres, pričom došlo k spusteniu e-governmentu, ktorý umožňuje aj elektronickú registráciu podnikateľských subjektov a to za polovičný správny poplatok (vyžaduje ale zriadenie elektronického podpisu). Zároveň došlo k vytvoreniu jednotných kontaktných miest na živnostenských úradoch, kde je možné na jednom mieste zabezpečiť aj registráciu na príslušného správcu dane a zdravotnú poisťovňu. Nie je dokončená prepojenosť so sociálnou poisťovňou ako aj registračná povinnosť v zmysle špecifických legislatívnych noriem pre vybrané druhy podnikateľskej činnosti.
Zahrnúť do filozofie a procesu tvorby a fungovania kontaktných miest aj obce a samosprávne kraje, ktoré disponujú istými právomocami v povoľovacom a registračnom konaní.	**Nie**	V tomto smere nedošlo k posunu. Obce a samosprávne kraje nie sú výraznejšie zapojené do fungovania jednotných kontaktných miest.
Znížiť finančné poplatky súvisiace so vstupom na trh a hlásením zmien v registrovaných údajoch.	**Čiastočne**	Došlo k zníženiu registračných poplatkov za vystavenie živnostenského listu z 1000 SKK na 100 SKK, pričom jeden list už v súčasnosti obsahuje len jeden predmet vykonávanej činnosti. Znížený je taktiež poplatok za registráciu spoločnosti pokiaľ je podávaná elektronicky a to až o 50 % na 5000 SKK. Na druhej strane obmedzenie počtu živností zapísaných na ŽL predstavuje pri ich väčšom počte naopak nárast poplatkovej povinnosti, keďže v minulosti poplatok nebol viazaný na ich počet.

Odporúčanie z roku 2006	Stav plnenia	Stručný komentár
Zaviesť unikátne registračné číslo pre podnikateľské subjekty a nahradenie v súčasnosti aplikovaných niekoľko registračných čísel, ktoré podnikateľ získava v procese registrácie (IČO, DIČ, registračné čísla poisťovní a pod.)	**Nie**	Nedošlo k žiadnej zmene v súčasnosti aplikovaných identifikačných čísel.
Zaviesť jednotný a jediný hospodársky register pre evidenciu podnikateľských subjektov v Slovenskej republike (integrujúci v súčasnosti niekoľko existujúcich registrov - napr. živnostenský, obchodný, register Sociálnej poisťovne a pod.).	**Nie**	V súčasnosti sa stále používa neprehľadná sieť viacerých obdobných registrov, čím sa stráca orientácia v súčasnom domácom ekonomickom priestore a pri hľadaní údajov sa stráca čas a unikajú zdroje z titulu duplicitnej agendy.
Preniesť maximum tzv. remeselných, viazaných a koncesovaných živností do kategórie voľných živností. Preniesť pod právny režim živnostenského zákona maximum činností, ktoré sú v súčasnosti z neho vyňaté (činnosti a povolenia vymenované v § 3 živnostenského zákona).	**Nie**	Aj v súčasnosti je množstvo podnikateľských aktivít viazané na získanie dodatočných oprávnení, povolení, či vykonaní skúšok a to aj u tých, ktorí sú vzdelaním kvalifikovaní na takýto druh činnosti.
Zlúčiť výber daní a odvodov na daňové úrady. Zároveň zjednodušiť výkazníctvo súvisiace s daňovými a odvodovými povinnosťami (napr. jeden formulár pre ročné zúčtovanie daňovej a odvodových povinností).	**Nie**	Pôvodné zámery predošlej vlády deklarovali snahu zjednotenia daní a odvodov do roku 2010. Súčasná vláda prijala záväzok zrealizovať tento krok bez konkrétneho časového horizontu.
Zásadne prehodnotiť rozsah údajov, ktoré zbiera Štatistický úrad SR, NBS a iné inštitúcie od podnikateľských subjektov s cieľom ich optimalizácie.	**Nie**	Naďalej ostáva povinnosť podnikateľov poskytovať široké spektrum rôznych údajov, pričom za obdobie posledných 3 rokov neevidujeme výrazné zníženie dopytu po nich.

Odporúčanie z roku 2006	**Stav plnenia**	Stručný komentár
V maximálnej miere využívať filozofiu jednotných kontaktných miest. Implementovať pravidlo, že ak si podnikateľ splní voči úradu istú povinnosť, jeho žiadosť sa považuje automaticky za vybavenú, ak úrad v stanovenom termíne nevyvinie ďalšiu komunikáciu. Zásadne prehodnotiť lehoty súvisiace s registračnými úkonmi a povoľovacími konaniami, generálne aj všetky aktivity verejnej správy, ktoré podliehajú správnemu konaniu. Začať s reformou povoľovacích a licenčných konaní, t.j. zmeniť filozofiu povolení a licencií tak, aby sa vytvorili všeobecné pravidlá, ktoré musí podnikateľ spĺňať, aby sa maximum v súčasnosti platných povolení/licencií zmenilo na ohlásenia, resp. aby sa vytvorili všeobecné pravidlá, ktoré musí podnikateľ spĺňať pri výkone podnikania bez akejkoľvek ohlasovacej povinnosti.	**Čiastočne**	Vznik jednotných kontaktných miest bol zrealizovaný na jeseň 2007, pričom však táto filozofia nebola naplnená v celom rozsahu. I keď došlo na viacerých úradoch k skráteniu vybavovacích lehôt, naďalej ostáva problémom prílišná šírka byrokratického aparátu a spôsobu jeho fungovania s potrebou sledovania rôznych termínov, následnej správnosti hlásení, atď. Nedostatočné je zapojenie miestnej a územne samosprávy v oblasti povoľovacích konaní a podpory podnikania formou znižovania lokálnej byrokracie. Filozofia všeobecných pravidiel pri získavaní povolení a licencií resp. ich premena na ohlásenia pri spĺňaní podmienok zatiaľ nebola prenesená do reálnej bežnej praxe.
Generálne eliminovať úlohy Slovenskej živnostenskej komory podľa živnostenského zákona. Zrušiť povinnosť vykonávania kvalifikačnej skúšky následne po získaní predpísaného vzdelania.	**Nie**	V tomto smere neboli vykonané žiadne výrazne badateľné opatrenia, ktoré by prispeli k jednoduchšiemu prístupu na trh v určitých špecifických predmetoch podnikateľskej činnosti. Naďalej sa vyžadujú kvalifikačné skúšky a splnenia rôznych podmienok a to aj u podnikateľov, ktorí sú dostatočne kvalifikovaní.
Definitívne a v absolútnom rozsahu preniesť povoľovacie konania a registračné povinnosti z iných orgánov/organizácií (komôr) späť na verejnú správu, teda reálny výkon presmerovať na budúce kontaktné miesta. Zrušiť povinné členstvo podnikateľských subjektov v komorách.	**Nie**	Komory majú v SR stále významné postavenie, na ktorom sa za posledné 3 roky veľa nezmenilo. Aj povinné členstvo v komorách je stále realitou a podmieňuje vykonávanie viacerých profesií. Napriek deklarovaným snahám v tomto smere nenastal žiaden výrazný progres.
Zaviesť strategický prístup k riešeniu problému administratívneho zaťaženia v SR. Ustanoviť poradný orgán pre oblasť administratívneho zaťaženia. Aktívne komunikovať s podnikateľskou sférou a získať od nej podnety.	**Čiastočne**	Vláda prijala Akčný program, ktorého výsledkom má byť systematická eliminácia administratívneho zaťaženia. Zároveň sa ním vytvoril rámec pre vznik určitých poradenských orgánov, ktoré však nefungujú.

Odporúčania pre nasledujúce obdobie

Prehľad navrhovaných opatrení pre oblasť administratívneho zaťaženia
• Dokončiť prenos všetkých administratívnych povinností na one-stop-shopy (preniesť resp. sústrediť všetky informačné dopyty zo strany verejnej správy na jednotné kontaktné miesta, kde okrem samotnej registrácie budú vykonávať aj príjem informácií súvisiacich zo zmenami registrovaných údajov, ako aj administrovanie ďalších informačných požiadaviek verejnej správy voči podnikateľským subjektom, ktoré vyplývajú z platnej legislatívy).
• Zahrnúť do samotnej filozofie ako aj procesu tvorby a fungovania kontaktných miest aj mestá, obce a samosprávne kraje, ktoré disponujú istými právomocami v povoľovacom a registračnom konaní, a ktoré sa v istých bodoch dokonca aj prelínajú.
• Zrealizovať reformu povoľovacích a licenčných konaní, t.j. zmeniť filozofiu povolení a licencií tak, aby sa vytvorili všeobecné pravidlá, ktoré musí podnikateľ spĺňať, aby sa maximum v súčasnosti platných povolení/licencií zmenilo na ohlásenia, resp. aby sa vytvorili všeobecné pravidlá, ktoré musí podnikateľ spĺňať pri výkone podnikania bez akejkoľvek ohlasovacej povinnosti.
• Zaviesť jednotný centrálny hospodársky register na evidenciu podnikateľských subjektov v Slovenskej republike, ktorý zintegruje v súčasnosti viacero používaných evidencií a registrov (živnostenský register, obchodný register, register organizácií, register Sociálnej poisťovne, registre zdravotných poisťovní a pod.).
• Nahradiť rôzne druhy identifikačných čísel (IČO, DIČ, číslo registra Sociálnej poisťovne, atď.) jedným integrálnym a celoplošne použiteľným, pričom jeho vydávanie by mohlo byť v kompetencii jednotného kontaktného miesta. Odbúra sa tak súčasné zaťaženie týchto kontaktných bodov s presunom údajov do ďalších inštitúcií.
• Zaviesť registráciu firmy do 1 dňa za 1 EURO.
• Návrat k vydávaniu len jedného živnostenského listu so zápisom viacerých položiek z dôvodu lepšej prehľadnosti a odstránenia zbytočnej administratívnej náročnosti.
• Preniesť väčšinu viazaných a remeselných živností do kategórie voľných živností.
• V rámci zjednocovania procesu jednoduchšej registrácie subjektov zabezpečiť aj integrovanie úvodných informačných potrieb voči Štatistickému úradu SR (Výkaz pre registráciu organizácie) pre právnické osoby.
• Zrušiť povinné ročné zúčtovanie zdravotného poistenia voči príslušným zdravotným poisťovniam.
• Zlúčiť vyberanie povinného zákonného poistenia (odvodov) spolu s výberom daní pod príslušné daňové úrady.
• Zjednotiť termíny podávania daňových priznaní a výkazov súvisiacich s odvodmi.
• Výrazne zjednodušiť a unifikovať tlačivá na podávanie daňových priznaní a odvádzanie odvodov. Ideálnym riešením by bolo spojenie do jedného formulára.
• Zaviesť jednu spoločnú odvodovú sadzbu, čím sa odstráni potreba vykazovania a prepočítavania mnohých položiek (napr. garančný fond, fond nezamestnanosti, invalidita, atď.).
• Prehodnotiť potrebu požadovaného rozsahu údajov zbieraných Štatistickým úradom SR, Národnou bankou Slovenska a ďalšími inštitúciami od podnikateľských subjektov s cieľom jeho optimalizovania.
• Zjednotiť formuláre žiadostí, rozpočtov a podrobných opisov projektov pri predkladaní žiadostí o poskytnutie nenávratného finančného príspevku zo štrukturálnych fondov EÚ. Zaviesť len dva typy formulárov podľa zamarenia projektu (investičný a neinvestičný projekt).
• Odstrániť potrebu dokladania rôznych potvrdení a čestných prehlásení od jednotlivých verejných inštitúcií. Niektoré je prípadne možné nahradiť výpismi získanými z elektronických registrov (napr. výpis z obchodného registra, výpis z registra trestov a i.).

- Zrušiť povinnosť vykonávania rôznych kvalifikačných skúšok v prípade, že daný žiadateľ dosiahol príslušné vzdelanie.
- Znížiť rozsahy povinnej praxe pre získanie príslušného podnikateľského oprávnenia (daňové poradenstvo, advokáti,...).
- V plnom rozsahu preniesť povoľovacie konania a registračné povinnosti komôr resp. iných orgánov a organizácií späť a verejnú správu, a to predovšetkým na jednotné kontaktné miesta.
- Vylúčiť pôsobenie Slovenskej živnostenskej komory z procesu získavania živnostenského oprávnenia podľa Živnostenského zákona a eliminovať jej úlohy v povoľovacom konaní.
- Zrušiť povinné členstvo podnikateľských subjektov k príslušných komorách.
- Zrealizovať Akčný program znižovania administratívneho zaťaženia podnikania v Slovenskej republike 2007 – 2012.
- Zriadiť samostatnú organizáciu, ktorej úlohou bude príprava opatrení smerujúcich k zlepšeniu podnikateľského prostredia elimináciou zbytočnej administratívnej záťaže, ako aj sledovanie zavádzania opatrení do praxe.
- Urýchliť proces naštartovania Operačného programu Informatizácia spoločnosti a predovšetkým jeho prvej prioritnej osi „Elektronizácia verejnej správy a rozvoj elektronických služieb" prostredníctvom rýchlej a efektívnej prípravy prvých výziev smerujúcich k tvorbe prvých elektronických služieb so zameraním najmä na podnikateľský sektor.

Uzatváranie pracovnoprávnych vzťahov

Názory na zasahovanie štátu do pracovnoprávnych vzťahov a ich regulácia vrátane právnej ochrany práce a zamestnancov, sú predmetom dlhodobej polemiky/diskusie nielen na Slovensku, ale aj v medzinárodných organizáciách (napr. Organizácii pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD), či na druhej strane Medzinárodnej organizácii práce (ILO)). Napríklad štúdie OECD uvádzajú, že právna ochrana zamestnanosti nemá takmer žiadny alebo iba malý vplyv na celkovú zamestnanosť. Aj napriek tomu existuje mnoho argumentov pre a proti silnej právnej ochrane zamestnanosti.

V pozitívnom smere podporuje silná právna ochrana:

- stabilitu pracovnej sily,
- vyššiu produktivitu práce,
- ochranu zamestnancov pred nespravodlivým a svojvoľným prepúšťaním, či rôznymi formami diskriminácie.

V opačnom smere znamená silná právna ochrana:

- nižšiu pracovnú flexibilitu,
- bránenie zamestnaniu sa ohrozených skupín,
- zvyšovanie spoločenských nákladov na zmiernenie sociálneho vylúčenia ťažko zamestnateľných osôb,
- ťažkosti firiem pri zmene nevhodnej skladby zamestnancov,
- ťažkosti s prispôsobovaním sa technologickým potrebám,
- vysoké náklady firiem spojené s prepúšťaním a
- vysoké spoločenské náklady vyplývajúce z dlhodobej nezamestnanosti.

