

PODMÍNKY PODNIKÁNÍ V ČESKÉ REPUBLICE PŘI HODNOCENÍ INSTITUCIONÁLNÍ KVALITY*

Anna Kadeřábková, Václav Šmejkal, Centrum ekonomických studií, Vysoká škola ekonomie a managementu, Praha

1. Úvod

Podmínky podnikání (jako jedna z charakteristik institucionální kvality¹⁾) významně a bezprostředně ovlivňují realizaci a výkonnost podnikatelských aktivit, a tím i celkovou ekonomickou výkonnost. Výsledky hodnocení jejich kvality přispívají k identifikaci dopadů regulace podnikání na ekonomické a sociální charakteristiky výkonnosti a související institucionální charakteristiky (např. motivaci k realizaci korupčních praktik). Na druhé straně hodnocení podmínek podnikání pomáhá při formulaci a realizaci souvisejících (dílčích i komplexních) reforem, které mohou přispět ke zvýšení konkurenceschopnosti země díky zlepšení kvality jejího institucionálního prostředí a posílení pobídek k investování a zaměstnávání. Neplatí přitom, že lepší hodnocení podmínek podnikání znamená absenci regulace. Mnohdy např. vytvoření odpovídajícího informačního systému či zajištění vymahatelnosti práv zúčastněných subjektů vyžaduje propracovaný regulační rámec i nemalé náklady. Nicméně v zemích s příznivými podmínkami podnikání představuje regulace menší administrativní a finanční zátěž pro podniky a usnadňuje jejich fungování. Větší daňové sazby mohou být v takových zemích spojeny s vyšší kvalitou veřejných služeb, která se projevuje vedle minimální regulační zátěže podnikání např. rovněž kvalitou infrastruktury, vyššími hodnotami indexu lidského rozvoje či nižší úrovní korupce.

Sta• hodnotí podmínky podnikání (kvalitu regulace) v České republice v rámci Evropské unie s využitím výsledků šetření Světové banky (WB) za rok 2005 realizovaného v rámci projektu *Doing Business* (s platností údajů v lednu daného roku). Prezentovány jsou komentáře k české regulační praxi a předloženy náměty k jejich dalšímu využití v ekonomické analýze. Projekt WB hodnotí podmínky podnikání či kvalitu regulace podnikatelských aktivit ve 155 zemích včetně 22 členských států Evropské unie (bez Lucemburska, Kypru a Maltý). Podmínky podnikání jsou hodnoceny zejména podle charakteristik regulační zátěže a jejích dopadů. Rozsah sledovaných ukazatelů se postupně rozšiřuje (v roce 2005 jich bylo deset), mírně se mění i jejich metodologie, což poněkud omezuje srovnatelnost výsledků v čase (k dispozici jsou data od roku 2003). Široký záběr projektu z hlediska počtu zemí umožňuje realizaci rozsáhlých mezinárodních srovnání pro skupiny zemí na různé úrovni ekonomického i institucionálního rozvoje. Struktura sleduje deset ukazatelů podmínek podnikání, tj. vznik a zánik podniku, udělování povolení, vynutitelnost plnění smluv, ochrana investorů, registrace vlastnic-

* Sta• vznikla s podporou grantu GA ČR č. 402/05/2210 a programu Výzkumná centra MŠMT č. 1M0524.

1 Další přístupy k hodnocení institucionální kvality viz Kadeřábková a kol. (2006).

tví, získávání úvěru, přijímání a propouštění pracovníků, zahraniční obchodování, platba daní.

První část statí zahrnuje stručný přehled klíčových teoreticko-metodologických východisek zejména k alternativním pojetím regulace (a její kritiky) a empirických výsledků vztahu institucionální kvality a ekonomické výkonnosti. Následuje souhrnné hodnocení pozice zemí Evropské unie podle výsledků projektu Doing Business a prezentace vztahů mezi kvalitou regulace a dalšími ekonomickými a institucionálními ukazateli: úrovní daňové zátěže, indexem ekonomické svobody a úrovní korupce. Cílem je rozlišit země EU podle toho, jak je výše daňového zatížení kompenzována kvalitou regulace jako formy veřejné služby, jak je propojena kvalita regulace s intenzitou vládních zásahů do ekonomiky a jak kvalita regulace ovlivňuje výskyt korupčního chování. Poslední část zahrnuje charakteristiky dílčích složek jednotlivých ukazatelů podmínek podnikání s objasněním specifik právní úpravy České republiky v daných oblastech a s prezentací případných již realizovaných, předpokládaných či doporučených změn zaměřených na zlepšení kritických míst.

2. Teoreticko-metodologická východiska hodnocení kvality regulace

Regulaci můžeme definovat jako kontrolu, usměrňování a řízení ekonomických aktivit soukromého sektoru státem v zájmu ekonomické efektivnosti, spravedlnosti, bezpečnosti a zdraví. Jedná se tedy o aktivitu státu, který buď zamezuje prosazování určitých nechtěných aktivit, nebo povoluje či podporuje určité činnosti. Regulace na mikroekonomické úrovni je zaměřena především na vymezení a kontrolu pravidel na trzích, tedy zejména na vytvoření právního rámce pro svobodné podnikání, zajištění potřebných informací pro všechny účastníky, odstraňování informační asymetrie ve vztahu výrobce versus spotřebitel a na podporu konkurence.

V pojetí regulace jako veřejného zájmu vykazují trhy častá selhání, jejichž náprava je úkolem vlády usilující o společenskou efektivnost. Stiglitz (1989) poukazuje na větší výskyt tržních selhání v méně rozvinutých zemích, který vyžaduje také větší rozsah regulace. Toto pojetí nezbytnosti regulace je kritizováno z několika hledisek. V prvé řadě je za přehnaný považován předpokládaný rozsah tržních selhání a neschopnost konkurenčního prostředí řešit většinu domnělých problémů bez regulačních zásahů. Dokonce i v případě nedostatečné účinnosti konkurenčních sil jsou soukromá uspořádání mnohdy schopna tento problém vyřešit. Pokud nikoli, mohou tuto funkci plnit nestranné soudy, ovšem za předpokladu, že jsou schopny účinně vynutit dodržování vlastnických práv a smluvních ujednání. Konečně kritika regulace poukazuje na mylnost předpokladu kompetentnosti a dobrých úmyslů vlády jako regulátora. Regulace je v tomto pojetí zneužívána ve prospěch subjektů, které jsou schopny ji ovlivnit. Státní zásahy nedokáží zvýšit společenský blahobyt, naopak přispívají k jeho poklesu. Regulace zvyšuje korupčnost prostředí a transakční náklady.

V reálném světě tržních ekonomik je nicméně určitá úroveň regulace nezbytná a zvyšuje kvalitu života i ekonomickou výkonnost. Pokus o vymezení jejího optimálního rozsahu představuje teorie vynucení (viz Djankov et al., 2003), která porovnává dva typy společenských nákladů – náklad soukromé újmy a náklad státní intervence. Soukromá újma vzniká v důsledku schopnosti soukromých aktérů uškodit jiným subjek-

tům, např. krádeží, podvodem, předražením, vyvoláním externích nákladů. Státní zásah je projevem schopnosti vládních úředníků poškodit soukromé subjekty byrokratickou šikanou nebo vyvlastněním. S postupem úrovně řešení prostřednictvím soukromých uspořádání v rámci tržní disciplíny přes soukromé soudní vypořádání a dále přes regulaci až ke státnímu vlastnictví rostou rozhodovací pravomoci vlády a snižují se pravomoci soukromých aktérů, souběžně klesají společenské ztráty v důsledku soukromých škod a zvyšují se společenské ztráty v důsledku státních zásahů. Odpovídající podoba vládního zásahu bude záviset na typu aktivity a specifických podmínkách v dané zemi, jako je např. výkonnost veřejné správy a soudů. Minimalizace nákladů regulace vyvolaných jejím zneužitím v soukromý prospěch vyžaduje účinný systém kontroly regulátorů.

V regulaci podnikání by měly platit dva základní principy – regulace je nutná pouze tehdy, když soukromá řešení nezabrání škodlivému jednání, a možná pouze za podmínky schopnosti jejího účinného uplatnění (tj. při schopnosti zabránit jejímu zneužití). Země s příznivými výsledky v oblasti podmínek podnikání zejména zjednodušují a deregulují konkurenční trhy a tím posilují jejich schopnost bez vnějších zásahů generovat soukromé a společenské optimum. Pokud je regulace považována za nezbytnou, je nutno usilovat o její maximální zjednodušení.

