

PRÁVO A PODNIKATELSKÉ PROSTŘEDÍ

LAW AND ENTREPRENEURIAL ENVIRONMENT

Jitka Mráčková

Abstrakt:

Příspěvek analyzuje aktuální otázky právní regulace podnikatelského prostředí v ČR a provádí její mezinárodní srovnání s využitím výsledků projektu Světové banky (Doing business).

Klíčová slova:

právní regulace; podnikatelské prostředí; zahájení, ukončení podnikání

Abstract:

The article analyses current law regulation of the entrepreneurial environment in the CR and provides the international comparison. For this purpose the findings of the World Bank (Doing Business project) are used and discussed.

Key words:

law regulation; entrepreneurship; starting, closing a business.

Na podnikatelské prostředí působí celá řada faktorů, mezi nimiž klíčovou roli sehrávají právně regulativní opatření státu a jím vytvářený institucionální rámec pro podnikání. Stát, jehož základní funkce ve vztahu k podnikatelské sféře je funkce normotvorná (vytváření jednotných pravidel nevychýlených ve prospěch určité skupiny účastníků trhu), by měl vytvářet takovou právní regulaci, která podnikatelské prostředí podporuje a zlepšuje, utváří jeho vhodné rámcové podmínky a odstraňuje překážky pro podnikání.

Tyto otázky nabývají na významu v podmínkách globalizované ekonomiky, kdy vzrůstají tlaky na růst konkurenceschopnosti ekonomik a podnikatelských subjektů. Se zřetelem k růstu konkurenceschopnosti je jim stále více věnována pozornost proto i na úrovni EU. V procesu implementace Lisabonské strategie patří podnikatelské prostředí v Evropě k základním tematickým okruhům. / 1 / Důraz se klade na zlepšení kvality právních předpisů, snížení celkové administrativní zátěže, urychlení procesu zakládání podniků a vůbec vytvoření institucionálně příznivého prostředí pro podnikání. EK vydala i Akční plán na podporu podnikání. / 2 / Otázky podnikatelského prostředí a jeho právní regulace začínají být také více diskutovány i v ČR. Cílem tohoto příspěvku je analyzovat hlavní současné problémy právní regulace podnikání v ČR a diskutovat jejich příčiny, a to i s využitím výsledků mezinárodního srovnání.

HLAVNÍ PROBLÉMY PRÁVNÍ REGULACE PODNIKÁNÍ V ČR

Za tyto problémy současného vztahu práva a podnikatelského prostředí v ČR lze považovat:

- ***složitě právní prostředí pro podnikání dané značným množstvím právních předpisů a navíc i jeho nestabilita, která dále zhoršuje podmínky pro efektivní podnikání.*** Podnikání se nějak dotýká téměř 200 zákonů a cca dalších 300 podzákonných právních předpisů. Poměrně často dochází k novelizacím a vytvářejí se stále nová regulativní opatření, a to bez jejich dostatečné provázanosti v rámci celého systému práva. Jakýmsi nepsaným legislativním pravidlem se stalo začlenění několika novelizací s nestejnorodým předmětem úpravy do jednoho zákona, čímž narůstá

nepřehlednost právních úprav (vedoucí někdy i k nejasnostem vzhledem k účinnosti jednotlivých novelizací). V důsledku těchto skutečností rostou i transakční náklady podnikatele. Klasickým příkladem těchto jevů je oblast daní, kde dochází k růstu netransparentnosti a nepřehlednosti právní úpravy v důsledku četných novelizací (to mimo jiné vytváří i podmínky pro nežádoucí daňové úniky a prokorupční prostředí). Např. zákon č.586/1992 Sb., o daních z příjmů, který nabyl účinnosti dnem 1.1.1993, byl od tohoto data do konce roku 2005 změněn a doplněn téměř 90 zákony. Přitom se frekvence těchto novelizací spíše zrychluje. Téměř dvě třetiny z nich spadají do období od roku 2000 a zhruba 35 % z jejich celkového počtu se soustřeďuje do období od roku 2003 s největším počtem změn v roce 2004. Odráží se v tom významně nejméně dvě skutečnosti: daňová problematika se i v ČR stává jedním z klíčových bodů soupeření jednotlivých politických stran a dále různé zájmové skupiny si již poměrně dobře osvojily postupy lobbování a dokážou je využívat. K problémům v dané oblasti patří i výše zmíněné spojování novelizací s jinými úpravami v jednom zákoně a nejednotnost výkladu daňových předpisů správcem daně (finančními úřady v jednotlivých regionech). Celkově tato situace u podnikatelů vyvolává další tlaky na hledání daňové optimalizace a s tím rostoucí náklady.