Komparáciou so starými členskými krajinami Európskej únie môžeme dospieť k záveru, že Slovenská republika má príliš formalizovane a byrokraticky upravené pracovnoprávne vzťahy, ktoré sú umocnené komplikovaným odvodovým systémov. Na rozdiel od viacerých krajín Európskej únie musia byť takmer všetky právne úkony v SR vyhotovené v písomnej forme a v podobe dohody medzi zamestnávateľom a zamestnancom. Vo viacerých krajinách, ako napríklad Rakúsko, Veľká Británia, Švédsko, Grécko či Holandsko, sa pracovná zmluva nevyžaduje striktne v písomnej forme. Na druhej strane však písomná forma pracovnej zmluvy explicitne dokazuje nároky na vyplatenie mzdy za vykonanú prácu či už na strane zamestnanca alebo zamestnávateľa.

Aj napriek tomu, že komunitárne právo nezasahuje do všetkých oblastí pracovnoprávnych vzťahov členských krajín Európskej únie, upravuje niektoré špecifické oblasti ako sú:

- informačné povinnosti zamestnávateľa voči zamestnancovi (smernica Rady č. 91/533/EHS),
- zákaz diskriminácie (smernica Rady č. 200/43/43 ES, smernica Rady č. 200/78/ES)[6],
- bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci (smernica Rady č. 91/383/EHS, smernica Rady 89/391/EHS),
- ochrana niektorých skupín zamestnancov (mládež, ženy, občania so zmenenou pracovnou schopnosťou),
- vysielanie pracovníkov.

Zo vzájomného porovnania jednotlivých oblastí práva vyplýva, že na Slovensku sa vo výraznej miere aplikuje zásada minimálnych požiadaviek, čo znamená, že sa prijímajú, resp. zachovávajú právne ustanovenia, ktoré sa javia priaznivejšie pre zamestnancov a menej priaznivé pre zamestnávateľov. Napríklad zamestnávateľ na Slovensku je podľa slovenského práva povinný uzatvoriť so zamestnancom pracovnú zmluvu v písomnej forme hneď v prvý deň jeho zamestnania, pričom mu táto povinnosť nevyplýva z práva Európskej únie, čo preukazuje aj skutočnosť, že vo viacerých členských štátoch môže byť pracovná zmluva

[6] Zo strany Európskej únie je veľký dôraz kladený práve na antidiskriminačné opatrenia.

uzatvorená aj ústne alebo konkludentne, pričom písomná forma pracovnej zmluvy v zmysle Smernice Rady č. 91/533/EHS o povinnosti zamestnávateľa informovať zamestnancov o podmienkach vzťahujúcich sa na zmluvu alebo na pracovno-právny vzťah, musí byť doručená zamestnancovi až do jedného mesiaca odo dňa jeho zamestnania. Výnimku pri uzatvorení pracovnej zmluvy podľa uvedenej smernice predstavuje prípad, kedy je pracovný pomer uzatvorený na obdobie nepresahujúce jeden mesiac alebo pri týždennom pracovnom čase nepresahujúcom osem hodín, prípadne na práce príležitostnej alebo špecifickej povahy odôvodnené objektívnymi okolnosťami.

Silná formalizácia pracovnoprávnych vzťahov na Slovensku je dôsledkom pretrvávajúcej tradície predchádzajúceho spoločenského režimu. Zákonník práce - ako najdôležitejšia pracovnoprávna norma – ktorý bol prijatý v roku 2001 (Zákon č. 311/2001), bol výsledkom politiky koaličných partnerov, preto je svojim charakterom viac orientovaný na ochranu zamestnancov a ich zástupcov, ako na flexibilitu trhu práce. Potrebu zmeny a liberalizácie si vláda uvedomila v roku 2003, kedy prijala novelu v podobe zákona č. 210/2003 Z. z., ktorou sa vytvoril priestor pre výraznejšiu dereguláciu vtedajšej právnej úpravy pracovnoprávnych podmienok. Ďalšiu významnú zmenu – tento krát smerom k zvýšenej ochrane zamestnancov - priniesol Zákon č. 348/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, prijatý aktuálnou vládou.

Ak využijeme opäť medzinárodnú komparáciu zo zdrojov Svetovej banky, zistíme, že Slovenská republika sa nachádza na 83. mieste zo 181 hodnotených krajín z hľadiska regulácií platiacich pre zamestnávanie (ťažkosti, ktorým zamestnávatelia čelia pri zamestnávaní a prepúšťaní zamestnancov). Hlavným ukazovateľom je pritom tzv. Index rigidity zamestnávania, ktorý kumuluje indexy náročnosti spojenej s prijímaním do zamestnania, prepúšťaním zo zamestnania a ochranou zamestnancov. Krajinou s minimálnou reguláciou pracovnoprávnych vzťahov je Singapur, z Európskych krajín potom Dánsko. Krajiny V4 (okrem Českej republiky) majú pracovnoprávne právo regulované na úrovni Slovenska.

Tabuľka 7: Náročnosť podmienok pri zamestnávaní podľa údajov Svetovej banky

Krajina	Pozícia v hodnotení Svetovej banky
Slovensko	**83**
Česko	59
Poľsko	82
Maďarsko	84
Švédsko	114
Singapur	1
Dánsko	10

Zdroj: DoingBusiness.org, 2008

Zákonník práce

V rámci pracovnoprávneho práva možno definovať 4 hlavné problémy:

- príliš formalizovaný vznik pracovnoprávneho pomeru,
- byrokratický zánik pracovnoprávneho pomeru,
- málo flexibilný systém zamestnávania,
- silné postavenie zástupcov zamestnancov.

Vznik pracovného pomeru je príliš formalizovaný, čo vyplýva z povinnosti uzatvorenia pracovnoprávneho vzťahu písomnou pracovnou zmluvou medzi zamestnávateľom a zamestnancom už v prvý deň zamestnania, pričom je zamestnávateľ povinný vydať zamestnancovi jedno písomné vyhotovenie pracovnej zmluvy. Zníženie byrokratických povinností zamestnávateľa môže byť dosiahnuté doplnením Zákonníka práce o ustanovenia v súlade so smernicou Rady č. 91/533/EHS a aj zmenou § 231 ods. 1 písm. b) zákona NR SR č. 431/2003 Z. z. o sociálnom poistení ustanovujúcom povinnosť registrácie zamestnanca v registri poistencov pred vznikom poistenia a odhlásiť ho najneskôr jeden deň po skončení pracovného pomeru, ako aj zrušiť prihlásenie do registra, ak poistný vzťah nevznikol. V prípade, že zamestnanec musí byť zaregistrovaný v registri poistencov pred vznikom poistenia, dochádza k zníženiu flexibility zamestnávania nových zamestnancov a zvyšovaniu administratívneho zaťaženia zamestnávateľov.

Skrátenie alebo zrušenie výpovednej doby a zrušenie povinnosti zamestnávateľa prerokovať výpoveď alebo okamžité skončenie pracovného pomeru so zástupcami zamestnancov by umožnilo určitých špecifických prípadoch flexibilnejšie rozviazanie pracovného pomeru najmä s problémovými zamestnancami. Zároveň by tomuto procesu napomohlo aj doplnenie Zákonníka práce o definíciu skutočností, ktoré možno považovať za závažné porušenie pracovnej disciplíny. Na kolektívne vyjednávanie by mali byť ponechané ustanovenia o odstupnom a odchodnom, ktoré by mali byť riešené na úrovni spoločnosti, najmä čo sa týka ich vyplatenej výšky. Paradoxom je možnosť poberať odstupné zamestnancom a súčasne čerpať výpovednú lehotu pri rozviazaní pracovného pomeru z organizačných dôvodov. Zamestnanec má v tomto prípade nárok na odstupné vo výške dvojmesačnej mzdy aj vtedy, ak využije dvojmesačnú výpovednú lehotu. Naopak ak zamestnanec nezotrvá u zamestnávateľa počas plynutia výpovednej doby, zamestnávateľ má právo na peňažnú náhradu vo výške jedného priemerného mesačného zárobku zamestnanca. Táto dohoda musí byť písomne dohodnutá v pracovnej zmluve.

Obmedzenie reťazenia pracovných pomerov na dobu určitú dáva zamestnancom väčšiu istotu a zároveň znevýhodňuje zamestnávateľov. Pracovný pomer na určitú dobu možno dohodnúť najdlhšie na tri roky, pričom ho možno predĺžiť alebo opätovne dohodnúť v rámci troch rokov najviac jedenkrát. Opätovne dohodnutý pracovný pomer na určitú dobu je pracovný pomer, ktorý vznikne medzi tými istými účastníkmi pred uplynutím šiestich mesiacov po skončení predchádzajúceho pracovného pomeru na určitú dobu, pričom už nemožno opätovne dohodnúť skúšobnú dobu. Ak nebola v pracovnej zmluve výslovne určená doba trvania alebo ak neboli splnené zákonné podmienky, má sa za to, že pracovný pomer je uzatvorený na dobu neurčitú. Podobne je to aj v prípade ak pracovný pomer na dobu určitú nie je dohodnutý písomne.

Podmienky týkajúce sa hromadného prepúšťania by mali byť smerom k zástupcom zamestnancov iba informačnou povinnosťou, čím by sa znížila možnosť výrazného zasahovania zástupcov zamestnancov do ekonomického riadenia podnikateľského subjektu v čase krízy, kedy zníženie počtu zamestnancov, môže byť jedinou možnosťou záchrany spoločnosti pred úplným skončením jej podnikateľskej činnosti a zároveň možnosťou na zabezpečenie zamestnania aspoň pre určitú časť zamestnancov.

V rámci všeobecnej zodpovednosti zamestnanca za škodu je potrebné zadefinovať povinnosť zamestnanca zachovávať mlčanlivosť aj po skončení pracovného pomeru v záujme ochrany know-how zamestnávateľa. Vzniknutá škoda by tak nemala byť viazaná iba časové obdobie existencie pracovnoprávneho vzťahu medzi zamestnancom a zamestnávateľom, ale aj určitú presne stavenú dobu po skončení pracovnoprávneho vzťahu.

Prijatím novely Zákonníka práce v podobe zákona č. 348/2007 Z. z. sa opäť umožnilo uzatvorenie dohody o pracovnej činnosti s rozsahom 10 hodín týždenne na obdobie jedného roka. Zároveň sa zvýšil rozsah práce, ktorú je možné vykonávať na základe dohody o vykonaní práce, z 300 na 350 hodín ročne. Taktiež sa rozšírila aj pôsobnosť dohody o brigádnickej práci študentov na neurčito z pôvodných 100 hodín ročne, ale maximálne v rozsahu 19 hodín týždenne. Zmeny nastali aj pri inštitúte pracovného pomeru na kratší pracovný čas. Pri pracovnom pomere na menej ako 15 hodín týždenne môže dať zamestnávateľ výpoveď z akéhokoľvek dôvodu alebo bez udania dôvodu, pričom výpovedná doba začína plynúť dňom doručenia výpovede. Zároveň sa zaviedol inštitút domáckej práce a telepráce, kedy zamestnanec môže vykonávať prácu na pracovisku zamestnávateľa ako aj mimo neho, avšak nesmie byť znevýhodnený oproti porovnateľnému zamestnancovi, pričom si sám rozvrhuje a spravuje pracovný čas.

Zvýšenie flexibility systému zamestnávania (spojeného so znižovaním miery nezamestnanosti) sa dosiahlo opätovným zavedením inštitútu dohody o pracovnej činnosti a zvýšením ročného rozsahu činností vykonávaných na základe dohody o vykonaní práce. Flexibilita zamestnávania je podporená aj rozšírením podmienok pre dočasné pridelenie zamestnanca na inú prácu, resp. pracovisko. Podnikateľská aliancia Slovenska v rámci medzinárodného prieskumu realizovaného v spolupráci so zahraničnými podnikateľskými združeniami dokázala, že krajiny s flexibilnou pracovnoprávnou legislatívou bývajú úspešnejšie a sú väčšinou ekonomicky vyspelejšie ako Slovenská republika. Pružnejší Zákonník práce predstavuje účinnejšiu legislatívnu formu, ktorá navyše zjednodušuje podnikanie všetkým, bez ohľadu na veľkosť, formu alebo oblasť podnikania.

Za nepriaznivý faktor je v kontexte pracovnoprávnych vzťahov považovaný podnikateľmi inštitút a proces úpravy minimálnej mzdy. Väčší význam, ako zvyšovanie minimálnej mzdy,

by malo zníženie zákonného zdravotného a sociálneho poistenia, či daňového zaťaženia zamestnávateľov aj zamestnancov.

Silné postavenie zástupcov zamestnancov výrazne ovplyvňuje flexibilitu rozhodnutí zamestnávateľa v súvislosti s ekonomickým riadením spoločnosti najmä v období krízy a potreby rýchlych zmien v oblasti vykonávaných podnikateľských činností. Riešením by bolo obmedzenie práv zástupcov zamestnancov kontrolovať zamestnávateľa podľa § 149 Zákonníka práca a podľa a § 10 ods. 3 zákona o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci. Vzájomný vzťah medzi zamestnávateľmi a zamestnancami by mal existovať na báze dohody a partnerskom prístupe pri ponechaní len nevyhnutých legislatívnych povinností. V súčasnosti však musí zamestnávateľ uvoľňovať odborárov, členov zamestnaneckých rád, ako aj zamestnaneckých dôverníkov na výkon funkcie, pričom je povinný poskytnúť im pracovné voľno s náhradou mzdy v závislosti od veľkosti organizácie. Postupom času si samotná prax vynútila potrebu partnerského prístupu medzi zamestnávateľmi a zamestnancami, napriek tomu, že to nie je legislatívne upravené. Vo väčšine spoločností sú však zástupcovia zamestnancov považovaní skôr za príťaž. Ustanovenia § 240 Zákonníka práce týkajúce sa viazania výpovede zástupcov zamestnancov na predchádzajúci súhlas zástupcov zamestnancov stavajú týchto zamestnancov do výhodnejšej pozície ako ostatných zamestnancov a v prípade vážneho porušenia pracovných povinností zamestnancom, ktorý je zástupcom zamestnancov, znemožňujú rozviazanie pracovného pomeru s ním.

Kolektívne pracovnoprávne vzťahy

Kolektívne pracovnoprávne vzťahy sú tvorené prostredníctvom kolektívneho vyjednávania v oblasti napĺňania sociálnych a hospodárskych práv v zmysle platnej legislatívy Slovenskej republiky, ako aj medzinárodných záväzkov. Svoj právny základ majú zakotvený v Ústave Slovenskej republiky, konkrétne v článku 29, z ktorého vyplýva právo slobodne sa združovať spolu s inými v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach, ako aj v článku 37, z ktorého vyplýva právo slobodne sa združovať s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov. Z medzinárodných zmlúv kolektívne pracovnoprávne vzťahy a kolektívne vyjednávanie upravuje napríklad Európska sociálna charta, Charta spoločenstva o základných právach zamestnancov Európskej únie, Dohovor Medzinárodnej organizácie práce č. 154 o podpore kolektívneho vyjednávania, Odporúčanie Medzinárodnej organizácie

práce č. 91 o kolektívnych zmluvách a ďalšie. V podmienkach Slovenskej republiky sú vzťahy medzi zamestnávateľom a organizáciami zamestnancov upravené vzájomnou súčinnosťou Zákona č. 311/2001 Zb. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a Zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov. Ich účelom je legislatívna úprava práv a povinností oboch strán za účelom zabezpečenia spravodlivých a uspokojivých pracovných podmienok prostredníctvom účasti zamestnancov na rozhodovaní zamestnávateľa, ktoré sa týka ich ekonomických a sociálnych záujmov.