Klíčovým aspektem regulace musí být posílení vlastnických práv a zajištění jejich vynutitelnosti. Účinný soudní systém významně oslabuje prostor pro nedodržení smluvních závazků. Širší využití informačních a komunikačních technologií zvyšuje efektivnost a snižuje zátěž administrativních procedur, minimalizuje osobní kontakt s úředníkem a tím i příležitosti k vymáhání úplatků, zlepšuje přístup k informacím pro zúčastněné subjekty a snižuje tak jejich transakční náklady. K poklesu regulační zátěže, zejména její časové náročnosti a nákladů, významně přispívá omezení účasti soudů v záležitostech týkajících se podnikání na případy neřešitelné mimosoudními urovnáními, resp. nahrazení soudních procedur v první fázi řešení problému procedurami administrativními (správními). Řada zemí zavedla v posledních letech hodnocení dopadu regulace (*regulatory impact assessment*) u návrhů nových regulačních opatření. K odstranění nadbytečných a zatěžujících regulačních opatření účinně přispívá požadavek na vypracování analýzy jejich nákladů a užitků.

Pokud jde o vztah kvality regulace (institucionálního prostředí) a ekonomické výkonnosti, tak zde prezentujeme alternativní přístupy k hodnocení vztahu mezi kvalitou regulace a ekonomickou výkonností na mikro a makroekonomické úrovni. Analýzy jsou buď průřezové, tj. zahrnují různá hlediska kvality regulace, nebo se zaměřují na její dílčí aspekty (např. trh práce, úvěrové trhy). Eifert, Gelb a Ramachandran (2005) používají mikroekonomická data získaná v rámci šetření investičního klimatu v projektu Světové banky (World Bank, 2004) k vyjádření vlivu nízké kvality podnikového prostředí na souhrnnou produktivitu faktorů v afrických zemích (v širším mezinárodním srovnání). Související vysoké náklady regulace snižují výnosy faktoru práce a tím snižují poptávku po práci a reálné mzdy. Love a Mylenko (2003) používají data šetření Světové banky o kvalitě podnikového prostředí k hodnocení významu veřejných a soukromých úvěrových registrů pro pokles omezení financování a nárůst podílu financování z vnějších (bankovních) zdrojů. Tento vztah je zřejmý v případě soukromých registrů (v případě veřejných registrů je nevýznamný zejména z důvodu jejich slabší informační

hodnoty) a projevuje se především v případě dostupnosti financování pro malé a střední podniky. Arrunada, González-Díaz a Fernández (2004) objasňují rozdíly evropských a amerických forem organizace (velikostních struktur) a vlastnictví v automobilové nákladní dopravě institucionálními odlišnostmi v regulaci práce a daňových zákonech, které zvyšují náklady vertikální integrace v Evropě oproti USA.

Hoang Lan Ha (2003) prezentuje (statisticky významný) pozitivní vztah mezi efektivností soudních systémů a rozvojem úvěrových trhů v širším mezinárodním srovnání. Efektivnost soudního systému je měřena jeho rychlostí a jednoduchostí. Země s lepším systémem vynucení smluv vykazují rozvinutější úvěrové trhy, větší rozsah bankovního sektoru a vyšší podíl úvěrů poskytovaných soukromému sektoru. Pierre a Scarpetta (2004) ukazují vnímání regulace práce ze strany zaměstnavatelů a způsoby jejich reakce v případě, kdy tuto regulaci pocí•ují jako omezení fungování firmy. Výsledky podnikového šetření ve sledovaných zemích jsou porovnávány se skutečnou pracovní legislativou. V průměru platí, že silnější *de iure* regulace se projevuje i v jejím silnějším vnímání jako omezujícího faktoru ze strany firem. Objevují se však značné rozdíly mezi firmami v nepříznivých dopadech této regulace – střední a inovační firmy tyto dopady pocí•ují silněji. Malé firmy čelí regulačnímu tlaku (který prodražuje přijímání a propouštění pracovníků) větším rozsahem úvazků na dobu určitou, střední, velké a inovační firmy více investují do vzdělávání na pracovišti. Pica a Mora (2004) prezentují dopad podobnosti/odlišnosti regulace mezi zeměmi na jejich bilaterální toky přímých zahraničních investic. Tento dopad je významný a záporný. Realizace PZI je spojena s dodatečnými fixními náklady, k nimž patří i náklady na zvládnutí odlišné regulace. Podobná úroveň regulace podporuje PZI, zvyšuje mzdy, output a produktivitu. Vyšší produktivita je výsledkem vytlačení méně efektivních domácích podnikatelů zahraničními subjekty, které podporuje efektivnější alokaci zdrojů.

Loayza, Oviedo a Servén (2005) zkoumají dopady regulace na ekonomický růst a relativní velikost neformálního sektoru. Regulace (zejména na produktových a pracovních trzích) ovlivňuje makroekonomickou a zejména růstovou výkonnost tím, že její nadměrná intenzita podněcuje přesun zdrojů do šedé ekonomiky. Negativní dopad rozsahu regulace na ekonomický růst zmírňuje či zcela eliminuje vysoká institucionální kvalita. Na mikroekonomické úrovni se autoři zaměřují na mechanismus, jehož prostřednictvím (nepříznivě) ovlivňují různé formy regulace vstupu a výstupu firem růst produktivity. Zásahy na produktovém a pracovním trhu a fiskální regulace znesnadňují vstup a výstup a tím negativně zasahují do schumpeterovského procesu kreativní destrukce jako podmínky příznivé firemní dynamiky. Bolaky a Freund (2004) zkoumají vztah otevřenosti ekonomiky, ekonomického růstu a regulace a zjiš•ují, že v zemích s vysokou regulací nemá větší otevřenost ekonomiky vliv na ekonomický růst, zatímco v zemích s nízkou regulací existuje pozitivní vztah mezi růstem a otevřeností ekonomiky. Při zohlednění efektu regulace je vztah otevřenosti a růstu silnější oproti předchozím výzkumům. Nadměrná regulace omezuje růst, protože brání přesunu zdrojů do efektivnějších využití a odpovídajícímu zaměření obchodu v souladu s komparativní výhodou.

3. Faktory a význam kvality regulace

Kvalitu regulace ovlivňuje řada faktorů a pouze zčásti jde o důsledek domácí volby nebo úsilí o vyšší regulační efektivnost (WB, 2003, s. 84–85). V širším mezinárodním srovnání ekonomicky rozvinutější země v průměru regulují méně a konzistentněji oproti zemím méně rozvinutým. Odlišnosti regulace ve vyspělých zemích jsou ovlivněny jejich historií a tyto odlišnosti se promítaly i do institucionálního uspořádání jejich bývalých kolonií. Angloamerické obecné právo (common law) je charakterizováno nezávislými soudci a porotami, nízkým významem regulace a preferencí soukromého řešení sporů. Francie v návaznosti na římské právo vyvinula tradici občanského práva se státními soudci, důrazem na právní a procedurální kodexy a preferenci státní regulace oproti soukromému řešení. Vlastní varianty občanského práva rozvinulo Německo a rovněž severské země v návaznosti na římské právo. Nejmenší rozsah regulace vykazují země severské a země s angloamerickým právním systémem, naopak nejužší je regulace v zemích s francouzským systémem občanského práva.²

Úroveň ekonomického rozvoje a dědictví právního systému objasňují 60 % rozdílů v úrovni regulace mezi zeměmi zahrnutými do šetření Světové banky v roce 2003 (WB, 2003, s. 76). Dopad ostatních faktorů je slabší a méně systémový. Specifický význam má politický systém. V zemích s reprezentativním systémem vlády je cílem regulace zejména náprava tržních selhání, v méně demokratických režimech se naopak projevuje tendence ke zneužití regulace úzkými zájmovými skupinami. V politicky svobodnějších zemích je regulace slabší.