- **administrativní zatížení podnikatelské činnosti v právních úpravách.** Jedním z hlavních nedostatků podnikatelského prostředí v ČR se stalo zvyšující se administrativní zatížení podnikání, zvláště pak plnění různých informačních povinností (stejně nebo obdobné údaje jsou předkládány různým správním orgánům a institucím). Předmětem značné kritiky se v tomto kontextu stalo zejména zakládání a vznik obchodních společností, kde však dochází v poslední době již k určitým zlepšením. Pro podnikatelské subjekty znamená rostoucí administrativa vždy dodatečné náklady, komplikuje a ztěžuje jejich aktivity. Proto je vcelku legitimní jejich požadavek snížit nároky právních předpisů na plnění různých informačních povinností. V řadě případů toho lze dosáhnout i prostým odstraněním duplicit v právních předpisech či využitím systému sdílení požadovaných dat ve veřejné správě a vytvářením centrálních registračních míst. Svou roli zde však sehrávají i technologické podmínky (rozšiřování moderních informačních a komunikačních technologií ve veřejné správě).
- **nízká vymahatelnost práva.** V této souvislosti se poukazuje zvláště na to, že soudy v ČR jsou neefektivní a pomalé. Posun v tomto směru se očekává především od zlepšení managementu soudů, který by mimo jiné vedl i k odpovídající redistribuci agendy mezi soudce a vyšší soudní úředníky a také k celkově vyšší motivaci soudců.
- **některé nevyhovující právní úpravy.** Z hlediska právního prostředí pro podnikání je zejména důležité přijetí nové, tržně konformní podoby právní úpravy úpadku (insolvenční zákon), která by měla posílit roli věřitelů a přispět k efektivnějšímu řešení úpadku a podstatnému zkrácení insolvenčního řízení.
- **vysoké odvodové zatížení nákladů práce.** ČR patří k zemím s nejvyššími vedlejšími náklady práce (v podobě odvodů sociálního pojištění a zdravotního pojištění prováděného zaměstnavatelem), přičemž úpravy těchto odvodů v posledních letech vykazují tendenci jejich dalšího růstu. Tato skutečnost ovlivňuje pak podstatným způsobem i rozhodování podnikatelských subjektů o zaměstnávání více pracovníků.

Současná kritika přemíry právní regulace podnikatelského prostředí a navrhovaná řešení podnikatelskými subjekty (a zejména jejich institucionalizovanými reprezentanty) - ovlivněná i aktuálním spektrem politických zájmů a zahraničními zkušenostmi a trendy v dané oblasti.- nejsou většinou neoprávněná a nezdůvodněná. Navíc složité a relativně nestabilní právní prostředí pro podnikání nese s sebou i určitá rizika oslabování právního vědomí. Podnikatelé se obtížně orientují v takovémto právním prostředí a často pak na ně i

rezignují (podnikatelé tak řadu předpisů neznají nebo je z velké části přehlížejí a spoléhají, že na mnohé věci úřady nepřijdou).