Z dôvodu lepšej efektívnosti sa môžu zamestnanci zúčastňovať na kolektívnom vyjednávaní iba prostredníctvom príslušného odborového zväzu, zamestnaneckej rady alebo zamestnaneckého dôverníka, pričom zástupcovia zamestnancov navzájom úzko spolupracujú a uplatňujú práva zamestnancov vyplývajúce z pracovnoprávnych vzťahov alebo podobných pracovných vzťahov. Pokiaľ pôsobia u zamestnávateľa popri sebe odborová organizácia aj zamestnanecká rada, v zmysle Zákonníka práce patrí odborovej organizácii právo na kolektívne vyjednávanie, spolurozhodovanie a kontrolnú činnosť a zamestnaneckej rade právo na prerokovanie a informácie.

V zmysle zákona č. 328/2007 Z. z., ktorým bol novelizovaný Zákonník práce, získali odborové organizácie zamestnancov novú právnu úpravu a boli pretransformované zo združenia odborovo organizovaných zamestnancov na občianske združenia v zmysle zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov, čím sa majú odstrániť pochybnosti o forme odborovej organizácie, a to stanovením podmienky, že odborová organizácia je občianske združenie. Zamestnávateľ musí byť informovaný o skutočnosti, že uňho pôsobí odborová organizácia, aby vedel kto reprezentuje záujmy zamestnancov a s kým má rokovať. Preto sa novelou ustanovuje povinnosť odborovej organizácie informovať zamestnávateľa o jej pôsobení a zároveň je potrebné predložiť mu zoznam členov odborového orgánu. Nová legislatívna úprava vychádza z Odporúčania Medzinárodnej organizácie práce č. 143 z roku 1971 o ochrane a uľahčení podmienok na činnosť poskytovaných zástupcom zamestnancov v podniku, podľa ktorého sa má povoliť prístup zástupcom zamestnancov na všetky pracoviská podniku, ak je tento prístup potrebný na výkon ich zastupiteľských funkcií. Zároveň musia mať priamy a bezodkladný prístup k vedeniu podniku a k predstaviteľom vedenia oprávneným prijímať rozhodnutia, ak je to nevyhnutné pre riadny výkon ich funkcií. V prípade zástupcov odborov, ktorí nie sú zamestnaní v podniku, je potrebné umožniť vstup

do podniku, v ktorom majú odbory zamestnaných svojich členov. Tieto podmienky sú síce vhodné pre zamestnancov, ale často sa stávajú obmedzujúcim faktorom pre zamestnávateľa, pričom sa neprimerane zvyšujú právomoci odborov a neúmerne znevýhodňujú odborárskych funkcionárov na úkor neorganizovaných zamestnancov. V závislosti od celkového počtu zamestnancov je zamestnávateľ povinný uvoľniť určitý počet zamestnancov na výkon funkcie súvisiacej so zastupovaním zamestnancov v odborárskej organizácii. Títo zamestnanci nielenže sú pre zamestnávateľa neproduktívny, pretože sa aktívne nepodieľajú na podnikových procesoch, ale zamestnávateľ je povinný ich platiť, čo znamená, že sa zbytočne zvyšujú personálne náklady a ostatní zamestnanci musia zarobiť na ich mzdu.

Odborové orgány zastupujúce zamestnancov majú právo uzatvárať so zamestnávateľom kolektívne zmluvy, ktorých obsahom sú pracovné podmienky, mzdové podmienky, vzťahy medzi zamestnávateľmi a zamestnancami, personálna politika, sociálny systém, bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci, ako aj riešenie sťažností a prevencia proti konfliktom. Nároky, ktoré vznikli zamestnancom z kolektívnej zmluvy, sa uplatňujú a uspokojujú rovnako ako ostatné nároky vyplývajúce z pracovného pomeru. Kolektívna zmluva potom predstavuje dvojstranný právny akt a možno ju považovať za legitímny prameň práva s rovnakými právnymi následkami ako iné legislatívne predpisy. V prípade ak pracovná zmluva upravuje nároky zamestnanca v menšom rozsahu ako kolektívna zmluva, stáva sa neplatnou.

Legislatíva Slovenskej republiky rozlišuje niekoľko foriem kolektívnych zmlúv:

- podniková kolektívna zmluva uzavretá medzi príslušným odborovým orgánom a zamestnávateľom, ktorým môže byť aj služobný úrad
- kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzavretá:
    - pre väčší počet zamestnávateľov sa uzatvára medzi príslušným vyšším odborovým orgánom a organizáciou alebo organizáciami zamestnávateľov
    - medzi príslušným vyšším odborovým orgánom a zamestnávateľom, ktorým je štát
    - pre zamestnávateľov, ktorí pri odmeňovaní postupujú podľa zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo

verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonom v znení neskorších predpisov.

Podniková kolektívna zmluva uzatvorená medzi služobným úradom a príslušným odborovým orgánom môže upravovať podmienky vykonávania štátnej služby iba v rozsahu ustanovenom kolektívnou zmluvou vyššieho stupňa uzavretou medzi príslušným vyšším odborovým orgánom a štátom ako zamestnávateľom.

Kolektívne zmluvy musia mať písomnú formu a byť podpísané na tej istej listine oprávnenými zástupcami príslušných odborových orgánov a zamestnávateľmi, resp. ich zástupcami. V prípade kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa je zároveň potrebné doložiť zoznam zamestnávateľov spolu s ich identifikačnými údajmi, za ktorých boli uzatvorené. Kolektívna zmluva nesmie byť v rozpore s platnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, ani upravovať nároky dotknutých zamestnancov v menšom rozsahu ako kolektívna zmluva vyššieho stupňa. V prípade, že kolektívna zmluva neobsahuje informáciu o vymedzení obdobia jej platnosti, predpokladá sa, že je uzavretá na 1 rok, pričom nadobúda účinnosť prvým dňom obdobia na ktoré sa uzavrela. Výnimku tvorí kolektívna zmluva vyššieho stupňa uzavretá medzi príslušným vyšším odborovým orgánom a štátom ako zamestnávateľom, ktorá nadobúda účinnosť súčasne s účinnosťou zákona o štátnom rozpočte. Ak sa zmluva tohto typu neuzatvorila na kalendárny rok a uplynulo obdobie, na ktoré sa uzatvorila podniková kolektívna zmluva v služobnom úrade, účinnosť podnikovej kolektívnej zmluvy sa predlžuje do nadobudnutia platnosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa. Na návrh zmluvných strán, ktoré uzavreli kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa, môže príslušné ministerstvo ustanoviť právnym predpisom záväznosť kolektívnej zmluvy aj pre ďalších zamestnávateľov vykonávajúcich prevažnú činnosť v danom odvetví, ktorí nie sú členmi organizácie zamestnávateľov, ktorá zmluvu uzavrela. Záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa môže ministerstvo rozšíriť v prípade, ak ju uzavrela organizácia zamestnávateľov, ktorí zamestnávajú najväčší počet zamestnancov v danom odvetví alebo ak vyšší odborový orgán zastupuje v tomto odvetví najväčší počet zamestnancov. Táto skutočnosť môže byť pre niektoré malé a stredné podniky značným zásahom do podmienok ich podnikania. Hoci si ministerstvo vyžiada stanovisko zamestnávateľa, na ktorého má rozšíriť platnosť kolektívnej zmluvy, toto stanovisko bude posudzované trojstrannou poradnou komisiou a v konečnom dôsledku námietky nemusia byť prijaté a zamestnávateľ je povinný akceptovať rozšírenie

kolektívnej zmluvy. Zákon taxatívne vymedzuje typy zamestnávateľov, na ktorých nemožno rozšíriť záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa.

Kolektívne vyjednávanie začína predložením písomného návrhu na uzavretie kolektívnej zmluvy jednou zo zmluvných strán druhej, ktorá sa musí k návrhu vyjadriť v zákonom stanovenej lehote. V prípade, že sa nedohodnú a vzniknú kolektívne spory môže ďalšie konanie prebiehať pred sprostredkovateľom alebo pre rozhodcom. V krajnom prípade, ak sú tieto alternatívy neúspešné, môže kolektívne vyjednávanie vyústiť do štrajku. Hoci zamestnancovi, ktorí sa zúčastnil na štrajku neprislúcha náhrada mzdy, zamestnávateľovi to spôsobuje značné problémy a straty.

Vo februári 2007 bol prijatý zákon č. 103/2007 o trojstranných konzultáciách na celoštátnej úrovni a o zmene a doplnení niektorých zákonov, tzv. Zákon o tripartite, ktorý upravuje trojstranné konzultácie na celoštátnej úrovni. Jeho účelom je podpora účinného sociálneho dialógu na celoštátnej úrovni medzi štátom, zamestnávateľmi a zamestnancami ako sociálnymi partnermi, ktorí sa zúčastňujú na rokovaniach týkajúcich sa riešenia hospodárskeho a sociálneho rozvoja, rozvoja zamestnanosti a zabezpečenia sociálneho mieru prostredníctvom svojich zástupcov, ktorí sú vymenovaní reprezentatívnymi združeniami zamestnávateľov a zamestnancov zriadenými v zmysle Zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov. Hoci by malo byť postavenie všetkých troch strán pri vyjednávaní rovnocenné, kľúčovú úlohu stále zohráva Vláda Slovenskej republiky, ktorá v konečnom dôsledku prijíma právne normy. Tento fakt sa potvrdil koncom roka 2008, kedy napriek výsledkom rokovania tripartity vláda prijala novelu Zákona č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde a zvýšila výšku minimálnej mzdy na 8 900 SKK (295,50 EUR) a to aj proti námietkam a nesúhlasu ostatných zúčastnených strán.

Zákonom o tripartite sa zároveň zriadila Hospodárska a Sociálna rada Slovenskej republiky ako konzultačný a dohodovací orgán vlády a sociálnych partnerov na celoštátnej úrovni. Medzi hlavné právomoci rady patrí dohadovanie stanovísk a odporúčaní, ako aj uzatváranie dohôd, v oblasti hospodárskeho a sociálneho rozvoja, rozvoja zamestnanosti. Zároveň uzatvára sa vyjadruje k legislatívnym návrhom týkajúcich sa dôležitých záujmov zamestnancov a zamestnávateľov, najmä hospodárskych, sociálnych, pracovných a mzdových

podmienok, podmienok zamestnávania, podmienok podnikania a podporuje všetky formy kolektívneho vyjednávania. Zároveň má právo vyjadriť stanoviská a odporúčania v oblasti štátneho rozpočtu, zriaďovať svoje poradné orgány a schvaľovať rokovací poriadok rady.

Bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci

Bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci úzko súvisí s pracovnoprávnymi vzťahmi a je v záujme zamestnanca aj zamestnávateľa, pre ktorých predstavuje nástroj na humanizáciu práce ako aj na uplatňovanie ľudských a hospodárskych práv. Z pohľadu medzinárodného práva je táto problematika upravená platnými medzinárodnými zmluvami a dohovormi Medzinárodnej organizácie práce, napríklad Dohovorom MOP o bezpečnosti a zdraví pracovníkov a o pracovnom prostredí č. 155 z roku 1981 a najmä acquis communautaire Európskej únie. Bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci predstavuje jednu z najprísnejšie sledovaných oblastí v Európskej únii a z toho dôvodu bola prijatá na jej legislatívnu úpravu smernica Rady 89/391/EHS o zavádzaní opatrení na podporu zlepšenia bezpečnosti a ochrany zdravia pracovníkov pri práci a nadväzujúce platné smernice, v rámci ktorých je právne ustanovená zásada zlepšenia bezpečnosti, hygieny a ochrany zdravia zamestnancov pri práci, ktorá nemôže podliehať čisto hospodárskym úvahám.

Základnou právnou normou v Slovenskej republike upravujúcou bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci je zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci (BOZP) a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý nahradil zákon č. 330/1996 o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci v znení neskorších predpisov. Ustanovenia toho zákona sú spresnené ďalšími legislatívnymi normami v podobe zákonov, nariadení vlády a vyhlášok ministerstiev, prípadne Slovenského úradu bezpečnosti práce, čím sa vytvorili koncepčné a legislatívne nástroje, ktoré sú predpokladom efektívneho fungovania organizovanej starostlivosti o bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci. Legislatívna úprava bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci umožňuje eliminovať riziká a predchádzať nebezpečenstvám, ktoré môžu obťažovať zamestnancov pri výkone zamestnania, prípadne ohroziť alebo poškodiť zdravie, či v najhoršom prípade spôsobiť úmrtie. Z toho dôvodu je potrebné, aby zamestnávateľ vytvoril zamestnancom také podmienky na pracovisku, pri ktorých nedôjde k ohrozeniu ich zdravia, pretože poškodenie zdravia predstavuje nielen humanitný problém na strane zamestnanca, ale aj hospodársky problém na strane zamestnávateľa v podobe straty výkonu a zníženej produktivity práce.

Nasledovná tabuľka obsahuje prehľad najčastejšie používaných právnych noriem upravujúcich problematiku BOZP spolu so stručnou charakteristikou jednotlivých legislatívnych predpisov.

Právna norma	Charakteristika
Zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov	Legislatívna úprava zabezpečenia prevencie a vytvorenia podmienok na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, eliminácia a vylúčenie rizík a faktorov podmieňujúcich vznik pracovných úrazov, chorôb z povolania, ustanovuje práce zakázané určitým skupinám zamestnancov a podobne.
Vyhláška Slovenského úradu bezpečnosti práce č. 59/1982 Zb., ktorou sa určujú základné požiadavky na zaistenie bezpečnosti práce a technických zariadení v znení neskorších predpisov	Upravuje bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci s pracovnými strojmi a zariadeniami, ako aj kotlami, elektrickými zariadeniami, náradím, pracovnými pomôckami, zdvíhacími zariadeniami a podobne.
Nariadenie vlády č. 115/2006 Z. z. o minimálnych zdravotných a bezpečnostných požiadavkách na ochranu zamestnancov pred rizikami súvisiacimi s expozíciou hluku v znení neskorších predpisov	Upravuje podmienky výkonu práce na pracoviskách so zvýšenou hladinou hluku, ustanovuje predchádzanie rizikám a ohrozeniam, ktoré vznikajú alebo môžu vznikať v súvislosti s expozíciou hluku, najmä na predchádzanie poškodeniu sluchu a definuje limitné a akčné hodnoty expozície hluku.
Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 392/2006 Z. z. o minimálnych bezpečnostných a zdravotných požiadavkách pri používaní pracovných prostriedkov	Určuje požiadavky na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia zamestnancov pri používaní pracovných prostriedkov v zmysle smernice Rady 89/655/EHS o minimálnych požiadavkách na bezpečnosť a ochranu zdravia pri používaní pracovných zariadení pracovníkmi pri práci v zmysle neskorších predpisov, určuje požiadavky na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia zamestnancov pri používaní pracovných prostriedkov
Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 391/2006 Z. z. o minimálnych bezpečnostných a zdravotných požiadavkách na pracovisko	Definuje požiadavky na bezpečnosť a ochranu zdravia na pracovisku v zmysle smernice Rady 89/654/EHS o minimálnych požiadavkách na bezpečnosť a ochranu zdravia na pracovisku
Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 281/2006 Z. z. o minimálnych bezpečnostných a zdravotných požiadavkách pri ručnej manipulácii s bremenami	Ustanovuje minimálne požiadavky na bezpečnosť a ochranu zdravia zamestnancov pri ručnej manipulácii s bremenami, pri ktorej je riziko poškodenia zdravia, najmä chrbtice zamestnancov a na predchádzanie tomuto riziku.