Na úrovni Evropské unie je možno konstatovat, že mezi členskými zeměmi přetrvávají mnohdy velmi výrazné rozdíly v podmínkách podnikání (kvalitě regulace). Ani mezi původními členskými zeměmi nelze v tomto ohledu zatím sledovat výraznější sbližování. V průměru je pozice zemí EU v širším mezinárodním srovnání jednoznačně nejhorší v případě regulace zaměstnanosti (v tomto ukazateli se také projevují nejvýraznější rozdíly mezi členskými zeměmi). Vysoká ochrana evropských pracovních trhů tak nepochybně přispívá k jejich menší pružnosti, zejména v případě (ne)zaměstnanosti problémovějších skupin. Druhá nejhorší je v průměru pozice EU v podmínkách platby daní s relativně vysokými daňovými sazbami, kterým však v řadě případů neodpovídá kvalita podmínek podnikání. Výraznějším problémovým místem EU je dále nízká ochrana investorů a registrace majetku. Naopak nejlepší jsou výsledky EU v případě podmínek zahraničního obchodu a podmínek zahájení a ukončení podnikání.

Následující srovnání ukazuje vztahy mezi kvalitou podmínek podnikání (jako alternativním ukazatelem institucionální kvality) a dalšími ekonomickými a mimoekonomickými ukazateli. Nejprve jsou země EU odlišeny podle kombinace daňové zátěže (vyjádřené z dílčího ukazatele šetření WB) a kvality podmínek podnikání jako formy veřejné služby. Dále je sledován vztah mezi kvalitou regulace a indexem ekonomické svobody (publikovaným *Heritage Foundation*) jako vyjádření intenzity regulace, resp.

2 Tranzitivním zemím střední a východní Evropy je připisován vliv německého práva do značné míry i jako dědictví vlivu rakousko-uherské říše. K německému modelu jsou řazeny i pobaltské ekonomiky, které nicméně přebírají také řadu charakteristik svých bohatších skandinávských sousedů.

rozsahu státních zásahů a mezi kvalitou regulace a indexem vnímání korupce (publikovaným *Transparency International*) jako aproximací míry zneužití regulace.

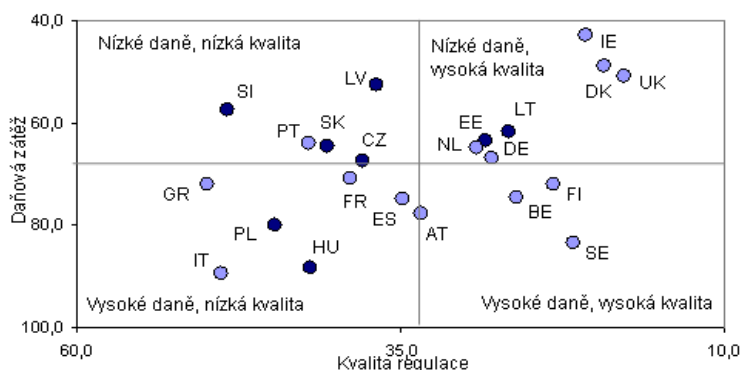
První vztah ukazuje, do jaké míry úroveň přerozdělování odpovídá kvalitě podmínek podnikání jako veřejné služby (viz obrázek 1). Průměrné hodnoty obou ukazatelů pro EU-22 vydělují čtyři skupiny zemí. Nejlepší je situace v případě nízké daňové zátěže a současně vysoké kvality podmínek podnikání, což je zejména případ Irska, Dánska a Velké Británie. Příznivě je možno hodnotit i pozice zemí, kde je sice daňová zátěž vysoká, nicméně vysoká je i kvalita podmínek podnikání, to je zejména případ Švédska a Finska. Vysoká úroveň institucionální kvality ve spojení s nízkou intenzitou státních zásahů (viz níže) navíc příznivě ovlivňuje efektivnost nakládání s veřejnými prostředky (pokud společnost upřednostňuje vyšší míru přerozdělování). Ve třetí skupině zemí je nízká daňová zátěž provázena nízkou kvalitou regulace, která ovšem může ve skutečnosti přinášet dodatečné nákladové zatížení pro podnikatele, např. z důvodu dlouhých čekacích lhůt, procedurální náročnosti, vysokých správních poplatků, korupčních pobídek. Do této skupiny patří zejména Slovinsko, Portugalsko a také Česká republika. V jejich případě je zřejmé, že reformy by se měly zaměřit spíše na zlepšení institucionální kvality než na pokles daní. Nízká úroveň kvality regulace však ve spojení s vyšší intenzitou státních zásahů nepříznivě ovlivňuje efektivnost vynakládaných veřejných zdrojů, míra přerozdělování by v takovém systému tedy měla být co nejnižší. Poslední skupina zemí je v nejhorší situaci, protože kombinuje vysokou daňovou zátěž s nízkou kvalitou podmínek podnikání; to je zejména případ Itálie, Řecka, Maďarska a Polska. Vyšší daňové zatížení může být také spojeno s lepší nabídkou jiných veřejných služeb namísto kvality regulace, otázkou však je, zda neefektivní regulační systém tuto nabídku neprodražuje.³

Druhý vztah porovnává země EU podle kvality regulace a její intenzity vyjádřené indexem ekonomické svobody (viz obrázek 2). Vztah mezi oběma ukazateli je záporný a velmi silný, korelační koeficient dosahuje hodnoty 0,89 a téměř 80 % rozdílů mezi zeměmi v kvalitě podmínek podnikání lze objasnit rozdíly v intenzitě regulace. Ekonomicky svobodnější země, s nižší intenzitou státních zásahů, tedy také většinou vykazují vyšší kvalitu regulace, resp. příznivější podmínky podnikání – menší rozsah regulace je spojen s její vyšší kvalitou. To může být objasněno vyšší efektivností (omezených) veřejných regulačních mechanismů, resp. výraznější úlohou (efektivnějších) soukromých řešení tržních selhání. Je současně možno předpokládat, že v zemích s omezeným rozsahem regulace je při jejím zavádění kladen větší důraz na kvalitu a efektivnost, resp. tato

3 Je však nutno upozornit, že význam lepší kvality regulace jako příznivé podmínky podnikání může v ekonomicky méně vyspělých zemích snižovat jejich výraznější zaostávání např. v kvalitě fyzické infrastruktury a služeb. Je proto např. vhodné u zemí s podobnou úrovní regulace podmínek podnikání brát v úvahu i další charakteristiky kvality veřejných služeb, které je možno přiblížit např. ekonomickou úrovní (jako aproximace kvality infrastruktury) či střední délkou života (aproximace kvality života). Tyto charakteristiky tvoří složky indexu lidského rozvoje publikovaného OSN (UNDP, 2005). Např. Estonsko a Litva s nejlepší kvalitou regulace podmínek podnikání z nových členských zemí sice převyšují i většinu původních členů, výrazně však za nimi zaostávají v uvedených dvou složkách indexu lidského rozvoje. Naopak Francie, Itálie, Řecko, Španělsko a Portugalsko vykazují kvalitu regulace na podobné (nízké) či dokonce horší úrovni oproti novým členským zemím, ale stále dosahují lepší hodnoty lidského rozvoje.

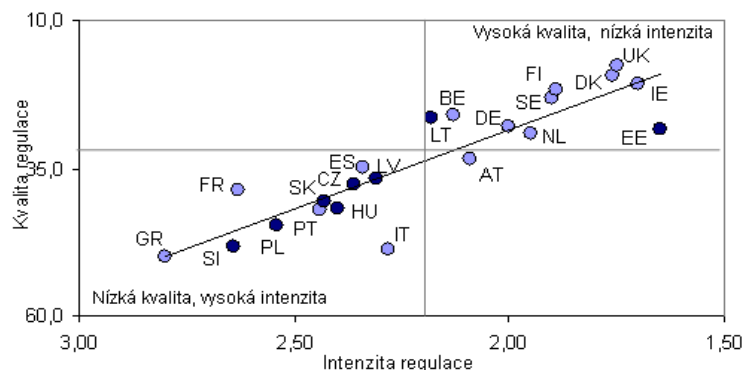
kvalita je snadněji kontrolována a vynucována díky větší transparentnosti regulačních zásahů. Naopak v zemích s výraznější intenzitou státních zásahů je kvalitě a efektivnosti regulace věnována menší pozornost, resp. její vynucení je spojeno s většími náklady a nároky. V jejich případě lze hovořit o začarovaném kruhu regulace – neefektivní zásahy vyvolávají narušení, která jsou (neúspěšně) napravována dalšími regulačními zásahy.