Vytvoření relativně složitého právního prostředí pro podnikání v ČR bylo však do jisté míry i právně relevantní reakcí na chování těch podnikatelů, kteří hledali mezery v právních úpravách a využívali je k obcházení zákonů (zejména v transformačních letech). Například pouhá kritika zvyšujícího se administrativního zatížení podnikatelské sféry by byla jednostranná a zjednodušující, kdyby nebrala v úvahu veškeré kořeny tohoto procesu. Obvykle se poukazuje na posilování úlohy státu spojené s rozšiřováním jeho agend a tím i jeho regulačních aktivit. V úvahu je však třeba vzít též důsledky v minulých letech mnohdy nepoctivého a nedisciplinovaného podnikatelského chování, které nepotřebuje právně kultivované prostředí. Institucionální a právní provizorium ekonomické transformace bylo jednoznačně výhodné pro „podnikání“ založené na bázi poškozování práv věřitelů, práv minoritních akcionářů, práv zaměstnanců či práv spotřebitelů. Lze tedy říci, že nedostatečná podnikatelská etika v českém prostředí nebyla dostatečně kompenzována právními normami, které vlastně zajišťují rovné podmínky a ochranu pro poctivé podnikatelské subjekty. Důsledky jednání některých „podnikatelů“ musely proto nutně později vyústit v řadu regulačních opatření státu a dalších stanovených povinností pro podnikatele (např. při zakládání firmy s cílem zabránit uvádění fiktivního sídla firmy apod.).

MEZINÁRODNÍ SROVNÁNÍ PRÁVNÍ REGULACE PODNIKÁNÍ

Z tohoto hlediska je současným nejrozsáhlejším projektem pravidelný roční průzkum Světové banky nazvaný Doing Business, který byl zahájen v roce 2001. Tento projekt sleduje a porovnává právní regulace mající vliv na rozvoj a průběh podnikatelských aktivit v jednotlivých zemích. Cílem těchto šetření je poskytnout investorům, politikům i vládám informace o podnikatelském prostředí dané země a takto i o její pozici ve vztahu k druhým zemím (benchmarking – nyní je srovnáváno již 155 zemí). Účelem projektu je také identifikovat, jaké potřebné reformy by měly být uskutečněny. Metodologie projektu je založena na využití kvantitativních indikátorů regulace (počty, čas, náklady apod. jednotlivých požadovaných operací a procedur), které shromážděny v určitých tematických souborech (okruzích) pokrývají různé podmínky podnikání a mapují regulaci podnikatelského prostředí v průběhu celého životního cyklu firmy. Soubory indikátorů jsou přitom postupně rozšiřovány a aktualizovány. Celkem se nyní sleduje 10 oblastí právní regulace, které zahrnují dohromady 39 kvantitativních indikátorů. Vstupy posledního šetření byly získávány prostřednictvím více než 3 500 respondentů (vládních úředníků, právníků a advokátních kanceláří, poradenských firem a jiných odborníků s působností v daných oblastech). Tyto vstupy jsou ještě verifikovány. Přesto se objevují i stížnosti na publikovaná data. Šetření Světové banky je založeno většinou na faktických informacích, nicméně s ohledem na rozdílnost jednotlivých konkrétních případů a použití modelových situací může docházet i k určitým zkreslením za danou zemi (viz např. v minulých letech uváděná reálná doba trvání zápisu do obchodního rejstříku). Pro všechny okruhy indikátorů jsou používány standardizované formuláře dotazníků. Ke zdokonalení metodologie probíhají přirozeně ještě určité diskuse. Interpretace výsledků pořadí dané země je pak taková, že čím je její pozice podle tzv. indexu snadného podnikání (ease of doing business index) na žebříčku všech sledovaných zemí vyšší, tím více to ukazuje na jednodušší regulaci a silnější ochranu vlastnických práv v této zemi. Avšak sami tvůrci a zpracovatelé jsou si vědomi, že posun na žebříčku zemí směrem výše nemůže znamenat v žádném případě odstranění právní regulace. Naopak v určitých případech její potřeba narůstá (viz např. zajištění práv investorů či poskytovatelů úvěrů ad.). Především je důležité, aby regulační mechanismy byly transparentní a časově nenáročné, nepřinášely nepříznivé administrativní dopady na podnikatele,

nezvyšovaly zbytečně jejich náklady a celkově vůbec vytvářely efektivní rámec podnikatelského prostředí s rovnými podmínkami a příležitostmi.