Právna norma	Charakteristika
Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 276/2006 Z. z. o minimálnych bezpečnostných a zdravotných požiadavkách pri práci so zobrazovacími jednotkami	Podľa tohto nariadenia je zamestnávateľ povinný analyzovať pracovné podmienky a hodnotiť podmienky na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci so zobrazovacími jednotkami, osobitne z hľadiska záťaže zraku, podpornej a pohybovej sústavy a psychickej pracovnej záťaže a vykonať primerané opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov na pracovisku, ako aj zabezpečiť pravidelné prerušovanie práce so zobrazovacou jednotkou najneskôr po štyroch hodinách nepretržitej práce.
Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 387/2006 Z. z. o požiadavkách na zaistenie bezpečnostného a zdravotného označenia pri práci	Upravuje používanie a umiestnenie bezpečnostných a zdravotných označení, symbolov a signálov na pracovisku.
Nariadenie vlády č. 393/2006 Z. z. o minimálnych požiadavkách na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci vo výbušnom prostredí	Určuje požiadavky na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci vo výbušnom prostredí a povinnosť zamestnávateľa vykonávať prevenciu a ochranu pred výbuchom technickými a organizačnými opatreniami primeranými povahe práce, ktoré zabránia vytvoreniu výbušnej atmosféry alebo iniciácii výbušnej atmosféry a zmiernia účinkov výbuchu tak, aby sa zaistila bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci.
Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 395/2006 Z. z. o minimálnych požiadavkách na poskytovanie a používanie osobných ochranných pracovných prostriedkov	Ustanovuje požiadavky na poskytovanie a používanie osobných ochranných pracovných prostriedkov potrebných na ochranu života a zdravia zamestnancov pri práci, ktoré je zamestnávateľ povinný bezplatne poskytovať zamestnancom, u ktorých to vyžaduje ochrana ich života alebo zdravia, a musí ich udržiavať v používateľnom a funkčnom stave.
Vyhláška Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky č. 718/2002 Z. z. na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci a bezpečnosti technických zariadení	Definuje vyhradené technické zariadenia (tlakové, zdvíhacie, elektrické a plynové), rozsah a zaistenie bezpečnosti technických zariadení, bližšie podmienky zaistenia bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, zaistenia bezpečnosti technických zariadení vrátane požiadaviek na odbornú spôsobilosť zamestnancov pri ich prevádzke a obsluhe. Zamestnávateľ je povinný vypracovať prevádzkové predpisy pre jednotlivé technické zariadenia.

Právna norma	Charakteristika
Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 272/2004 Z. z. ktorým sa ustanovuje zoznam prác a pracovísk, ktoré sú zakázané tehotným ženám, matkám do konca deviateho mesiaca po pôrode a dojčiacim ženám, zoznam prác a pracovísk spojených so špecifickým rizikom	Upravuje podmienky zamestnávania tehotných žien, matiek do konca deviateho mesiaca po pôrode a dojčiacich žien, ako aj zoznam prác a pracovísk, na ktoré ich nemožno zaradiť. Nariadenie bolo prijaté vládou v súvislosti so smernicou Rady 92/85/EHS o zavedení opatrení na podporu zlepšenia bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci tehotných pracovníčok a pracovníčok krátko po pôrode alebo dojčiacich pracovníčok.
Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 286/2004 Z. z. ktorým sa ustanovuje zoznam prác a pracovísk, ktoré sú zakázané mladistvým zamestnancom, a ktorým sa ustanovujú niektoré povinnosti zamestnávateľom pri zamestnávaní mladistvých zamestnancov	Zamestnávateľ je povinný pri všetkých prácach a na pracoviskách spojených so špecifickým rizikom z vystavenia mladistvého zamestnanca škodlivému pôsobeniu fyzikálnych, chemických, biologických faktorov, vplyvov a procesov posúdiť, vyhodnotiť všetky riziká pre jeho bezpečnosť a zdravie a na základe odborného posúdenia príslušného lekára o zdravotnej spôsobilosti mladistvého zamestnanca rozhodnúť o prijatí potrebných opatrení. Nariadenie je v súlade so smernicou Rady 94/33/ES o ochrane mladých ľudí pri práci.
Zákon č. 377/2004 Z. z. o ochrane nefajčiarov v znení neskorších predpisov	Upravuje v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2001/37/ES o aproximácii zákonov, iných predpisov a administratívnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, uvádzania a predaja tabakových výrobkov podmienky ochrany ľudí pred škodlivými účinkami fajčenia, najmä v prípade nefajčiarov.
Zákon č. 437/2004 Z. z. o náhrade za bolesť a o náhrade za sťaženie spoločenského uplatnenia	Stanovuje podmienky priznania a poskytovania náhrady za bolesť a náhrady za sťaženie spoločenského uplatnenia, vydávanie lekárskeho posudku, ako aj zásady na hodnotenie bolesti a sťaženia spoločenského uplatnenia.
Vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 292/2008 Z. z. o podrobnostiach o rozsahu a náplni výkonu pracovnej zdravotnej služby, o zložení tímu odborníkov, ktorí ju vykonávajú, a o požiadavkách na ich odbornú spôsobilosť	Pracovná zdravotná služba hodnotí faktory pracovného prostredia a stav pracovných podmienok, ktoré môžu ovplyvňovať zdravie zamestnancov a poskytuje zamestnávateľovi poradenstvo, vrátane navrhovania opatrení z hľadiska ochrany a kladného ovplyvňovania zdravia.

Právna norma	Charakteristika
Nariadenie vlády SR č. 416/2005 Z. z. o minimálnych zdravotných a bezpečnostných požiadavkách na ochranu zamestnancov pred rizikami súvisiacimi s expozíciou vibráciám	Ustanovuje požiadavky na zaistenie ochrany zdravia a bezpečnosti zamestnancov pred pôsobením vibrácií a otrasov a na predchádzanie rizikám, pričom zároveň definuje limitné a akčné hodnoty expozície vibráciám. Nariadenie bolo prijaté v súlade so smernicou Rady 2002/44/ES o minimálnych zdravotných a bezpečnostných požiadavkách vyplývajúcich z vystavenia pracovníkov rizikám vzniknutým pôsobením fyzikálnych faktorov.
Nariadenie vlády SR č. 355/2006 Z. z. o ochrane zamestnancov pred rizikami súvisiacimi s expozíciou chemickým faktorom pri práci	Určuje požiadavky na ochranu zamestnancov pred rizikami súvisiacimi s expozíciou chemickým faktorom pri práci a na predchádzanie týmto rizikám. Vzťahuje sa na všetky činnosti, pri ktorých zamestnanci sú alebo môžu byť pri práci exponovaní chemickým faktorom a ustanovuje najvyššie prípustné expozičné limity a biologické medzné hodnoty.
Nariadenie vlády SR č. 356/2006 Z. z. o ochrane zdravia zamestnancov pred rizikami súvisiacimi s expozíciou karcinogénnym a mutagénnym faktorom pri práci	Stanovuje požiadavky na ochranu zdravia a bezpečnosti zamestnancov pred rizikami súvisiacimi s expozíciou karcinogénnym alebo mutagénnym faktorom pri práci a na predchádzanie týmto rizikám; vzťahuje sa na všetky činnosti, pri ktorých zamestnanci sú alebo môžu byť pri práci exponovaní karcinogénnym alebo mutagénnym faktorom.
Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia	Legislatíva upravujúca bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci nadväzuje na tento zákon.

Ako si možno všimnúť, problematika bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci je veľmi rozsiahla a pre malé a stredné podniky je **administratívne značne náročná**. Hoci základ legislatívnej úpravy je tvorený Zákonom č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, nadväzujúce právne normy sú neprehľadne prepojené a pokiaľ vezmeme do úvahy aj súvisiace technické normy, dostávame sa do komplikovanej právnej siete, na ktorú je potrebné zamestnať špecialistu alebo celú problematiku v rámci firmy outsourcovať prostredníctvom externej spoločnosti, čo vyvoláva **priame regulačné náklady**.

Prehľad odporúčaní Auditu z roku 2006 a ich napĺňanie

Odporúčanie z roku 2006	Stav plnenia	Stručný komentár
Vypustiť zo Zákonníka práce ustanovenia týkajúce sa povinnosti písomne uzatvoriť pracovnú zmluvu. Nahradiť informačnými povinnosťami podľa článku 2 smernice Rady č. 91/533/EHS.	**Nie**	V tomto ohľade neboli vykonané žiadne úpravy.
Zmeniť v zákone č. 431/2003 Z. z. o sociálnom poistení ustanovenie § 231 ods. 1 písm. b) o povinnosti registrácie poistenca v registri poistencov pred vznikom poistenia.	**Nie**	Doposiaľ nenastali žiadané zmeny.
Skrátenie alebo zrušenie výpovednej doby.	**Nie**	Doposiaľ nenastali žiadané zmeny.
Doplnenie Zákonníka práce o definíciu skutočností považovaných za závažné porušenie pracovnej disciplíny.	**Nie**	Doposiaľ nenastali žiadané zmeny.
Zrušenie povinnosti zamestnávateľa prerokovať výpoveď alebo okamžité skončenie pracovného pomeru so zástupcami zamestnancov.	**Nie**	Zrušenie povinnosti zamestnávateľa prerokovať výpoveď alebo okamžité skončenie pracovného pomeru so zástupcami zamestnancov by umožnilo určitých špecifických prípadoch flexibilnejšie rozviazanie pracovného pomeru najmä s problémovými zamestnancami. Doposiaľ nenastali žiadané zmeny.
Vypustenie ustanovení Zákonníka práce o odstupnom a odchodnom.	**Nie**	Doposiaľ nenastali žiadané zmeny.
Úprava podmienok týkajúcich sa hromadného prepúšťania smerom k informačným povinnostiam zástupcov zamestnancov.	**Nie**	Doposiaľ nenastali žiadané zmeny.
Opätovné zavedenie inštitútu dohody o pracovnej činnosti.	**Áno**	Dohoda o pracovnej činnosti je upravená ustanoveniami § 228a Zákonníka práce
Zvýšenie ročného rozsahu činností vykonávaných na základe dohody o vykonaní práce.	**Áno**	§ 226 Zákonníka práce rozšíril rozsah činností vykonávaných na základe dohody o vykonaní práce na 350 hodín ročne.

Odporúčanie z roku 2006	Stav plnenia	Stručný komentár
Opätovné dohodovanie pracovného pomeru na dobu určitú bez obmedzenia.	**Nie**	Podľa § 48 Zákonníka práce možno pracovný pomer na určitú dobu dohodnúť najdlhšie na tri roky a možno ho predĺžiť alebo opätovne dohodnúť v rámci troch rokov najviac jedenkrát, pri zohľadnení špecifických výnimiek taxatívne vymedzených v zákone.
Rozšírenie podmienok pre dočasné pridelenie zamestnanca podľa § 58 Zákonníka práce.	**Čiastočne**	Zamestnávateľ alebo agentúra dočasného zamestnávania sa môžu s užívateľským zamestnávateľom dohodnúť na dočasnom pridelení zamestnanca na výkon práce v prípade, ak u zamestnávateľa existujú objektívne prevádzkové dôvody.
Zrušenie súčasného legislatívneho procesu úpravy minimálnej mzdy, resp. úplné zrušenie zákonnej minimálnej mzdy.	**Nie**	Doposiaľ nenastali žiadané zmeny. Naopak vláda svojim rozhodnutím bez podpory tripartity účelovo zvýšila minimálnu mzdu na 8 900 SKK (295,50 EUR), pričom jej rozhodnutie nebolo podložené analýzou dopadov na podnikateľské prostredie a negatívne tak ovplyvnila viac ako štyri desiatky súvisiacich predpisov.
Zníženie zákonného zdravotného a sociálneho poistenia plateného zamestnávateľmi.	**Nie**	Doposiaľ nenastali žiadané zmeny.
Obmedzenie práv zamestnancov kontrolovať zamestnávateľa podľa § 149 Zákonníka práce a podľa § 10 ods. 3 zákona o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci.	**Čiastočne**	Vzájomný vzťah medzi zamestnávateľmi a zamestnancami by mal existovať na báze dohody a partnerskom prístupe pri ponechaní len nevyhnutých legislatívnych povinností.
Preferovať pôsobenie medzi zamestnávateľmi a zamestnancami na báze dohody a partnerskom prístupe, pri ponechaní len nevyhnutných legislatívnych povinností.	**Čiastočne**	Samotná prax si vynútila potrebu partnerského prístupu medzi zamestnávateľmi a zamestnancami, napriek tomu, že to nie je legislatívne upravené.
Zrušenie ustanovení § 240 Zákonníka práce týkajúce sa viazania výpovede zástupcov zamestnancov na predchádzajúci súhlas zástupcov zamestnancov.	**Nie**	Ustanovenia § 240 Zákonníka práce aj po prijatí novely zostali v platnosti

Odporúčanie z roku 2006	Stav plnenia	Stručný komentár
V § 81 písm. f) zákonníka práce doplniť povinnosť zamestnanca zachovávať mlčanlivosť aj po skončení pracovného pomeru.	**Nie**	V tomto smere neboli podniknuté žiadne úpravy.
V Zákonníku práce taxatívne vymedziť podmienky, za ktorých je možné písomnou dohodou vyžadovať od zamestnanca záväzok, ktorý ho po skončení pracovného pomeru obmedzuje zamestnať sa u určitého (určito vymedzeného) okruhu zamestnávateľov v súvislosti s náhradou škody bývalému zamestnávateľovi v dôsledku porušenia povinnosti zachovávať mlčanlivosť; nedodržanie tejto zmluvnej povinnosti by mohlo mať za následok relatívnu neplatnosť takto vzniknutého pracovného pomeru.	**Nie**	V tomto smere neboli podniknuté žiadne úpravy.