Obrázek 1
Vztah daňové zátěže a kvality podmínek podnikání



Poznámka: průměry percentil podle pořadí zemí v jednotlivých ukazatelích v celkovém souboru zemí
Pramen: vlastní propočty z údajů WB (2005)

Obrázek 2
Vztah intenzity regulace a kvality podmínek podnikání

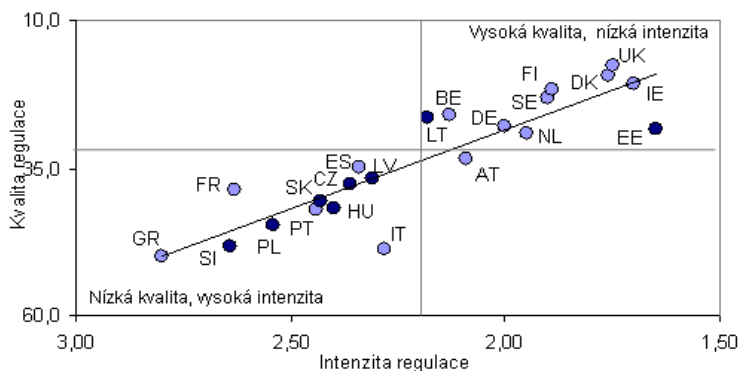


Poznámka: kvalita regulace vyjádřena jako průměry percentil podle pořadí zemí v jednotlivých ukazatelích v celkovém souboru zemí
Pramen: Heritage Foundation (2005), World Bank (2005), vlastní propočty

Třetí vztah přibližuje, do jaké míry se kvalita podmínek podnikání odráží v úrovni korupčnosti prostředí, resp. do jaké míry je regulace v členských zemích EU zneužívána. Obecně je možno předpokládat, že horší kvalita podmínek podnikání je spojena s vyšší úrovní korupce (viz obrázek 3). Vztah mezi oběma ukazateli je opět velmi silný a záporný (korelační koeficient dosahuje hodnoty 0,73, více než polovina rozdílů mezi členskými zeměmi v úrovni korupce je objasněna rozdíly v kvalitě regulace). K zemím s nízkou kvalitou regulace a vysokou úrovní korupce patří spolu s většinou nových členských zemí i Česká republika. Část vyspělejších členů EU se srovnatelně nízkou úrovní kvality podmínek podnikání však vykazuje nižší korupčnost prostředí (Portugalsko, Francie, Španělsko), naopak Estonsko a Litva se při vyšší úrovni kvality regulace potýkají s vyšší korupcí. Tato specifika naznačují rozdíly v efektivnosti vynucení regulace, resp. ve schopnosti zabránit jejímu zneužití ve formě korupčních praktik. Nízká kvalita regulace může představovat pro podnikatele nadměrnou zátěž, nicméně účinné kontrolní mechanismy jsou schopny bránit jejím korupčním projevům.

Obrázek 3

Vztah kvality podmínek podnikání (%) a úrovně korupce (CPI)



Poznámka: kvalita regulace vyjádřena jako průměry percentil podle pořadí zemí v jednotlivých ukazatelích v celkovém souboru zemí

Pramen: WB (2005), TI (2005), vlastní propočty

Z uvedených vztahů je zřejmé, že zlepšení kvality podmínek podnikání je nezbytnou systémovou podmínkou poklesu korupčnosti prostředí i rozsahu šedé ekonomiky (a tím i zvýšení daňových výnosů). Umožňuje také efektivnější využití dostupných zdrojů, výrazně usnadňuje rozvoj podnikatelských a inovačních aktivit, zejména v případě malých a středních firem, a zvyšuje zaměstnanost. Příklad pobaltských zemí ukazuje, že i ekonomicky méně rozvinuté a dědictvím socialistické minulosti zatížené nové členské země EU jsou schopny v relativně krátkém období dosáhnout v této oblasti výrazných úspěchů. Žádoucí je zaměřit se nejprve na oblasti, kde lze potřebné změny provést relativně rychle a s nižšími náklady, souběžně přitom připravit hlubší a časově náročnější systémové změny

zahrnující komplexní právní úpravy. Nejúčinnější cestou ke snížení časové náročnosti a (nepřímých) nákladů v procedurách souvisejících s podnikáním je minimalizace účasti soudů na případy sporů neřešitelných soukromými ujednáními, resp. mimosoudními cestami jejich urovnání.

4. Podmínky podnikání v České republice

Při hodnocení podmínek **zahájení podnikání** je zjišťována administrativní náročnost podle počtu podstupovaných procedur a počtu dní odhadovaných pro jejich absolvování. Dále jsou vyjádřeny finanční náklady zahájení podnikání, a to na splnění požadovaných souvisejících úkonů a na minimální kapitálový vklad. Nižší zátěž podmínek zahájení podnikání příznivě ovlivňuje dynamiku vzniku nových firem a tím i rozvoj podnikatelských aktivit ve formálním sektoru. V České republice (77. místo) představuje problém zejména výrazná administrativní zátěž vysokého počtu procedur a dnů a také poměrně velké nároky na minimální kapitálový vklad. Poměrně nízké jsou naopak (přímé) finanční náklady zahájení podnikání. Byrokratická zátěž vstupu do podnikání je jedním z dlouhodobě kritizovaných problémů podnikatelského prostředí v ČR. Zejména pomalu fungující obchodní rejstřík byl až donedávna podhoubím pro korupci, nebo vyvolával na straně podnikatelů přirozenou snahu zápis urychlit. Pomalost prvozápisů a zápisů změn do obchodního rejstříku působila právní nejistotu jak na straně zakladatelů společností, tak zejména třetích osob vstupujících do obchodních vztahů s nimi.

Administrativní zátěž je postupně snižována zjednodušením zápisu do obchodního rejstříku a zřízením centrálních registračních míst pro podnikatele s možností elektronických podání formulářů. Propojení informačního systému orgánů veřejné správy umožní pouze jednorázové poskytování informací ze strany podnikatelů. Výraznější systémové snížení administrativní náročnosti zahájení podnikání by vyžadovalo ještě podstatnější vyloučení soudů a notářského ověřování z procesu registrace podniku. V takovém případě by již nešlo pouze o formální a technické zjednodušení prováděných procedur, a tím urychlení registračního procesu, ale o jeho de facto odstátnění (např. dle nizozemského vzoru, kde rejstřík spravují obchodní komory), k tomu však v ČR prozatím nedochází.

V případě zápisu do obchodního rejstříku došlo v ČR od 1. 7. 2005 zákonem č. 216/2005 Sb. k zásadním změnám oproti dosavadnímu řízení o povolení zápisu do obchodního rejstříku a na zjevné nedostatky této úpravy pak reagovala novela účinná od 15. 3. 2006. Soud již o povolení zápisu nevydává rozhodnutí, ale prostě ho provádí, má-li návrh na zápis všechny zákonem požadované formální a obsahové náležitosti (zpravidla notářsky ověřené). Dosažení bezvadnosti návrhu bylo usnadněno vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 250/2005 Sb., která obsahuje sadu formulářů pro podávání návrhů na zápis.⁴ Pro provedení zápisu byly zákonem stanoveny lhůty, z nichž nejpodstatnější je ta, podle níž po pěti pracovních dnech od podání bezvadného návrhu

4 Tyto návrhy je možné podávat nejen v listinné podobě, ale i elektronicky, ovšem pouze se zaručeným elektronickým podpisem. U listin přikládaných k návrhu, které jsou vyhotoveny v některém z úředních jazyků členských států Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru, již není vyžadován úředně ověřený překlad a stačí je do češtiny převést prostým překladem.

na zápis nastává právní fikce právoplatného zápisu společnosti. Zápis se považuje za provedený dnem následujícím po marném uplynutí pětidenní lhůty. Uvedenou novelou se ze zápisu společnosti do obchodního rejstříku stala fakticky převážně administrativní procedura, ač soud může i nadále (ve sporných a komplikovaných případech) rozhodnout o návrhu na zápis usnesením.