Box č.1 Soubory indikátorů používané v hodnocení Světové banky (Doing Business)

Zahájení podnikání

Indikátory k identifikaci toho, co musí podnikatel udělat, aby došlo k založení a vzniku firmy (aktivity, čas a náklady potřebné k zahájení činnosti obchodní firmy do 50 zaměstnanců).

Získávání oprávnění

Potřebné činnosti, čas a náklady, zahrnující získání nutných povolení a souhlasů, požadovaná oznámení a kontroly apod. (na příkladě vybudování skladu firmy).

Přijímání a propouštění zaměstnanců

Flexibilita regulace v oblasti práce (obtíže s přijímáním nových zaměstnanců, rigidita pravidel úpravy pracovní doby, povinné zákonné odvody ze zaměstnanců, obtíže a náklady spojené s propouštěním nadbytečných zaměstnanců).

Registrace vlastnictví

Úkony, čas a náklady při registraci (zápisu) vlastnictví nemovitosti za předpokladu standardního případu, kdy podnikatel chce koupit zástavním právem nezatíženou nemovitost (budovu, pozemek) v největším městě. Náklady zahrnují různé poplatky a platby (např. za registraci /zápis/ nemovitosti, dále notářům, advokátům aj.) a vyjadřují se jako procento z hodnoty nemovitosti.

Získávání úvěrů

Indikátory zahrnující hodnocení úvěrových informací (rozsah, přístup a kvalita) včetně veřejných a soukromých registrů dlužníků a dále efektivnost zajištění úvěrů (zástavní právo, úpadkové právo).

Ochrana investorů

Síla ochrany minoritních akcionářů ve vztahu k možnému zneužití korporátních aktiv vedoucími představiteli firmy ve svůj prospěch. Indikátory zahrnují transparentnost transakcí, závaznost jednání, ale i možnost akcionářů žádat o odškodné za pochybení managementu.

Placení daní

Daně zaplacené středně velkou společností v daném roce a administrativní zatížení podnikatele za účelem platby daní. (Jde o daně z příjmů, daň z přidané hodnoty, ale i o příspěvky na sociální pojištění). Kromě počtu daňových plateb a celkové částky placené daně je důležitým indikátorem také čas věnovaný přípravě, vyplnění příslušných formulářů a vlastní platbě daní.

Zahraniční obchod

Indikátory zachycující procedurální požadavky při exportu nebo importu standardního nákladu zboží (počty požadovaných dokumentů a podpisů, čas potřebný k vykonání všech požadovaných procedur).

Vymáhání plnění smluv

Efektivnost vymáhání plnění smluv na zaplacení dlužné částky sledováním vývoje platebních sporů. Indikátory identifikují čas, náklady a počet úkonů od doručení žaloby soudu až do zaplacení dlužné částky (např. počet kalendářních dnů potřebných k vyřešení sporu, náklady na soudní řízení, úhrady advokátům, správní poplatky apod.).

Ukončení podnikání

Indikátory identifikující slabé stránky úpadkového práva a hlavní procesní a administrativní úzká místa v řešení úpadku. Zahrnují průměrný čas k dokončení insolvenčního případu, jeho náklady i míru vyrovnání pohledávek věřitelů (poskytovatelů úvěrů, daňových úřadů, zaměstnanců aj.).

Podle posledního šetření publikovaného v r. 2006 (s výsledky benchmarkingu uzavřeného k lednu 2005) zaujímá ČR mezi sledovanými 155 zeměmi celkově 41.místo. / 3,4 / První místo obsadil Nový Zéland následovaný Singapurem, USA a Kanadou; na páté pozici je Norsko. Do první desítky se z evropských zemí ještě dostaly Dánsko (8. místo) a Spojené

království (9. místo). Druhou desítku zemí otevírá Irsko a další evropské severské země. Z evropských zemí se před ČR umístilo 17 zemí, z členských zemí EU to bylo 14 zemí.