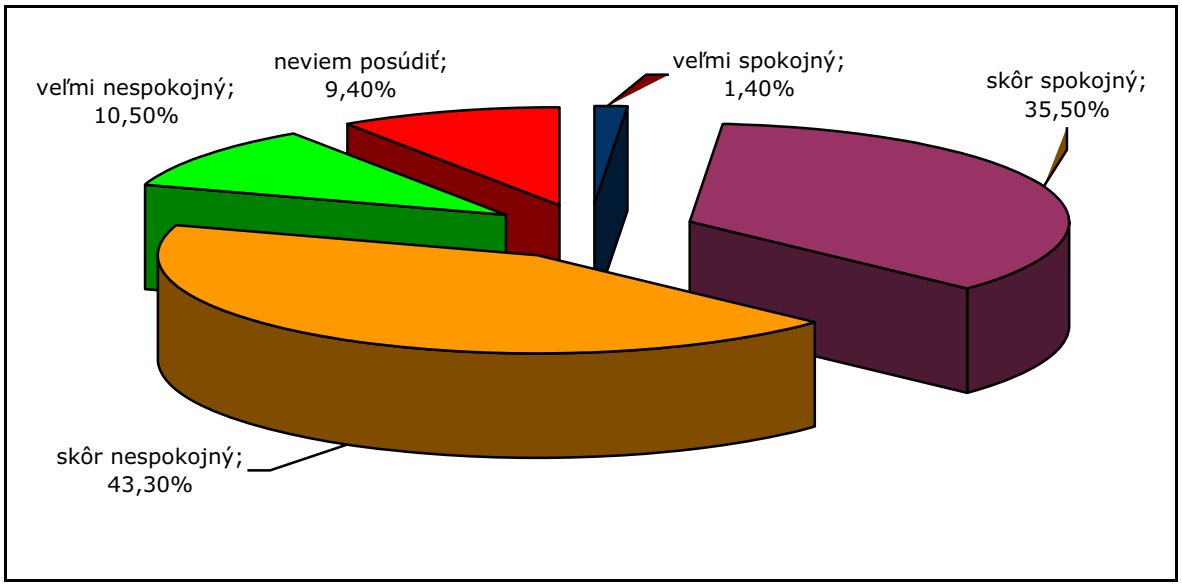
Odporúčania pre nasledujúce obdobie

Prehľad navrhovaných opatrení pre oblasť administratívneho zaťaženia
• Umožniť uzatvárať dobrovoľné vzájomné dohody medzi zamestnávateľmi a zamestnancami na riešenie operatívnych zmien pracovných podmienok, napr. úprava pracovného času, dočasné zvýšenie nadčasov, čerpanie voľna zamestnanca pri prekážke na strane zamestnávateľa.
• Umožniť zamestnávanie ľudí na nižšiu ako minimálnu mzdu v prípade obsadzovania podporných pracovných miest nízko kvalifikovanými zamestnancami, resp. zamestnancami bez kvalifikácie, ktorí neprinášajú pridanú hodnotu.
• Zrušiť obmedzenia nadčasovej práce, ak sa zamestnanec a zamestnávateľ vzájomne a dobrovoľne dohodnú.
• Zmeniť v zákone č. 431/2003 Z. z. o sociálnom poistení ustanovenie § 231 ods. 1 písm. b) o povinnosti registrácie poistenca v registri poistencov pred vznikom poistenia, t.j. nástupom do zamestnania. Ustanovenie zvyšuje administratívne zaťaženie zamestnávateľa a znižuje flexibilitu vzniku pracovného pomeru.
• Skrátiť lehotu, v rámci ktorej nebude možné uzatvoriť nový pracovný pomer na dobu určitú po tom ako skončí pôvodný pracovný pomer.
• Zrušiť povinné rozširovanie záväznosti kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa na podnikové kolektívne zmluvy uzavreté medzi zamestnancami a zamestnávateľmi, ktorí nie sú členmi organizácie, ktorá uzavrela predmetnú kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa.
• Eliminovať legislatívne ustanovenia, ktoré neprimerane zvyšujú právomoci odborov a neúmerne znevýhodňujú odborárskych funkcionárov na úkor neorganizovaných zamestnancov.
• Sprehľadniť a zjednodušiť legislatívny systém upravujúci bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci, napr. zredukovaním počtu právnych noriem upravujúcich danú problematiku.
• Doplniť Zákonník práce o definovanie skutočností považovaných za závažné porušenie pracovnej disciplíny, prípadne ich taxatívne vymedzenie, pri ktorých môže zamestnávateľ okamžite rozviazať pracovný pomer so zamestnancom.
• Zaviesť vyplácanie celkovej ceny práce zamestnancom vo forme mzdy, čím sa zníži administratívne zaťaženie a náklady zamestnávateľov.
• Zadefinovať v § 81 písm. f) Zákonníka práce povinnosť zamestnanca zachovať mlčanlivosť aj po skončení pracovného pomeru v záujme ochrany know-how zamestnávateľa.

Školstvo, veda, výskum a inovácie

V súčasnosti žijeme v takzvanej informačnej dobe, ktorá so sebou prináša neustále nové poznatky a informácie podporujúce komplexný a dynamický rozvoj ekonomiky. Väčšina vyspelých krajín vsádza na moderné high-tech riešenia a investície do ľudského kapitálu, a preto nie nadarmo sa v súčasnosti v týchto štátoch hovorí o rozvoji tzv. znalostnej či vedomostnej ekonomiky, ktorá je založená na moderných poznatkoch získaných prepojením vzdelávacieho systému, vedy a výskumu s podnikovou a celou ekonomickou praxou, kde sa realizuje aplikácia nadobudnutých poznatkov. Hlavným výsledkom je pritom rozvoj tvorivého ľudského kapitálu a inovácií, čo výrazne prispieva k rozvoju tej ktorej krajiny. Slovenská republika rovnako deklaruje snahu o dosiahnutie výraznejšieho pokroku v oblasti znalostnej ekonomiky a rozvoja informačnej spoločnosti. Proces dobiehania vyspelých krajín je v pohybe, no napriek tomu stále vykazuje mnohé nedostatky nielen v oblasti vzdelávacieho systému, ale aj pri podpore výskumu a vývoja a jeho naviazania na podnikateľskú sféru. Pohľad malých a stredných podnikateľov na aktivity vlády v oblasti inovácií nie sú práve optimistické. Väčšina MSP oslovených v ostatnom prieskume deklarovala nespokojnosť s prostredím a podporou inovácií v SR.

Graf 5: Ako ste spokojný/nespokojný s inovačnou politikou vlády - vytváranie prostredia a podpory pre inovácie?

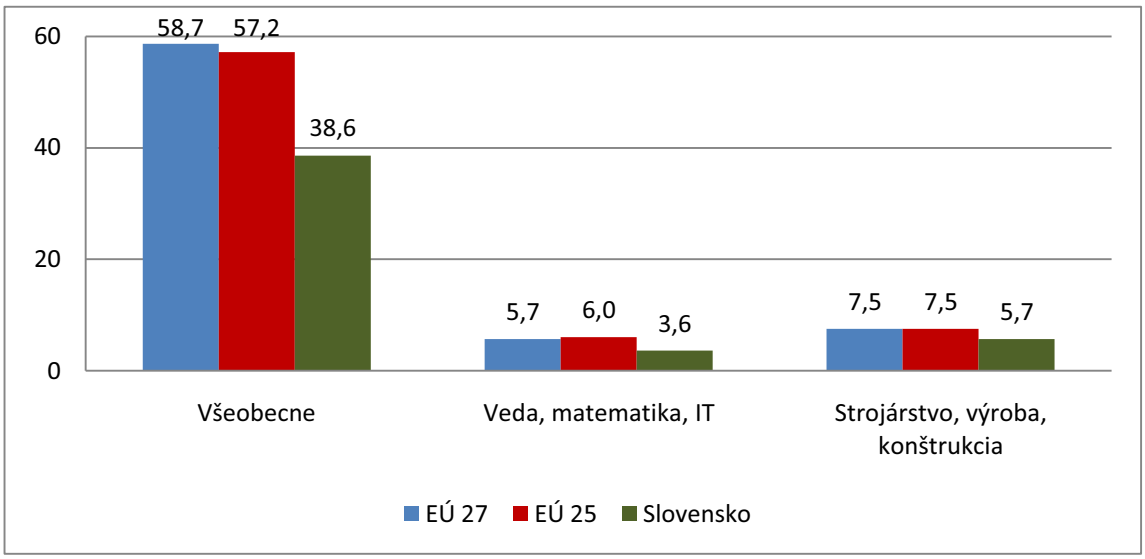


Zdroj: Prieskum medzi MSP, 2008

Školstvo a vzdelávanie

Slovenská republika má relatívne vzdelanú pracovnú silu – najmä z hľadiska dosiahnutého vyššieho stredného vzdelania. Mierne horšie výsledky dosahuje Slovensko v porovnaní s priemerom EÚ 25 z hľadiska absolventov technických smerov.

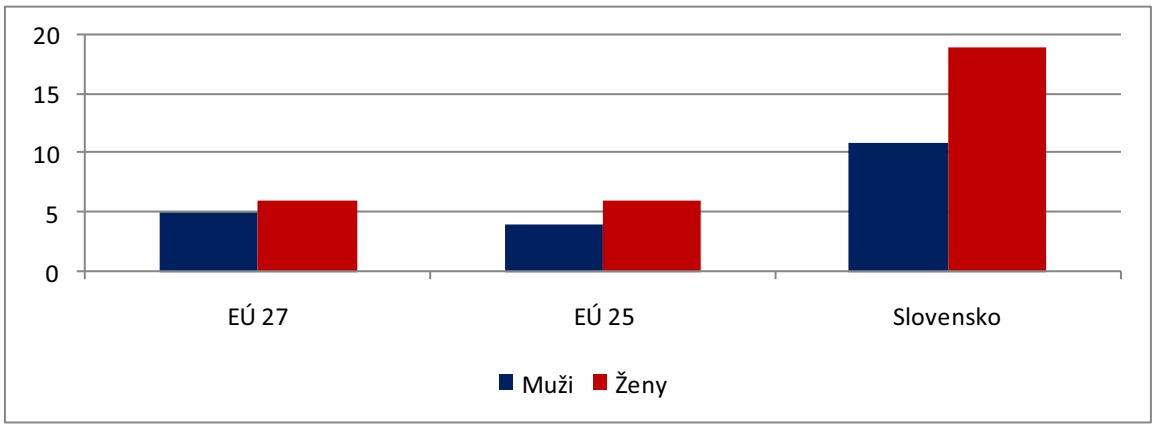
Graf 6: Absolventi terciárneho vzdelávania (vo veku 20-29 rokov) na 1000 obyvateľov



Zdroj: Science, technology and innovation in Europe, Eurostat, 2008

Na druhej strane však krajina zaznamenáva výrazný trend nárastu absolventov vysokoškolského vzdelania (i keď súčasne existujú názory, spochybňujúce kvalitu získaného vzdelania).

Graf 7: Ročná miera rastu absolventov terc. vzdelávania v oblasti technických vied, 1999-2004



Zdroj: Science, technology and innovation in Europe, Eurostat, 2008

V roku 2006 Audit naznačili viacero negatív vtedajšieho vzdelávacieho systému. K najzávažnejším patrili najmä:

- Zaostávanie obsahovej stránky reformy školstva (starý školský zákon z roku 1984),
- Vytvorenie nerovného trhového prostredia medzi niektorými školami (rozdielne financovanie niektorých študentov stredných škôl),
- Nevyhovujúce nastavenie finančných vzťahov a kompetencií medzi zriaďovateľmi škôl a školami,
- Rozsiahlosť legislatívy v oblasti školstva (viac ako 1000-stranová legislatíva),
- Rozsiahli systém komplementárnych služieb a
- Stále pretrvávajúca centralizácia a regulácia viacerých činností riadiacich pracovníkov škôl upravená vo vyhláškach a zákonoch.

Na základe týchto prezentovaných výsledkov boli navrhnuté nasledovné odporúčania pre sektor školstva, ktoré by mohli v konečnom efekte výrazne pomôcť národnému hospodárstvu a rozvoju podnikania i celej ekonomiky Slovenska:

- *Presadzovať dereguláciu celého systému. Postupne odstraňovať akékoľvek verejné zásahy do systému, ktoré sa napríklad týkajú obsahu vzdelávania, počtu hodín, počtu žiakov v triede, riadiacich pracovníkov, výkonu pedagogického povolania a pod.*
- *Zrovnoprávniť financovanie žiakov stredných škôl z verejných zdrojov. Vyrovnať minimálne normatívy žiakov stredných odborných učilíšť (OU), gymnázií, obchodných akadémií (OA) a stredných odborných škôl (SOŠ) na jednu úroveň.*
- *Odštátniť a postupne privatizovať stredné a vysoké školy.*
- *Zjednodušiť legislatívu - legislatíva by mala stanovovať len úplne základný rámec, v ktorom sa budú subjekty pohybovať. Znížiť počet vyhlášok, ktoré príliš konkretizujú nároky na pedagogických pracovníkov, na fungovanie stredných škôl, na ich podnikanie a využívanie majetku.*

Špeciálne v oblasti vysokého školstva Audit konštatoval viaceré negatíva najmä v súvislosti s ustanoveniami Zákona o vysokých školách, ktoré riešia oblasti vzniku a zrušenia vysokých

škôl na Slovensku (§5) vrátane potreby štátneho súhlasu na vznik súkromnej vysokej školy (§47). K záporným ustanoveniam bolo taktiež zaradené monopolné postavenie vysokých škôl na trhu prostredníctvom systému akreditácie v oblasti poskytovania vysokoškolského vzdelania a udeľovania titulov (§81 - 87) ako aj rozhodujúce financovanie verejných vysokých škôl z prostriedkov štátneho rozpočtu, či zabezpečenie komplementárnych statkov (stravovanie a ubytovanie) vysokými školami. Tieto fakty sa premietli do nasledujúcich prijatých odporúčaní pre vládu SR:

- *Zmeniť financovanie vysokoškolského vzdelania a preniesť zodpovednosť za jeho financovanie na študentov, za predpokladu vytvorenia vhodného systému štátnych záruk pre sociálne slabých. Znížiť daňové zaťaženie obyvateľov o dotáciu na verejné vysoké školy, napr. prostredníctvom zvýšenia nezdaniteľného minima. Umožniť vznik súkromného financovania vysokého školstva prostredníctvom komerčných pôžičiek so systémom štátnych sociálnych záruk.*

Vzdelávanie na základných a stredných školách

Základné a stredné školstvo prechádza za posledné roky výraznými zmenami, vyplývajúcimi najmä z veľkého množstva legislatívnych revízií. Najvýraznejšou ostatnou zmenou, ktorá ovplyvní najväčšiu časť verejného vzdelávacieho systému, sa stalo prijatie nového „školského zákona“ – Zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní - ktorý nadobudol účinnosť spolu s novým školským rokom 2008/2009 - teda 1. septembra 2008. K tomuto zákonu bolo počas leta 2008 publikovaných množstvo vyhlášok a vykonávacích predpisov z dielne Ministerstva školstva SR, ktoré bližšie špecifikujú a dopĺňajú jednotlivé ustanovenia zákona a vytvárajú tak novú komplexnú školskú legislatívu, ktorej prijatím došlo k zrušeniu množstva starších legislatívnych predpisov a nariadení (konkrétne došlo k zrušeniu 24 rokov starého školského zákona č. 29/1984 Zb. a 98 ďalších právnych noriem (zákonov, vyhlášok a nariadení).