Realizace principu *one-stop-shop* se v praxi v České republice v plném rozsahu předpokládá od roku 2007. Již od 1. 8. 2006 je však na základě novely živnostenského zákona č. 214/2006 Sb. provedena přeměna živnostenských úřadů na centrální registrační místa při zahájení podnikání. Systém centrálních registračních míst centralizuje z pohledu začínajícího podnikatele na jeden „úřad“ a jedno „podání“ převážnou část činností spojených se vstupem do podnikání i s jeho změnami. V první fázi dlouho připravované změny již došlo k soustředění potřebných úředních formulářů a zabezpečení základních služeb souvisejících s plněním povinností spojených s ohlášením živnosti na živnostenských úřadech. V současné době končí druhá etapa zaměřená na přenesení uvedených povinností z podnikatele na centrální registrační místa. V závěrečné etapě se předpokládá provoz uceleného systému jednotných registračních míst pro podnikatele, fungování živnostenského rejstříku jako informačního systému veřejné správy (tj. obsahujícího údaje i pro potřeby daňové správy, statistiky, sociálního a zdravotního pojištění). S tím pak souvisí zjednodušení administrativních postupů spojených se vstupem do podnikání i s dalšími fázemi podnikatelské činnosti.⁵

Česká republika patří dle dosavadních mezinárodních srovnání do skupiny zemí s vysokou zátěží podmínek zahájení podnikání s relativně vyššími administrativními nároky oproti finančním nákladům. Výše zmíněné reformy fungování obchodního rejstříku a zavedení centrálního registračního místa by měly odstranit nejkřiklavější nedostatky současného stavu. Finanční nákladnost a zřejmě ani nezbytnost odborné asistence při založení společnosti však jimi odstraněny nebudou.

V případě podmínek **udělování povolení** jsou zaznamenány všechny procedury požadované pro získání stanovených povolení na modelovém příkladu stavebnictví. Zjišťována je administrativní náročnost všech souvisejících úkonů podle počtu procedur a počtu dní a jejich finanční náklady. Nízká náročnost povolovacího řízení přispívá k poklesu nelegálních staveb a oslabuje příležitosti a motivace korupčního chování. V České republice (87. místo) představuje výrazně nejhorší zátěž počet procedur v kombinaci s vysokou časovou náročností, naopak náklady povolovacího řízení patří k nejnižším. Ačkoli není dnes stavební řízení v ČR z hlediska přímých nákladů finančně náročné, je však neúměrně zdlouhavé, což se následně odráží i v nákladech přípravy stavby.⁶ Extrémně vysoká administrativní a časová náročnost

5 Součástí uvedené třetí etapy by mělo být též zjednodušení vstupu do podnikání u činností, které nevyžadují splnění dalších kvalifikačních předpokladů. Pozornost si zasluhuje problém registrace nově založených právnických osob na dvou místech: u obchodního i u živnostenského rejstříku. V horizontu tří let bude vytvořen nový veřejnoprávní rámec úpravy podnikání, založený na principu, že údaje již jednou poskytnuté budou institucemi sdíleny a nikoliv vyžadovány opakovaně. Zjednodušené a přehledné formuláře bude možné podávat elektronicky.

6 Představitelé Svazu podnikatelů ve stavebnictví ČR ve svých prohlášeních uvádějí, že v současné době trvá příprava stavby včetně nezbytných povolení mnohdy déle než samotná realizace. Vyjma

vyvolává dodatečné náklady žadatele (značně prodražuje samu přípravu stavby) a také podporuje rozvoj korupčního prostředí. Největší problém dosud představuje příprava podání žádosti o územní a stavební povolení s nutností získání souhlasu všech dotčených orgánů státní správy a majitelů rozvodných sítí.

Částečnou úlevu stavebníkům přinesl od 1. 1. 2006 nový správní řád, který mj. neumožňuje v odvolacím řízení namítat ty skutečnosti, které mohly být uplatněny již v první fázi správního řízení. Větší změny s účinností od 1. 1. 2007 přináší nový stavební zákon, který nabízí stavebníkům rychlejší alternativy ke klasickému územnímu a stavebnímu řízení. Rozšiřuje okruh staveb, u kterých nebude nutné stavební povolení ani ohlášení, resp. staveb, pro jejichž realizaci postačí ohlášení, zjednodušuje požadavky na užívání staveb, tj. kolaudační řízení. Stanoví pevné lhůty pro všechny typy řízení, omezuje možnost protahování řízení námitkami jeho účastníků. Částečně dokonce „privatizuje“ stavební řízení uzákoněním institutu tzv. autorizovaného inspektora, který bude na vlastní odpovědnost vydávat na žádost stavebníka určité certifikáty a další dokumenty, čímž částečně nahradí činnost stavebního úřadu.

Podmínky **regulace zaměstnanosti** jsou hodnoceny podle indexu rigidity zaměstnanosti, který tvoří průměr tří subindexů – indexu obtížnosti přijímání pracovníků, indexu nepružnosti pracovní doby a indexu obtížnosti propouštění. Další dva ukazatele podmínek regulace zaměstnanosti měří náklady přijímání a propouštění pracovníků. Nižší regulace zaměstnanosti podporuje pružnost pracovních trhů a nabídku pracovních příležitostí zejména pro problémové skupiny. Zaměstnavatelům umožňuje optimalizovat poptávku po práci v souladu s vývojem vnějších ekonomických podmínek. V České republice (60. místo) patří regulace zaměstnanosti v rámci EU v průměru k nejméně zatěžujícím. Velmi rozdílná je však pozice v případě rigidity regulace, která patří k nejlepším i v širším mezinárodním srovnání oproti nákladům zaměstnanosti. Rigidita regulace je nejsilnější v případě přijímání pracovníků, slabší v případě propouštění a nejmenší v případě rigidity pracovní doby. Náklady zaměstnanosti jsou velmi vysoké v případě přijímání pracovníků, zejména v důsledku odvodů zaměstnavatelů na sociální zabezpečení, výrazně mírnější je zátěž nákladů propouštění. Přes silné výhody zaměstnavatelů k nové podobě zákoníku práce z důvodu přetrvávající rigidity regulace ve prospěch ochrany zaměstnanců (zejména v případě omezení rozvázání pracovního poměru výpovědí danou z důvodů na straně zaměstnavatele) jsou jejím největším problémem spíše přetrvávající vysoké náklady přijímání, které navíc nejvýrazněji postihují poptávku po problémových skupinách na trhu práce. Demotivační systém sociálních dávek zároveň nepříznivě ovlivňuje nabídku práce zejména u nízkopříjmových skupin.

V souhrnu to znamená, že formality spojené s přijímáním pracovníků ani časové omezení pracovního poměru na dobu určitou (max. dva roky u stejného zaměstnavatele)

drobných staveb, stavebních úprav a udržovacích prací, které lze provést na ohlášení, je každý stavební záměr „zatížen“ výše uvedenou procedurou, do níž vedle stavebního úřadu zasahují, zejména v přípravné fázi, desítky dalších subjektů (dotčené orgány státní správy, majitelé sítí, obec, sousedé). Doba od záměru do stavebního povolení se nyní odhaduje od půl do jednoho roku, známé jsou však i případy, kdy získávání všech povolení trvalo stavebníkovi čtyři a více let.

rozhodně nejsou hlavními důvody relativní nechuti českých zaměstnavatelů přijímat nové zaměstnance. Tyto důvody je třeba hledat zejména v zatížení práce daňovými a pojistnými odvody (čistý výdělek zaměstnance v ČR činí zhruba 45 % celkových nákladů zaměstnavatele) a jejich negativní vliv bude zřejmě ještě posílen ustanovením zákona (zákoník práce a zákon o nemocenském pojištění), které zaměstnavateli ukládá povinnost poskytovat zaměstnanci náhradu mzdy během prvních dvou týdnů pracovní neschopnosti. Dále jde o náklady a omezení komplikující rozvázání pracovního poměru výpovědí danou z důvodů na straně zaměstnavatele a o demotivační systém sociálních dávek, který ovlivňuje zejména nabídku práce nízkopříjmových skupin. Vedle chronické nezaměstnanosti je proto problémem i nelegální zaměstnávání (zejména cizinců) a tzv. švarcsystém, tj. zaměstnávání *de iure* živnostníků (OSVČ), ale *de facto* zaměstnanců.