Hlubší pohled poskytuje analýza pozice ČR podle jednotlivých podmínek podnikání a počtu úkonů, vynaloženého času a nákladů (viz box č. 1):

- Nejhorší pozici má ČR v případě ukončení podnikání (101. místo). V průměru bylo v ČR potřeba 9,2 roku k dokončení konkursu a vyrovnání a tyto náklady činily 14% hodnoty majetku, zatímco průměr v zemích OECD za tyto indikátory byl 1,5 roku a 7,4% hodnoty majetku. Z tohoto hlediska jsme výrazně horší i v porovnání s ostatními novými členskými zeměmi EU.
- Nejlepší umístění dosahuje ČR ve vymáhání plnění obchodních smluv (21.místo), získávání úvěrů (21.místo) a v oblasti zahraničního obchodu (24. místo). Překvapující je výsledek hodnocení v oblasti vymáhání plnění obchodních smluv, vezmeme-li v úvahu často poukazovanou poměrně nízkou vymahatelnost práva. Svou roli však v tomto hodnocení sehrávají zejména nižší náklady, nikoli však počet dní nutných pro vyřešení sporu. Nabízí se i otázka míry sebereflexe v odpovědích respondentů (např. advokátů).
- V placení daní (včetně odvodů) posunuje ČR dolů v žebříčku sledovaných zemí několikanásobně vyšší čas jemu věnovaný podnikateli (administrativní náročnost a neefektivní správa daní). Přitom v počtu daňových plateb a v celkově zaplacené dani dosahuje ČR lepších výsledků ve srovnání s průměrem zemí OECD.
- Srovnatelná je ČR s průměrem zemí OECD v počtu úkonů potřebných pro zápis vlastnictví nemovitosti vkladem do katastru nemovitostí, dokonce v tomto případě podnikatelé v ČR vynaloží zřetelně nižší náklady (jako % z hodnoty nemovitosti) v porovnání s většinou zemí OECD. Naopak čtyřnásobně delší čas oproti průměru zemí OECD je třeba v ČR k provedení tohoto zápisu vlastnictví.
- Zřetelně vyšší náklady vykazuje ČR v odvodech za zaměstnance, naopak nižší náklady jsou spojeny s propouštěním zaměstnanců. Přestože se u nás často hovoří o poměrně rigidních regulacích v oblasti zaměstnanosti, provedené šetření tomu tak zcela nenasvědčuje. Dokonce ve většině sledovaných ukazatelů dosahuje ČR lepších hodnot, než je průměr zemí OECD.
- V oblasti ochrany investorů zaostává ČR především v transparentnosti transakcí.
- Pozice ČR v dalším šetření se zjevně zlepší, pokud jde o podmínky zahájení podnikání, zejména novou úpravou registrace firmy v obchodním rejstříku. Nicméně zjednodušení a zefektivnění fungování obchodního rejstříku neprobíhalo bez problémů. / 5 /.

Celkově z provedeného hodnocení vyplývá, že ČR většinou neztrácí „body“ v počtu požadovaných činností a procedur a zejména s nimi spojených nákladů, ale téměř všude a často i velmi výrazně zaostává v časových parametrech (lhůtách) rozhodování státních a jiných orgánů a institucí.

Literatura

- /1/ Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy. Brussels, COM(2005)24
- /2/ Entrepreneurship Action Plan. Brussels, March 2004
- /3/ World Bank: Doing Business in 2006: Creating Jobs. Washington 2006
- /4/ World Bank: Doing Business 2005 database
- /5/ Myslil, S., Myslil, R.: Obchodní rejstřík po novele. Bulletin advokacie, č. 4/2006

Adresa autora:

JUDr. Jitka Mráčková, CSc.

katedra práva České zemědělské univerzity v Praze, Kamýcká 129, Praha 6 – Suchbátka,

tel.: 224 382 835, e-mail: s_kp@pef.czu.cz