Zákon, tak ako aj tie predchádzajúce, garantuje rovnoprávny prístup ako aj bezplatnosť základného a stredoškolského vzdelávania. Zákon chce ponúknuť možnosť získať kompetencie, a to najmä v oblasti komunikačných schopností, ústnych spôsobilostí a písomných spôsobilostí, kompetencie v oblasti využívania informačno-komunikačných technológií, komunikácie v štátnom jazyku, materinskom jazyku a cudzom jazyku, matematickej gramotnosti, a kompetencie v oblasti technických prírodných vied a technológií,

sociálne kompetencie a občianske kompetencie, podnikateľské schopnosti a kultúrne kompetencie, možnosť ovládať aspoň dva cudzie jazyky a vedieť ich používať, naučiť sa správne identifikovať a analyzovať problémy, navrhovať ich riešenia a vedieť ich riešiť, rozvíjať manuálne zručnosti, tvorivé, umelecké psychomotorické schopnosti, aktuálne poznatky a pracovať s nimi na praktických cvičeniach v oblastiach súvisiacich s nadväzujúcim vzdelávaním alebo s aktuálnymi požiadavkami na trhu práce.

Ako nóvum zákon ustanovil základne rámce pre jednotlivé školské programy, ktoré si následne individuálne dopĺňajú a prispôsobujú školy. Musia však dodržať stanovené normy, ako napr. rozsah učiva, počet vyučovacích hodín a pod. a na výučbu sa smú používať len učebnice s tzv. schvaľovacou doložkou, ktorú vydáva Ministerstva školstva SR. Takto nastavená regulácia teda neprináša efekt súťaže a individualizácie do systému vzdelávania.

Zákon ponechal 10 ročnú povinnú školskú dochádzku a zaviedol novú kategorizáciu vzdelávania, podľa ktorého rozlišujeme:

- základné vzdelávanie v členi: a) primárne vzdelanie (1. stupeň ZŠ), b) nižšie stredné vzdelanie (2. stupeň ZŠ, resp. 1. – 4. ročník osemročnej strednej školy - gymnázia).
- stredné vzdelanie v členení: a) nižšie stredné odborné vzdelanie, b) stredné odborné vzdelanie, c) úplné stredné všeobecné vzdelanie, d) úplné stredné odborné vzdelanie.
- vyššie odborné vzdelanie v členení: a) DiS – min. 2 ročná nadstavba ukončená uvedeným titulom uvádzaným za menom (Diplomovaný špecialista), b) DiS art. (Diplomovaný umelec) – ukončením 6. ročníka konzervatória, titul sa uvádza za menom.

Zákon opäť - už po niekoľký krát za posledných 5 rokov - upravil výkon maturitnej skúšky. Najnovšie sa zrušili nedávno zavedené varianty náročnosti A, B, C a taktiež bude možné vykonať písomnou formou maturitnú skúšku len z jedného svetového jazyka, a to aj napriek tomu, že paradoxne cieľom zákona je naučiť žiakov 2 svetové jazyky. Pritom práve jazykové vzdelávanie je v dnešnej otvorenej multikulturálnej spoločnosti čoraz dôležitejšie. Taktiež je možné vykonať internú maturitnú skúšku maximálne z 3 predmetov v jeden deň, čo v praxi znamená, že žiaci budú maturovať viacero dní. Zníži sa tým síce potreba sústredenia sa

maturantov na viaceré problematiky súčasne, zároveň sa však predlžuje ich stres. Cieľom maturít by malo byť pritom len akési overenie nadobudnutých vedomostí, či zručností a samotnej pripravenosti absolventa pre prax a nie holé skúšanie, ako je tomu v súčasnosti. V hodnoteniach interných častí sa pritom objavujú výrazné rozdiely v porovnaní s externou časťou, čo evokuje značnú subjektívnosť pri hodnotení žiakov, z čoho je následne možné konštatovať, že maturitné vysvedčenie nemusí mať porovnateľný vypovedací charakter a nemusí odrážať ich skutočné znalosti. Ako pozitívum možno hodnotiť podporu výmenných študijných pobytov najmä v rámci členských štátov Európskej únie. Rôzne mobilitné programy v kombinácii so zákonnými ustanoveniami umožňujú žiakom a študentom získať cenné poznatky v zahraničí a zdokonaliť sa v jazyku.

Snahu zjednotiť rozdrobenú a veľmi rozsiahlu legislatívu, ktorá sa nabaľovala viac ako 20 rokov a presiahla 1000 strán, možno považovať za pozitívny krok. Na strane druhej je však potrebné pripomenúť rýchlosť, akou sa nový školský zákon pripravoval. Školám, ako aj ďalším inštitúciám patriacim do vzdelávacieho systému nebol poskytnutý dostatočný časový priestor pre implementáciu nového zákona. Obmedzil sa tiež slobodný výber učebníc a ich bezplatné poskytovanie len na tie, ktoré sú schválené doložkou Ministerstva školstva SR. Otázna je tiež podpora atraktivity odborných škôl. V posledných rokoch je badať vysoký pretlak na všeobecných stredných školách (gymnáziách), kde je viditeľný aj pokles úrovne študentov, ktorý vyplýva z ich veľkého počtu. Na druhej strane je v súčasnosti veľmi nízky záujem o odborné školy a to aj napriek tomu, že už dnes sa objavujú na trhu práce diery a badať nedostatok šikovných remeselníkov, ľudí s technickým, či strojárskym vzdelaním a pod. Riešením by mohla byť podpora škôl zo strany súkromného sektora (napríklad v nadväznosti na zámer vlády z jesene 2008, znížiť daňové zaťaženie podnikateľských subjektov, ktoré budú intenzívne podporovať a spolupracovať so školami a prispejú tak k prepojeniu vzdelávacieho systému a praxe).

Problémom ostáva podpora škôl, ktoré sú dlhodobo nedostatočne financované. Ako istá alternatíva sa ukazuje možnosť získavania prostriedkov zo štrukturálnych fondov EÚ prostredníctvom Operačného programu Vzdelávanie. Ten podporuje napr. zavádzanie moderných technológií a progresívnych prvkov do výučby. Nastavenie výziev však obmedzuje vstup partnerov napríklad z prostredia podnikateľskej sféry, pretože formou subdodávok môže byť financovaný len limitujúci objem prostriedkov, čo núti školy realizovať

projekty vo vlastnej réžii so zapojením interného personálu, ktorý nemusí disponovať potrebnými kompetenciami. Naďalej tak ostáva otázne prepojenie vzdelávacieho systému s praxou a potrebami trhu práce, a to aj napriek deklaráciám o podpore takýchto snáh.

Vzdelávanie na vysokých školách

Vysokoškolský systém vzdelávania legislatívne upravuje v podmienkach Slovenskej republiky Zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách v zmysle príslušných platných novelizácií. K najväčším výhodám súčasne platnej legislatívy je možné zaradiť akademickú slobodu a samosprávnu pôsobnosť vysokých škôl. Univerzita rozhoduje o väčšine dôležitých krokov, akými sú napr. výber a počet študentov, odborov, študijný poriadok, štatút a pod. Vysokým školám, resp. univerzitám je dovolené okrem vzdelávacej a vedeckej činnosti aj podnikať a získavať tak ďalšie finančné prostriedky pre svoj rozvoj prostredníctvom vedľajších podnikateľských aktivít a v súčasnosti už aj formou úveru. Zákon umožňuje aj vznik a pôsobnosť súkromných vysokých škôl, podmienkou je však súhlas zo strany štátu. Zákon totiž zachoval skutočnosť, že vysoká škola, resp. univerzita môže vzniknúť a zaniknúť jedine zákonom prijatým NR SR. Z pohľadu prepojenia vzdelávania s praxou je na miestne spomenúť možnosť zriaďovania inkubátorov a technologických centier.

Za nevýhody systému je možné považovať v prvom rade nedostatočné, neobjektívne a neefektívne financovanie vysokých škôl, pričom okrem toho prevláda aj nerovné postavenie štátnych, cirkevných a súkromných škôl. Financovanie je poskytované zo zákona len verejným vysokým školám, pričom súkromné môžu taktiež dostať dotácie z prostriedkov Ministerstva školstva SR, pričom však na ne neexistuje právny nárok. Ministerstvo školstva SR určuje podľa počtu študentov, kvality, ekonomickej náročnosti uskutočňovaných študijných programov a uplatniteľnosti absolventov v praxi limity súm finančných prostriedkov pre jednotlivé verejné vysoké školy. To znamená, že práve počet študentov a absolventov je rozhodujúcim kritériom financovania vysokých škôl, čo je možné jednoznačne považovať za chybu. Verejné vysoké školy sa totiž za posledné roky doslova premenili na „liaheň“ absolventov bez sústredenia sa na kvalitu poskytovaného vzdelania. Potvrdzujú to aj prieskumy v súkromnej sfére, ktoré spochybňujú použiteľnosť veľkej časti absolventov vzhľadom na ich slabé vedomosti a ukončenie v praxi často neuplatniteľných

odborov. Dôkazom môže byť aj absencia slovenských vysokých škôl v medzinárodných rebríčkoch hodnotiacich kvalitu vysokých škôl.

Z hľadiska filozofie financovania stále pretrváva tzv. dotácia na hlavu, čo výrazne degraduje vysoké školstvo. Závery Auditu, ktoré odporúčali preniesť zodpovednosť za financovanie štúdia na študentov (za predpokladu vytvorenia vhodného systému štátnych záruk pre sociálne slabých) neboli naplnené, došlo len k čiastočnému spoplatneniu vysokoškolského štúdia v externej forme. Na druhej strane bol spustený systém motivačných prospechových a mimoriadnych štipendií a navýšilo sociálne štipendium. Tieto kroky ale neviedli k systematickej zmene financovania vysokých škôl. Rovnako sa nevytvorili podmienky pre rozšírenie systému komerčných pôžičiek so štátnou zárukou, či bonifikáciou.

Ďalším problémom súčasnej vysokoškolskej legislatívy je nejednotnosť kritérií a značná neobjektívnosť pri schvaľovaní a udeľovaní akademických titulov docent a profesor. Kritéria si totiž určujú jednotlivé vysoké školy, resp. ich vedecké rady. Návrhy pritom predkladajú akademické senáty. Značným problémom je prípadná habilitácia ľudí z praxe, ktorí sa podieľajú na vedeckej činnosti prostredníctvom aplikovaného výskumu v praxi mimo prostredia univerzít. Obmedzuje sa tak vstupu nových potenciálnych garantov štúdia a študijných programov. Za výrazný pokrok však možno považovať skutočnosť, že jeden docent resp. profesor môže garantovať študijný program len na jednej univerzite a obmedzil sa tiež maximálny vek garanta.

V súčasnosti prebieha veľká akreditácia všetkých vysokých škôl, ktorá má rozkategorizovať na základe kvalitatívnych ukazovateľov súčasné vysoké školy do troch kategórií a to:

- Univerzity – 1. – 3. stupeň štúdia a vedecká činnosť,
- Vysoké školy – 1. a 2. stupeň štúdia,
- Vyššie odborné školy – max. 1. stupeň štúdia.

Celkové výsledky zatiaľ nie sú známe, keďže komplexná akreditácia stále prebieha. Otázkou zostáva, či naozaj dôjde k objektívnemu zadeleniu škôl, ktoré bude vypovedať o ich kvalite a taktiež, či následne bude garantovaná aj vyššia kvalita štúdia, ktorá je najmä v poslednom období všeobecne veľmi výrazne spochybňovaná najmä súkromným sektorom.

Všeobecne prevláda názor, že naše domáce vysoké školy nepripravujú absolventov do reálnej praxe a častokrát je potrebné týchto ľudí komplexne preškoľovať. Učia sa zastaralé látky a využívajú sa už rokmi zavrhnuté postupy, ktoré neodrážajú potreby súčasnej modernej doby a spoločnosti. Chýba dostatok kvalifikovaných odborníkov, ktorí by zostávali pôsobiť v oblasti vedy a výskumu. Problémom sú platové, ale aj iné podmienky ako napr. možnosti samostatnej realizácie projektov a pod. Byrokratický aparát škôl je absolútne neflexibilný a napriek obrovským investíciám do informačných systémov a technológií stále pretrváva potreba papierovej administratívy a komplikované schvaľovacie procesy. Tiež prehnaná orientácia na čo najvyšší počet študentov je veľmi otázna najmä v komparácii s následnou kvalitou absolventov. To všetko prispieva k nízkej kvalite vysokých škôl.

Odborné vzdelávanie a rozvoj ľudských zdrojov v podnikoch

Výrazným problémom vzdelávacieho systému Slovenska je aj nízky podiel dospelých obyvateľov, ktorí participujú na ďalšom vzdelávaní (v rámci systému celoživotného vzdelávania).

Tabuľka 8: Účasť dospelých (25-64 rokov) na vzdelávaní a tréningoch (na 1000 obyvateľov)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bratislavský kraj	-	2,3	37,0	36,3	42,4	52,0	53,7
Západné Slovensko	3,2	4,0	44,9	22,1	31,3	33,0	27,8
Stredné Slovensko	-	1,5	103,0	37,7	36,7	37,6	32,1
Východné Slovensko	-	2,4	55,6	9,5	15,1	14,4	14,7
Štokholm	198,5	170,7	163,8	292,2	318,6	219,5	192,0

Zdroj: Eurostat, 2008

Napríklad v regióne Štokholm – ktorý je hodnotený ako inovačný líder v Európe - je súčasťou ďalšieho vzdelávania takmer 20% populácie, v rámci Slovenska sa tento ukazovateľ pohybuje v intervale 1,47 % na Východnom Slovensku po 5,37 % v regióne Bratislava. Účasť

obyvateľov na celoživotnom vzdelávaní je pritom jedným zo základných segmentov či kritérií pre posudzovanie inovačnej schopnosti krajiny.

Príčinu môžeme hľadať v nastavení a podmienkach systému verejného vzdelávania, ktorý nevytvára adekvátne prepojenie s praxou a nedostatočne motivuje študentov k následnému ďalšiemu vzdelávaniu po ukončení ich vzdelávania v rámci systému škôl. Absentuje aj systematický rozvoj ľudských zdrojov v súkromnom sektore, kde je tento mnohokrát považovaný za zbytočný. Najväčší problém je evidentný v malých podnikoch, ktoré ani nedisponujú dostatočnými prostriedkami na realizáciu ďalšieho vzdelávania. O čosi lepšia je situácia v stredných a veľkých podnikoch s účasťou zahraničného kapitálu, v ktorých sa realizujú výdavky spojené so získavaním teoretických i praktickými vedomostí, rozvíjajúcimi osobnosť zamestnancov. Napriek tomu aj tu badať problémy najmä v oblasti dobrej personalistiky. Chýbajú kvalifikovaní manažéri z oblasti rozvoja ľudských zdrojov, resp. ich pozícia je stále považovaná za druhotriednu či nepodstatnú pre existenciu podniku. Dôležitou výzvou je v tomto kontexte motivovanie najmä nižšie kvalifikovaných zamestnancov v súvislosti s ich účasťou na ďalšom vzdelávaní. Z vykonaných prieskumov v SR totiž vyplýva, že najväčší záujem o ďalšie rozširovanie znalostí a zručností majú práve najvyššie kvalifikovaní pracovníci a tento záujem úmerne klesá s dosiahnutým vzdelaním.