Podle názoru zaměstnavatelských svazů je pracovní právní zákonodárství v ČR podnikatelsky nevstřícné a stále v sobě nese dědictví komunistického režimu, kdy byl zákoník práce v podstatě veřejnoprávní normou připouštějící minimum smluvní svobody stran. Ani rekodifikace zákoníku práce, provedená zákonem č. 262/2006 Sb. a účinná od 1. 1. 2007, nepřináší zaměstnavatelům tolik očekávanou zásadní změnu. Tento zákon vrací do českého pracovního práva princip „co není zakázáno, je dovoleno“ a liberálněji upravuje např. typy smluv zakládajících pracovní poměr, zavádí pružná konta pracovní doby nebo ruší povinnost zaměstnavatele nabízet propouštěným zaměstnancům jinou práci. Na druhé straně však posiluje roli odborů, prosazuje prioritu tzv. závislé práce (tj. zaměstnaneckého pracovního vztahu před jinými smluvními vztahy na pracovišti), rigidně zakazuje zaměstnavateli např. dočasně přidělit zaměstnance k výkonu práce v jiné organizaci jinak než přes agenturu práce nebo vydat vlastní mzdový předpis bez souhlasu odborové organizace atd.

Podmínky **registrace vlastnictví** jsou hodnoceny podle hledisek počtu procedur, počtu dnů pro realizaci a relativní výše nákladů na související platby. Nižší administrativní a finanční nároky registrace vlastnictví usnadňují dispozici s majetkem a jeho využití v dalších typech transakcí a posilují institut vlastnických práv. Podmínky v České republice (57. místo) jsou problematické zejména z hlediska časové náročnosti, zatímco počet procedur a náklady jsou spíše nízké. Časová náročnost je způsobena zejména dlouhými lhůtami zapisování vkladů do katastru nemovitostí. Problémem je také skutečnost, že samotný zápis v katastru neposkytuje jistotu důkazu o existenci vlastnictví, a to i přes množství podkladů vyžadovaných k podání návrhu na vklad. Získání takové jistoty proto mnohdy vyžaduje soukromá šetření historie nemovitosti a dodatečné smluvní pojistky jejího převodu a tím i vyšší náklady. Nepochybně by další zlepšení technického a personálního vybavení katastrálních úřadů (i s podporou vyšších správních poplatků) mohlo přispět ke snížení časové náročnosti zapisování vkladů. Otázkou je prostor pro zjednodušení požadovaných podkladů a tím i snížení lhůt pro povolení vkladu při problému přetrvávajících důsledků nízké úrovně registrace vlastnictví před rokem 1989 a zčásti i na počátku 90. let.

Návrh na vklad do katastru nemovitostí je v ČR komplikován množstvím požadovaných podkladů. Navrhovatel se proto často neobejde bez asistence právníka. Množství notářsky ověřených dokumentů, které je nutno připojit k návrhu na zahájení řízení o povolení vkladu, je však do značné míry nutnou a zřejmě i tak nepostačující daní

za degradaci institutu soukromého vlastnictví, a tím i kvality jeho registrace v období let 1948–1989.⁷ Od 50. let byl opuštěn systém pozemkových knih, které garantovaly, že zápis je důkazem o existenci vlastnického práva. Resort geodézie a kartografie evidoval především faktický stav užívání nemovitostí a jeho záznamy nebyly spolehlivou informací o vlastnických právech k nemovitostem. Proto ani dnešní katastr nemovitostí nemůže nabídnout úplnou právní jistotu a platí, že ten, kdo vychází ze zápisu v katastru nemovitostí učiněného po 1. 1. 1993, je v dobré víře, že stav katastru odpovídá skutečnému stavu věci. Je však přípustný důkaz opaku. Jeho poskytnutí není v praxi obtížné, protože katastrální úřad zkoumá listiny předkládané navrhovateli vkladu z formálně právní stránky, nemá však možnost šetřit celou právní minulost nemovitosti.

V souhrnu je relativní náročnost právní úpravy a nízká úroveň jejího institucionálního zajištění tak jako v jiných částech podnikatelského prostředí největší slabinou. Přesto je zřejmé, že na poli registrace vlastnictví v katastru nemovitostí je v posledních letech patrný posun k lepšímu. Vnitřními předpisy katastrálních úřadů byla omezena možnost manipulace úředníků s jednotlivými návrhy na vklad (a tím i prostor pro korupci), digitalizací katastru byla dosažena vyšší efektivita práce s celým registrem informací a tím i zrychlení zápisů. Základní údaje o nemovitostech jsou volně přístupné na webových stránkách CUZK.

Hodnocení podmínek **získávání úvěru** zahrnuje oblast práv věřitelů a dlužníků a oblast sdílení úvěrových informací. První soubor ukazatelů se zaměřuje na účinnost zástavního a konkurzního práva při půjčování finančních zdrojů, druhý soubor ukazatelů na pokrytí trhu, rozsah informací, kvalitu a dostupnost úvěrových informací prostřednictvím soukromých a veřejných úvěrových registrů. Kvalitní podmínky získávání úvěru zvyšují dostupnost vnějších finančních zdrojů v ekonomice zejména díky snížení věřitelského rizika. V České republice (13. místo) je pozice poměrně příznivá jak v rozsahu a kvalitě úvěrových informací, tak v intenzitě ochrany věřitelů. V uvedených oblastech došlo k výrazným zlepšením oproti situaci v 90. letech. Díky kvalitní právní úpravě patří zástavní právo k nejjistějším způsobům zajištění pohledávky. K jeho dalšímu posílení dojde od 1. 7. 2007 účinností nového zákona o úpadku (tzv. insolvenční zákon, náhrada za nynější zákon o konkursu a vyrovnání), protože konkursní věřitelé se zajištěnými pohledávkami budou mít přednostní nárok na

7 Kvalita smluv v prvních letech po roce 1989 nebyla v mnoha případech bezvadná, jejich formulace byly vágní a jejich dnešní výklad rozporný. Z katastru nelze vyčíst některé informace podstatné pro převod nemovitosti (pořízení nemovitosti ze společného jmění manželů, někdy i existence předkupního práva, existence restitučního nároku atd.). Z těchto důvodů neexistuje absolutní jistota souladu zápisu v katastru se skutečností. Vyšší stupeň právní jistoty před koupí nemovitosti poskytne jen soukromý průzkum její právní minulosti a sepsání všech listin notářem tak, aby snížily riziko pozdějšího zpochybnění vkladu na základě práv třetích osob. Advokáti specializovaní na převody nemovitostí standardně doporučují před koupí postup zahrnující následující kroky (které samozřejmě zvyšují časovou i finanční náročnost získání vyhládnuté nemovitosti): prověření vlastníka, prověření právního a faktického stavu nemovitosti, právní audit, kupní smlouva s řádně definovaným předmětem koupě, uhrazení kupní ceny proti provedení vkladu do katastru nemovitostí, právo na odstoupení v případě zjištění závažných nedostatků v určité lhůtě, deponování 5 % kupní ceny až do okamžiku předložení dokladu o zaplacení daně z převodu nemovitostí ze strany prodávajícího.

jejich 100% uspokojení a nejen 70% jako dosud. Kvalita úvěrových informací je v ČR vysoká a míra pokrytí populace i rozsah informací se postupně zvyšují. Jejich vypovídací hodnotu posílilo i nově zavedené propojení bankovního a nebankovního registru dlužníků a další rozšíření jejich záběru.

V oblasti **ochrany investorů** je hodnocena síla ochrany minoritních akcionářů vůči zneužití podnikových aktiv ze strany manažerů. Ukazatele rozlišují tři klíčové oblasti ochrany investorů: průhlednost transakcí, odpovědnost manažerů za vlastní operace a možnost žaloby manažerů akcionáři. Odpovídající ochrana investorů podporuje především rozsah investičních aktivit v ekonomice, protože brání zneužití svěřených zdrojů, resp. umožňuje jeho postih. V České republice (58. místo) je situace značně nevyrovnaná. Nejhuře je hodnocena otevřenost a průhlednost transakcí, naopak velmi dobře odpovědnost manažerů za vlastní jednání a nejlépe možnost podání žaloby proti členům statutárního orgánu akcionáři. Význam a faktický dopad příznivé úrovně odpovědnosti a žalovatelnosti za zneužití svěřených zdrojů pro soukromý prospěch však výrazně snižuje samotná nízká úroveň otevřenosti informací o prováděných transakcích. Problém představuje skutečnost, že formální úprava ochrany práv investorů sice existuje, avšak v řadě případů není na standardní úrovni (např. z napodobovaných výchozích, zejména německých a rakouských právních úprav jsou neúplně a nekonceptně převzata ustanovení o ovládacích smlouvách, o zprávách o propojených osobách, o fúzích, o rozdělení společností, o převodech jmění, o právu výkupu účastnických cenných papírů atd.). Vymahatelnost a účinnost ochrany investorů je oslabena nepřehledností v důsledku častých novelizací a beztestného nedodržování informačních povinností, neefektivnosti procesních nástrojů daných minoritním investorům, jakož i neexistence účinných nástrojů proti zneužívání hospodářské moci majoritními vlastníky.