Veda, výskum a inovácie

Výskum a vývoj sú základom progresu v spoločnosti založenej na poznatkoch. Trend smerovania vyspelých krajín k znalostnej ekonomike je zrejmý, čo sa prejavuje aj v realizovaných investíciách – verejných či súkromných. Slovenská republika - podobne ako v iných oblastiach – výrazne zaostáva i v tomto smere. Kým priemer výdavkov EÚ 27 sa pohybuje pod hranicou 2% HDP, na Slovensku celkové výdavky do výskumu a vývoja oscilujú na hranici 0,5% HDP. Vo Švédsku, ktoré je považované za inovačného lídra, sa kumulované výdavky (za verejný i súkromný sektor) do výskumu a vývoja približujú k 4% HDP.

Tabuľka 9: Tabuľka: Výdavky na výskum a vývoj (ako podiel na HDP) vo vybraných krajinách

	Všetky sektory			Podnikateľský sektor			Vládny sektor			Sektor vysokých škôl		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
EÚ 27	1,87	1,84	1,84	1,19	1,17	1,17	0,25	0,24	0,24	0,41	0,40	0,41
Švédsko	3,95	-	3,86	2,93	-	2,92	0,14	-	0,12	0,87	-	0,80
SR	**0,58**	**0,51**	**0,51**	**0,32**	**0,25**	**0,25**	**0,18**	**0,16**	**0,15**	**0,08**	**0,10**	**0,10**

Zdroj: Science, technology and innovation in Europe, Eurostat, 2008

Výsledky Auditu z roku 2006 prezentovali v oblasti výskumu a vývoja viacero negatív, pričom k tým hlavným zaradili:

- Neexistujúcu písomnú a ucelenú podobu rozvojovej stratégie v oblasti VaV a inovácií a značnú rozštiepenosť kompetencií v tejto oblasti medzi Ministerstvo školstva SR a Ministerstvo hospodárstva SR,
- Minimálny dôraz na aplikovaný výskum,
- Nedostatok proaktívnych a systémových nástrojov v politike VaV (napr. použitie rizikového kapitálu),
- Slabo rozvinutý vzťah medzi výskumno-vzdelávacím systémom a podnikovou sférou,
- Vysoký dôraz na inštitucionálnu podporu VaV a inovácií, a s tým súvisiace monopolné postavenie niektorých inštitúcií v oblasti ich realizácie (zákon č. 133/2002 Z. z. a zákon č. 172/2005 Z. z.).

Na základe týchto záverov bolo prezentované hlavné, resp. základné opatrenie:

- *Presadzovať zmenu financovania z inštitucionálneho financovania na projektové financovanie (financovanie projektov, nie inštitúcií) a financovanie VaV zamerať na aplikovaný výskum vo verejnej i súkromnej sfére.*

Ani po niekoľkých rokoch od realizácie Auditu a prezentácii niekoľkých kľúčových opatrení, nepatrí Slovensko v oblasti podpory výskumu a vývoja ani zďaleka k svetovým lídrom, napriek tomu, že disponuje celým radom regulácií, ktoré túto problematiku upravujú. K základným normám podporujúcim výskum a vývoj na Slovensku patria:

- Zákon č. 172/2005 Z. z. o organizácii štátnej podpory výskumu a vývoja,
- Zákon č. 132/2002 Z. z. o vede a technike,
- Zákon č. 133/2002 Z. z. o Slovenskej akadémii vied
- Zákon č. 203/2001 Z. z. o Agentúre na podporu vedy a techniky.
- Zákon č. 172/2005 Z. z. o organizácii štátnej podpory výskumu a vývoja a o doplnení zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

Primárny problém v oblasti rozvoja výskumu a vývoja na Slovensku pramení dlhodobo zo spomínanej **nízkej úrovne jeho financovania**. V roku 2005 predstavovali súhrnné ročné výdavky Slovenska len približne 0,5 % HDP, pričom krajiny EÚ 27 v rovnakom období vynaložili v priemere 1,84 % HDP a Švédsko takmer 4% HDP. Toto zaostávanie sa netýka len verejných výdavkov, ale aj súkromného sektora, v ktorom výdavky klesli v období rokov 2003-2005 z 0,32 % HDP na 0,25 % HDP, pričom priemer krajín EÚ 27 dosahoval v roku 2005 úroveň 1,17 % HDP.

Druhým základným problémom zatiaľ zostáva aj **nedostatok ľudských zdrojov** v oblasti výskumu a vývoja, a to najmä v súkromnom sektore, kde podiel zamestnancov vo výskume a vývoji klesá. Celkovo sa pritom tento podiel pohybuje na úrovni 1 %, pričom priemer krajín EÚ 27 dosahuje hodnotu cca 1,5%.

Tabuľka 10: Zamestnanci vo výskume a vývoji (ako podiel na všetkých zamestnancoch), 2002-2004

	Všetky sektory			Súkromný sektor			Vládny sektor			Sektor vysokých škôl		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
EÚ 27	1,44	1,44	1,44	0,62	0,62	0,64	0,19	0,19	0,18	0,61	0,62	0,61
Slovensko	0,99	0,97	1,02	0,26	0,21	0,21	0,21	0,21	0,19	0,53	0,55	0,62

Zdroj: Science, technology and innovation in Europe, Eurostat, 2008

Tento stav súvisí s podmienkami samotného financovania vedy a výskumu na Slovensku, vrátane podpory aplikovaného výskumu. Väčšina podnikov vrátane tých, za ktorými stojí zahraničný kapitál, sú orientované prevažne výrobne. Napriek deklaráciám zo strany vlády SR i rôznych firiem je zatiaľ trend zmeny orientácie Slovenska na výskum a vývoj značne nevýrazný. Objavujú sa však náznaky vzniku niekoľkých technologických parkov napr. na Považí a v Košiciach.

Tretím základným problémovým okruhom je **minimálna komercionalizácia** výsledkov výskumu a vývoja - Slovenská republika patrí k štátom s minimálnym prenosom výsledkov výskumu a vývoja do praxe, čo dokumentuje napríklad stav v oblasti exportu high-tech produktov, ktorý sa v roku 2005 podieľal na celkovom exporte slovenských firiem len 6,4%, pričom v krajinách EÚ 27 to bolo v priemere 18,8%.

Na negatívny stav v oblasti výskumu a vývoja priamo nadväzuje aj stav inovácií a inovačnej výkonnosti Slovenska. Inovácie sa vo všeobecnosti považujú za akýsi nástroj akcelerácie ekonomiky, pričom tvoria základ zvyšovania konkurencieschopnosti krajiny. Inováciu môžeme pritom zadefinovať ako zavedenie nového alebo významne zlepšeného produktu (tovaru alebo služby), procesu, novej marketingovej metódy, alebo novej organizačnej metódy v obchodnej praxi, v organizácií pracoviska alebo externých vzťahoch. Vysoký ekonomický rast sa zvyčajne spája s významným podielom investícií do oblasti výskumu, technológií a inovácií. Slovenská republika však v tomto smere predstavuje vzácnu výnimku, hoci ostatné roky predstavovali pre slovenské hospodárstvo významný míľnik (rast HDP, zvyšovanie životnej úrovne, pokles inflácie, stabilizácia makroekonomického prostredia, znižovanie nezamestnanosti a pod.). V oblasti implementácie znalostnej ekonomiky

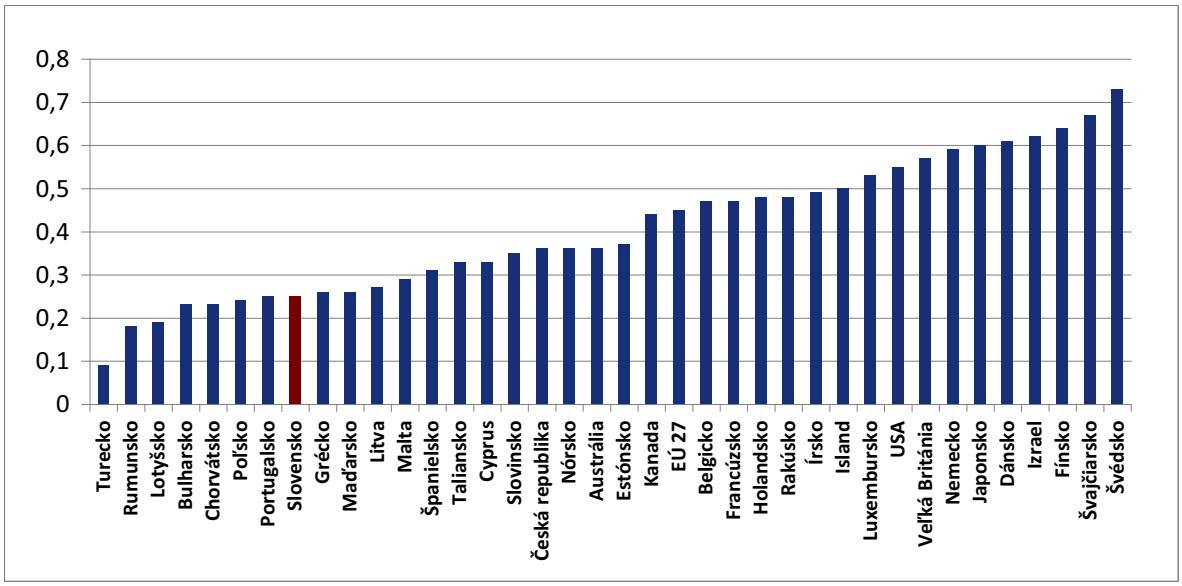
a špeciálne v oblasti inovácií Slovensko významne zaostáva za inými Európskymi štátmi a zaraďuje sa medzi krajiny s najslabšou inovačnou výkonnosťou.

Z hľadiska regulačnej bázy v oblasti inovácií Slovensko disponuje v súčasnosti už mnohými dokumentmi, ktoré boli vládou prijímané od roku 2006, čo svojim spôsobom rieši aj nedostatky uvádzané v Audite podnikateľského prostredia – najmä z pohľadu (ne)existencie ucelenej stratégie (a nástrojov na podporu výskumu, vývoja a inovácií). Najdôležitejšími prijatými dokumentmi, ktoré usmerňujú politiku implementácie a podpory inovácií v Slovenskej republike, sú: ***Inovačná stratégia Slovenskej republiky na roky 2007 – 2013*** a jej rozpracovanie v podobe dokumentu ***Inovačná politika Slovenskej republiky na roky 2008 – 2010***. Uvedené - vládou SR schválené - dokumenty je možné považovať za hlavné platné nástroje pre realizovanie národnej inovačnej politiky v gescii Ministerstva školstva SR a Ministerstva hospodárstva SR. Zároveň je na mieste spomenúť, že samotný proces podpory inovácií a budovania znalostnej spoločnosti v SR sa začal už vstupom Slovenska do Európskej únie, pričom východiská položila tzv. ***Národná Lisabonská stratégia***.

Napriek ambicióznemu cieľu Inovačnej stratégie SR, že *inovácie sa stanú jedným z hlavných nástrojov rozvoja znalostnej ekonomiky a zabezpečovania vysokého hospodárskeho rastu Slovenskej republiky s cieľom dosiahnuť úroveň najvyspelejších ekonomík Európskej únie* a napriek rôznym opatreniam a nástrojom obsiahnutým a prezentovaným i v ostatných spomenutých dokumentoch, Slovensko v súčasnosti patrí z hľadiska inovačnej výkonnosti medzi najslabšie štáty Európy. V medzinárodnom porovnaní publikovanom v *European Innovation Scoreboard*[7] 2007 sa SR radí do tzv. skupiny „vlečúcich sa krajín“. Toto hodnotenie vyplýva z porovnania inovačnej výkonnosti štátov, meraného prostredníctvom tzv. sumárneho inovačného indexu. Medzi inovačných lídrov patrí Švédsko, Fínsko, Švajčiarsko a Dánsko. Výrazný inovačný pokrok z pomedzi nových členských štátov EÚ dosiahli za posledné obdobie len Slovinsko, Estónsko a Česká republika.

[7] European Innovation Scoreboard (EIS) je nástroj, ktorý bol vyvinutý Európskou komisiou v rámci plnenia Lisabonskej stratégie, s cieľom hodnotiť a porovnávať inovačnú výkonnosť členských štátov Európskej únie.

Graf 8: Graf: Porovnanie inovačnej výkonnosti vybraných krajín



Zdroj: Science, technology and innovation in Europe, Eurostat, 2008

V porovnaní s EÚ 25 dosahuje Slovensko v súčasnosti len polovičnú inovačnú výkonnosť a v komparácii so Švédskom dokonca len úroveň 1/3.. Na základe odhadov sa predpokladá, že Slovensko bude dobiehať priemer Európskej únie minimálne 20 rokov. Pozitívnejšie vyhliadky má len už spomínaná Česká republika, či Estónsko, ktoré by to mohli stihnúť „už za 10 rokov“. Miera inovačných aktivít slovenských podnikov dosahuje len približne polovičné hodnoty v porovnaní s priemerom EÚ 27, kde sa až 40 % podnikov radí do kategórie inovatívnych. Slovensko však zaznamenáva v posledných rokoch istý progres. Výrazná korelácia v tomto smere existuje medzi veľkosťou a inovatívnosťou podnikov. Najväčší koeficient dosahujú veľké podniky s počtom zamestnancov nad 250, pričom tento trend nie je len domáci, ale aj celoeurópsky. Slovensko však výrazne zaostáva v kategórii malých a stredných podnikov.

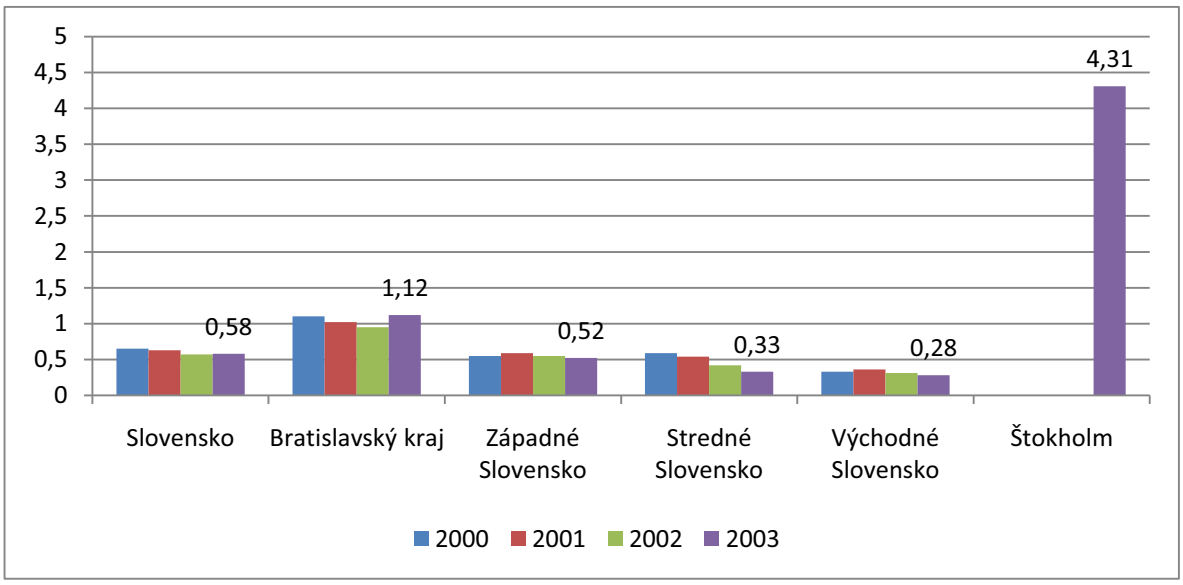
Tabuľka 11: Inovatívne podniky podľa veľkosti

	Spolu	10-49 zamestnancov	50-249 zamestnancov	Nad 250 zamestnancov
Nemecko	65,1	59,7	74,4	88,6
Slovensko	**22,9**	**16,0**	**34,3**	**57,8**
Bulharsko	16,1	13,5	22,8	33,3

Zdroj: Science, technology and innovation in Europe, Eurostat, 2008

Výrazná disparita sa na Slovensku prejavuje aj v inovačnej výkonnosti regiónov. Podobne, ako v oblasti zamestnanosti, či tvorby HDP na obyvateľa, aj v oblasti inovácií najvyššie hodnoty dosahuje Bratislavský kraj, ktorý výrazne prekonáva zvyšok Slovenska. Dôvodom je nepomer v investíciách do výskumu a vývoja, ktorý dosahuje v Bratislavskom kraji 2,5 násobok slovenského priemeru a až štvornásobok v porovnaní s Východným Slovenskom. Aj napriek tomu sú výdavky v porovnaní so švédskym Štokholmom len na úrovni jeho ¼ a dosahujú len smiešnych 1,12 % HDP, čo ani zďaleka nezodpovedá naplneniu smelých ambícií Európskej únie, dosiahnuť zvýšenie tohto pomeru na úroveň 3 % HDP.