V případě podmínek **plateb daní** je hodnocen počet daňových procedur a časová náročnost v počtu hodin za rok, které vyžaduje příprava, podání a platba tří hlavních typů daní. Daňová zátěž měří všechny daně, které platí podnik s výjimkou daně ze mzdy a odvodů na sociální zabezpečení. Nižší zátěž platby daní příznivě působí na plnění daňové povinnosti a tím na výši daňových výnosů a podporuje efektivnost veřejných výdajů na daňovou správu. V České republice (70. místo) je výrazně nejhorší zátěž časová náročnost, třebaže počet daňových procedur je poměrně nízký a daňová zátěž patří v rámci EU spíše k mírnějším. Největší reformní výzvu proto představuje především zjednodušení a zpřehlednění daňové soustavy a zlepšení kvality práce správců daně. Zásadním přínosem zde jistě bude postupně zaváděná tzv. editační povinnost správce daně, tj. vydávání oboustranně závazných stanovisek k zásadním daňovým otázkám na základě zpoplatněné žádosti daňového subjektu. V cílové podobě by daňová správa měla minimálně zatěžovat poplatníka a zvýšit komfort plnění jeho daňových povinností. Klíčovou otázkou však zůstává postup zjednodušení samotné daňové soustavy, která by výrazně snížila nároky na plnění stanovených povinností. V případě daňové zátěže je spíše namístě otázka adekvátnosti kvality veřejných služeb, které jsou za vybrané daně poskytovány (k nim patří rovněž samotná kvalita podnikání), tj. otázka efektivnosti veřejných výdajů, resp. rozsahu přerozdělování považovaného v dané společnosti za žádoucí či přijatelný.

Podmínky **zahraničního obchodu** jsou hodnoceny na základě záznamu všech procedurálních požadavků vývozu a dovozu standardizované zásilky zboží. Zahrnuty jsou všechny úřední procedury od dohody mezi dvěma smluvními stranami až do doručení zásilky a jejich náročnost na počet podpisů, dokumentů a dnů nutných k vyřízení. Nízká administrativní zátěž obchodních aktivit podporuje konkurenceschopnost produkce na zahraničních a domácích trzích. Podmínky v České republice (24. místo) jsou příznivější v případě vývozu, kde je hůře hodnocena pouze časová náročnost, zatímco počet dokumentů a podpisů patří k nejnižším i v širším mezinárodním srovnání. Administrativní náročnost dovozu je větší, byť nikoli dramaticky. Nejhorší je opět časová náročnost následovaná počtem dokumentů a podpisů. Do určité míry jsou podmínky zahraničního obchodování ovlivněny harmonizací s právem ES. Rozdíly oproti ostatním členským zemím jsou proto způsobeny spíše mimoprávními skutečnostmi, zejména kvalitou a rychlostí státní správy a rovněž dostupností asistenčních služeb.

Podmínky **vynutitelnosti smluv** jsou hodnoceny podle počtu procedur (vyžadujících interakci mezi zúčastněnými stranami řízení), časové náročnosti celého řízení od podání žaloby až po vynucení platby (včetně čekacích lhůt mezi jednotlivými fázemi řízení) v počtu dnů a nákladů řízení (zahrnujících všechny související výdaje). Kvalita podmínek vymahatelnosti smluv příznivě ovlivňuje transakční náklady podnikatelských aktivit a míru rizika poskytování úvěru. Podmínky v České republice (21. místo) patří k nejpříznivěji hodnoceným. Nejlepší je situace v nákladech vymáhání dluhu, poměrně nízký je i počet souvisejících procedur, horší je dosud časová náročnost. Alternativu pomalého a mnohdy i méně kvalitního soudního projednávání představuje ve stále větší míře rozhodčí řízení před nezávislým rozhodcem nebo stálým rozhodčím soudem. Dříve velmi problematický výkon pravomocného rozhodnutí se výrazně zlepšil zavedením nové zákonné úpravy, která umožnila činnost soukromých soudních exekutorů motivovaných k co nejvyšší návratnosti dlužné částky pro věřitele.

Hodnocení podmínek **ukončení podnikání** je konkretizováno pro průběh konkurzního řízení. Časová náročnost je vyjádřena v průměrném počtu let a zahrnuje i možná zdržení ve formě obstrukcí zúčastněných stran. Finanční náročnost řízení je hodnocena podle jeho nákladů a podle míry návratnosti prostředků, které nárokuje subjekty mohou získat od nesolventní firmy z celkové výše svých pohledávek. Rychlé ukončení podnikání uvolňuje ekonomické zdroje k novému využití a tím podporuje jejich efektivní alokaci, vysoká míra návratnosti nárokových prostředků příznivě působí na rozvoj investičních aktivit. Podmínky v České republice (121. místo) jsou v souhrnu nejhorší ze všech sledovaných ukazatelů podmínek podnikání. Konkurzní řízení je dosud poměrně nákladné, vykazuje velmi nízkou míru návratnosti a především je neúměrně dlouhé. Související právní úprava je komplikovaná a prochází častými změnami. Pomalá práce soudů v kombinaci s obstrukcemi účastníků vedou ke značným průtahům a tím ke znehodnocení vymáhaných zdrojů. Za příznivou charakteristiku je možno považovat, že reformní úsilí vyústilo v komplexní rekodifikaci úpadkového práva (zákon č. 182/2006 o úpadku a způsobech jeho řešení, účinný od 1. 7. 2007) s důrazem na posílení úlohy věřitelů a ochrany jejich práv nabytých v dobré víře. Nový zákon možná urychlí konkurzního řízení stanovením závazných lhůt pro jednotlivé

úkony a zavede alternativu k řešení úpadku prostřednictvím konkursu – tzv. reorganizaci - s cílem postupně uspokojit nároky věřitelů při zachování životaschopného podniku.

5. Závěr

K úsilí o zlepšení podmínek podnikání se přihlásila česká vláda v Národním Lisabonském programu pro období 2005–2008 (viz Vláda ČR, 2005a). Výraznější pozornost je však této oblasti věnována až v poslední době, nepochybně i díky jejímu začlenění do dlouhodobé strategie hospodářského růstu (viz Vláda ČR, 2005b). Výsledky reformního úsilí zatím zůstávají omezené, resp. nezahrnují širší a hlubší změny systémového charakteru, což je obecně dlouhodobá charakteristika české hospodářské politiky. Namísto zásadnějších zlepšení kvality regulace podnikání zaujímají mediální prostor např. diskuse o poklesu daní, jejichž zatížení přitom v České republice patří k nejnižším v rámci EU (naopak nadprůměrně vysoké odvody na sociální zabezpečení zůstávají beze změny).

Čeští podnikatelé v průzkumech nejhůře hodnotí nekvalitní výkon státní moci, v prvé řadě výkonné a soudní, a jeho následný dopad na podnikatelské prostředí. Výkon státní správy, zejména v oblasti správy daní, ale i v oblastech správního dozoru a rozhodování, je trvalým terčem kritiky. Druhou trvalou stížností je obtížná vymahatelnost oprávněných nároků podnikatelů právní cestou, daná především pomalostí soudů. Jak v případech úřadů, tak i soudů trápí podnikatele obtížná předvídatelnost výsledných rozhodnutí a jejich rozdílnost i mezi jednotlivými kraji ČR. Výraznější zlepšení českého podnikatelského prostředí tedy vyžaduje především účinné reformy státní správy a soudnictví. Na druhé straně podnikatelé o poznání lépe než v 90. letech hodnotí dostupnost úvěrů a informací nutných pro podnikání, práci státních (EGAP, CzechTrade, CzechInvest) i nestátních (profesní komory, svazy) organizací poskytujících asistenční služby. Pozitivně je hodnocena snaha exekutivy o větší využití informačních a komunikačních technologií v kontaktech se státní a veřejnou správou, stejně jako standardizace běžných úředních postupů (formuláře, pevné lhůty atd.).