Graf 9: Výdavky na výskum a vývoj (% HDP) podľa regiónov



Zdroj: Eurostat, 2008

Inak tomu nie je ani v oblasti investícií do výskumu a vývoja zo strany súkromného sektora, predovšetkým domácich podnikov. Kým v regióne Štokholm je to až 3,05 % HDP, na Slovensku len 0,32 %, čiže asi len jedna desatina.

Absencia inovatívnych podnikov a slabé prepojené výskumu a vývoja na podnikovú prax sa odráža i v zamestnanosti v oblasti high-tech, čo je jeden z kľúčových ukazovateľov inovačnej výkonnosti. Zamestnanosť v službách typu high–tech vykazuje v SR veľmi nízke hodnoty a čo je najhoršie, zo strednodobého hľadiska dokonca klesá.

Tabuľka 12: Zamestnanosť v high-tech službách (% z celkovej pracovnej sily)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Slovensko	2.97	3.02	2.83	2.54	2.30	2.74	2.56
Bratislavský kraj	5.91	6.76	8.08	6.30	6.05	6.63	5.11
Západné Slovensko	2.06	2.22	1.55	1.46	1.44	1.74	2.04
Stredné Slovensko	2.55	2.56	2.12	2.20	1.93	2.61	2.52
Východné Slovensko	2.89	2.41	2.36	2.27	1.84	2.13	1.96
Štokholm	8.41	8.36	8.77	8.07	7.96	8.97	8.31

Zdroj: Eurostat, 2008

Príčiny zaostávanie Slovenskej republiky v oblasti inovácií, či prenosu poznatkov výskumu a vývoja do praxe možno zhrnúť takto:

- veľmi nízky podiel výdavkov na výskum a vývoj,
- slabá účasť slovenských podnikov na výskume a vývoji a nízka miera komercionalizácie výsledkov výskumu a vývoja,
- stále nedostatočné prepojenie medzi akademickou pôdou a podnikovou sférou (praxou),
- nízky podiel pracovníkov vedy a výskumu na celkovej zamestnanosti,
- nízky podiel i absolútny počet inovatívnych podnikov nevyhnutných pre ďalší rozvoj národného hospodárstva.

Zmenu týchto skutočností je nutné riešiť podporou inovačných aktivít, ktoré môžeme všeobecne vymedziť ako všetky vedecké, technické, organizačné, finančné a komerčné kroky, ktoré vedú k zavádzaniu inovácií. Vláda SR deklaruje snahu podporiť inovatívnosť Slovenska najmä prostredníctvom zdrojov Európskej únie, ktoré sú alokované v konkrétnych operačných programoch, a to ***Operačný program Konkurencieschopnosť a hospodársky rast*** (riadiaci orgán – Ministerstvo hospodárstva SR) a ***Operačný program Výskum a vývoj*** (riadiaci orgán – Ministerstvo školstva), ktoré nadväzujú na schválený *Národný strategický referenčný rámec*

2007-2013, a prostredníctvom ktorých by mali byť alokované zdroje na aktivity súvisiace s výskumom, vývojom a inováciami a podporou malých a stredných podnikov.

Indikatívne sumy príspevkov Európskeho spoločenstva	
OP Konkurencieschopnosť a hospodársky rast	772 mil. EUR
OP Výskum a Vývoj	1,2 mld. EUR

V súčasnosti meška harmonogram plánovaných výziev vo viacerých operačných programoch vrátane OP Výskum a vývoj. Viaceré plánované výzvy a aktivity boli presunuté z roku 2008 až na rok 2009. Výrazne otázne tak zostáva časové plnenie stanovených cieľov. Rovnako sa v časovom sklze nachádza i jeden z hlavných nástrojov budovania regionálnej inovačnej politiky – v súlade s ***Inovačnou politikou SR*** - a to sieť regionálnych inovačných centier, ktoré majú slúžiť okrem iného na vyhľadávanie možností uplatnenia výstupov z výskumu v praxi najmä pre malé a stredné podniky a sprostredkúvať komunikáciu medzi výskumom a podnikateľským sektorom.

Prehľad odporúčaní Auditu z roku 2006 a ich napĺňanie

Odporúčanie z roku 2006	Stav plnenia	Stručný komentár
Presadzovať dereguláciu celého systému. Postupne odstraňovať akékoľvek verejné zásahy do systému, ktoré sa napríklad týkajú obsahu vzdelávania, počtu hodín, počtu žiakov v triede, riadiacich pracovníkov, výkonu pedagogického povolania a pod.	**Čiastočne**	Aj napriek schváleniu nového školského zákona nedošlo k výraznej deregulácii školského systému. Naďalej sa reguluje počet žiakov v triedach, či počet hodín. Predpisujú sa tiež okruhy preberanej problematiky predmetov, pričom však pedagóg môže čiastočne obsah výučby upraviť. Regulácia pedagogického povolania a zavedenie 8 hodinového pracovného času v kombinácii so slabým ohodnotením učiteľov pôsobí stále výrazne domotivujúco.
Zrovnoprávniť financovanie žiakov stredných škôl z verejných zdrojov. Vyrovnať minimálne normatívy žiakov stredných odborných učilíšť (OU), gymnázií, obchodných akadémií (OA) a stredných odborných škôl (SOŠ) na jednu úroveň	**Nie**	V tejto oblasti neboli podniknuté žiadne relevantné kroky.
Odštátniť a postupne privatizovať stredné a vysoké školy	**Nie**	Proces odštátnenia škôl je momentálne v nedohľadne. Vznik súkromných škôl síce nie je vylúčený, transformácia, či privatizácia štátnych resp. verejných škôl nebola zatiaľ riešená. Základné školy prešli pod príslušné obce a stredné školy pod VÚC, pričom k ďalším úpravám a krokom nedošlo.
Zjednodušiť legislatívu. Legislatíva by mala stanovovať len úplne základný rámec, v ktorom sa budú subjekty pohybovať. Znížiť počet vyhlášok, ktoré príliš konkretizujú nároky na pedagogických pracovníkov, na fungovanie stredných škôl, na ich podnikanie a využívanie majetku.	**Čiastočne**	I keď došlo k prijatiu nového školského zákona, táto legislatíva bola pripravovaná a schvaľovaná veľmi narýchlo. Zrušilo sa výrazné množstvo vyhlášok (98), pričom však už Ministerstvo školstva SR stihlo počas leta 2008 vydať značný počet nových a to len krátko po schválení spomínaného školského zákona. K zníženiu konkretizácie nárokov na pedagógov nedošlo a otázka používania majetku a podnikania nie je úplne vyriešená. Podnikanie je povolené len v súvislosti so zabezpečením hlavnej činnosti resp. poslania školy.

Zmeniť financovanie vysokého školstva a preniesť zodpovednosť za jeho na študentov, za predpokladu vytvorenia vhodného systému štátnych záruk pre sociálne slabých. Znížiť daňové zaťaženie obyvateľov o dotáciu na verejné vysoké školy, Umožniť vznik súkromného financovania vysokého školstva prostredníctvom komerčných pôžičiek so systémom štátnych sociálnych záruk.	**Čiastočne**	Došlo k čiastočnému spoplatneniu vysokoškolského štúdia v externej forme. Zaviedol sa systém motivačných prospechových a mimoriadnych štipendií a navýšilo sociálne štipendium. Tieto kroky ale neviedli k systematickej zmene financovania vysokých škôl. Stále pretrváva tzv. dotácia na hlavu, čo výrazne degraduje vysoké školstvo. Taktiež sa nevytvorili podmienky pre rozšírenie systému komerčných pôžičiek so štátnou zárukou, či bonifikáciou.
Presadzovať zmenu financovania vedy a výskumu (VaV) z inštitucionálneho financovania na projektové financovanie (financovanie projektov, nie inštitúcií). Financovanie VaV zamerať na aplikovaný výskum vo verejnej i súkromnej sfére.	**Čiastočne**	I napriek schváleniu mnohých strategických vládnych dokumentov sa zatiaľ samotná prestavba financovania VaV príliš nerealizuje. Operačný program Výskum a vývoj síce počíta s podporou projektového financovania výskumu i aplikovaného výskumu, vyhlasovanie výziev a realizácia projektov je v časovom sklze. Prepojenosť VaV na súkromné i verejné inštitúcie s cieľom realizácie aplikovaného výskumu je zatiaľ v rovine deklarovaných iniciatív.

Odporúčania pre nasledujúce obdobie

Prehľad navrhovaných opatrení pre oblasť školstvo, veda, výskum a inovácie
• Postupne odstraňovať akékoľvek verejné zásahy do vzdelávacieho systému, ktoré sa napríklad týkajú obsahu vzdelávania, počtu hodín, počtu žiakov/študentov v triede, riadiacich pracovníkov, výkonu pedagogického povolania a pod.
• Začať s postupným odštátňovaním škôl.
• Prepracovať súčasný nový školský zákon do podoby základného legislatívneho rámca, ktorý poskytne len základný právny nástroj riadenia a regulácie vzdelávacieho systému základných a stredných škôl na Slovensku a vytvorí voľný priestor pre väčšie možnosti úprav vzdelávacích osnov, vzdelávacích programov, rozsahu výučby a pod.
• Prepracovať a zmeniť systém financovania základných a stredných škôl s dôrazom na zavedenie rovnosti pri prideľovaní dotácií na úrovni obcí i VÚC.
• Okrem poskytnutej právnej subjektivity podporiť ďalej osamostatňovanie sa základných a stredných škôl od obcí a VÚC, a to aj prostredníctvom odštátňovania a privatizácie škôl a školských zariadení
• Vytvoriť širší priestor pre prepojenie stredného školstva s praxou (podpora vytvárania firemných odborných stredných škôl, bilaterálne dohody medzi školami a podnikmi a pod.)
• Prepracovať systém odmeňovania pedagogických pracovníkov s cieľom zatraktívniť povolanie a udržať odborníkov na školách. Zároveň im poskytnúť možnosť pracovať aj mimo školských zariadení a to najmä vysokoškolským pedagógom, ktorí môžu následne do vzdelávacieho procesu prinášať praktické poznatky z praxe a priblížiť tak vzdelávanie potrebám modernej znalostnej ekonomiky
• Vytvoriť nové nástroje hodnotenia pre získavanie dotácií na vysokých školách na báze kvalitatívnych stupňov hodnotiacich pripravenosť a uplatnenie absolventa, postavenie školy v celosvetovom rebríčku univerzít, úroveň aplikovaného výskumu atď.
• Vytvoriť jednotnú hodnotiacu škálu vysokých škôl, ich jednotlivých fakúlt a odborov na základe merateľných kritérií, ktorá poslúži na vytvorenie a pravidelnú každoročnú aktualizáciu rebríčka vysokých škôl a jednotlivých fakúlt resp. odborov podľa zamerania na Slovensku.
• Odštátniť a postupne privatizovať vysoké školy resp. umožniť jednoduchší vstup súkromných vysokých škôl na vzdelávací trh.
• Rozšíriť možnosti podnikateľských aktivít stredných a vysokých škôl ako aj možnosti využívania jej majetku s cieľom zabezpečiť diverzifikáciu finančných zdrojov potrebných na financovanie hlavnej a teda vzdelávacej činnosti škôl.
• Zmeniť systém financovania škôl. Zrušiť tzv. dotácie na hlavu a zamerať sa na úspešnosť absolventov na trhu práce, na podporu aplikovaného výskumu na vysokých školách a kvalitu študijných programov. V rámci novej možnosti vysokých škôl zobrať si úver zabezpečiť účelovosť využitia týchto zdrojov a taktiež zaistiť úrokovú bonifikáciu úveru resp. štátne záruky.
• Stanoviť jasné pravidlá pre získavanie vedeckých hodností (titulov).
• Aktívne vytvárať tlak na prepojenosť vzdelávacích inštitúcií s praxou prostredníctvom obojstrannej podpory (podnik - škola) a taktiež zapojiť odborníkov z praxe do vyučovacieho procesu (praktické prínosy do obsahu i realizácie vzdelávania). Podmieniť akreditáciu odborov účasťou odborných garantov z firemného prostredia. Motivovať podniky napr. formou úľavy na daniach resp. získaním iných nepeňažných výhod.
• Zmeniť orientáciu a zaistiť modernizáciu študijných programov na vysokých školách pod dohľadom akreditačnej komisie, do ktorej by malo byť nominovaných aj viacero odborníkov z praxe, ale nie len z vedeckých radov. Zabezpečiť objektívne ukončenie komplexnej akreditácie vysokých škôl a následne oddeliť kvalitné školy od kvantitatívnych.
• Dôsledne dbať na realizáciu Inovačnej stratégie SR.

- Podporiť rýchle a kvalitné budovanie regionálnych inovačných centier.
- Zvýšiť efektívne investície do vedy a výskumu (zmena inštitucionálneho financovania na projektové). Financovanie podmieniť aplikovaným výskumom, prenášajúcim poznatky do praxe a vytvoriť jednotný systém hodnotenia ich kvality. Zároveň vytvoriť pravidlá pre využitie následného know-how (stanoviť konečného prijímateľa).
- Podporiť výskumné projekty na mapovanie a následné sprístupňovanie Best practices podnikom, i verejnej správe a samospráve
- Podporiť podnikové inovácie prostredníctvom štrukturálnych fondov EÚ alebo iných zdrojov. Motivovať súkromný sektor inovovať a investovať do výskumu formou spolufinancovania resp. daň. úľav.