Do obsahu i formálně právní kvality zákonů regulujících podnikání v ČR se stále ještě negativně promítá transformace od totalitního státu dirigisticky řídicího ekonomiku k moderní liberální demokracii regulující tržní hospodářství. Základní soukromoprávní kodex, občanský zákoník, zatím prošel desítkami novel, nikoli však zásadní modernizační rekodifikací. Judikatura a interpretační praxe nejsou ještě v řadě případů sjednoceny a ustáleny. Takzvaná legislativní smrš•, nutná na přelomu století k harmonizaci domácího právního řádu s právem ES, reformní procesy nesporně urychlila, přinejmenším však dočasně snížila přehlednost a stabilitu právního prostředí. Některá podnikateli kritizovaná ustanovení zákonů (daňových, pracovněprávních atd.) jsou navíc přirozeným důsledkem rozložení politických sil v zemi a tedy skutečnosti, že od roku 1998 v České republice vládl levý střed. Levicová vláda na jedné straně daleko lépe spolupracovala s odbory než s podnikatelskými svazy, což se projevilo ve změnách zákonů regulujících zaměstnávání a trh práce. Na druhé straně

však musela odpovídajícím reformním způsobem reagovat na vlivy zapojení ekonomiky ČR do jednotného trhu EU a šířeji do procesů globalizace, v jejichž důsledku se postupně zvyšuje konkurenční tlak na podnikatelské subjekty na domácím i zahraničním trhu.

Jako výchozí krok při zlepšování podmínek podnikání lze ocenit úsilí vlády o zavedení systémového hodnocení dopadu regulace v České republice, které zahrnuje soustavu metod směřujících k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů navrhované či existující regulace. Metoda pro hodnocení dopadu regulace na podnikatelské prostředí byla v ČR schválena v dubnu 2005 (viz Vláda ČR, 2005b). Pilotní fáze zavádění hodnocení dopadu do procesu přípravy regulace probíhala v letech 2005–2006. Od roku 2007 je zavedena povinnost provádět hodnocení dopadu u všech návrhů zákonů připravovaných ministerstvy a ostatními orgány ústřední státní správy. V budoucnu bude tato povinnost rozšířena i na podzákonné normy a materiály nelegislativní povahy. V průběhu roku 2006 byla zpracována analýza administrativní zátěže podnikatelů podle metodiky založené na nizozemském standardním nákladovém (cost-benefit) modelu. Na základě této analýzy byl zpracován návrh na změny příslušných právních předpisů, které povedou ke snížení administrativní zátěže. Koncem roku 2006 byl předložen návrh legislativních změn vedoucích v důsledku ke snížení administrativní zátěže minimálně o 20 %.

Zlepšení kvality podmínek podnikání je nezbytnou systémovou podmínkou poklesu korupčnosti prostředí i rozsahu šedé ekonomiky (a tím i zvýšení daňových výnosů). Umožňuje také efektivnější využití dostupných soukromých i veřejných zdrojů, výrazně usnadňuje rozvoj podnikatelských a inovačních aktivit, zejména v případě malých a středních firem a zvyšuje zaměstnanost. Všechny uvedené oblasti jsou v České republice podporovány řadou specifických programů s nemalými finančními zdroji. Jejich účinnost by však nepochybně byla výrazně zvýšena v prvé řadě zlepšením samotné kvality podmínek podnikání. Příklad pobaltských zemí ukazuje, že i ekonomicky méně rozvinuté a dědictvím socialistické minulosti zatížené nové členské země EU jsou schopny v relativně krátkém období dosáhnout v této oblasti výrazných úspěchů. Žádoucí je zaměřit se nejprve na oblasti, kde lze potřebné změny provést relativně rychle a s nižšími náklady, souběžně přitom připravit hlubší a časově náročnější systémové změny zahrnující komplexní právní úpravy. Nejúčinnější cestou ke snížení časové náročnosti a (nepřímých) nákladů v procedurách souvisejících s podnikáním je minimalizace účasti soudů na případy sporů neřešitelných soukromými ujednáními.

Literatura

- ARRUNADA, B.; GONZÁLEZ-DÍAZ, M.; FERNÁNDEZ, A. 2004. Determinants of Organizational Form: Transaction Costs and Institutions in the European Trucking Industry. *Industrial and Corporate Change*, 2004, č. 6, s. 867–882.
- BOLAKY, B.; FREUND, C. 2004. Trade, Regulations, and Growth. [WPS 32550]. Washington : World Bank, 2004.
- BUSINESSINFO. Portál pro podnikání a export. www.businessinfo.cz.
- ČÚZK. Portál Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního. www.cuzk.cz.
- DĚDIČ, J.; ČECH, P. 2004. *Obchodní právo po vstupu ČR do EU*. Praha : Bova Polygon, 2004.

- DJANKOV, S.; GLAESER, E.; LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. 2003. The New Comparative Economics. *Journal of Comparative Economics*, 2003, roč. 31, č. 4, s. 595–620.
- EIFERT, G.; GELB, A.; RAMACHANDRAN, V. 2005. Business Environment and Comparative Advantage in Africa: Evidence from the Investment Climate Data. [Working Paper]. Washington, DC : World Bank, 2005.
- HERITAGE FOUNDATION. 2005. Index of Economic Freedom 2005. Washington, DC : Heritage Foundation, 2005.
- HOANG LAN HA. 2003. The Effects of Judicial Efficiency on Credit Market Development. [Working Paper 174]. Huchum : Institute of Development Research and Development Policy, 2003.
- Jak se vyvíjí podnikatelské prostředí? *Úspěšná firma*. 2005, č. IV.
- JANATKA, F. a kol. 2005. *Obchod v rámci EU a obchodní operace mimo členské země EU*. Praha : ASPI, 2005.
- KADERÁBKOVÁ, A. a kol. 2006. *Ročenka konkurenceschopnosti české ekonomiky*. Praha : Linde, 2006.
- KUBÍNKOVÁ, M. a kol. 2005. *Zákoník práce a další aktuální pracovní právní předpisy*. Úplné znění s výkladem. Praha : Soudy, 2005.
- LOAYZA, N. V.; OVIEDO, A. M.; SERVÉN, L. 2005. The Impact of Regulation on Growth and Informality: Cross-Country Evidence. Washington, DC : World Bank, 2005.
- LOVE, I.; MYLENKO, N. 2003. Credit Reporting and Financing Constraints. [Policy Research Working Paper No. 3142]. Washington, DC : World Bank, 2003.
- PICA, G.; MORA, J. V. R. 2004. FDI, Allocation of Talents and Differences in Regulation. Second Annual Conference of the Euro-Latin Study Network. Florence, 2004.
- PIERRE, G.; SCARPETTA, S. 2004. Employment Regulations through the Eyes of Employers: Do They Matter and How Do Firms Respond to Them? [Discussion paper No. 1424]. Bonn : Institute for the Study of Labor, 2004.
- MF ČR. Portál Ministerstva financí ČR. Přehled a informace o smlouvách o ochraně investic. www.mfcr.cz
- PRAVEC, J.; VAŠEK, P. 2006. Spor o zákoník práce nekončí. *Hospodářské noviny*. Rok 2006 (příloha). 21. 12. 2006, s. 5.
- Sbírka zákonů ČR*. Ostrava : Sagit, průběžně aktualizováno.
- STIGLITZ, J. 1989. Markets, Market Failures, and Development. *American Economic Review*, 1989, č. 2, s. 197–203.
- TI. 2005. Corruption Perception Index. Berlin : Transparency International, 2005.
- UNDP. 2005. Human Development Index. New York : United Nations Development Programme, 2005.
- VLÁDA ČR. 2005a. Národní Lisabonský program 2005–2008. Národní program reform ČR. Praha : Vláda České republiky, 2005a.
- VLÁDA ČR. 2005b. Strategie hospodářského růstu. Praha : Vláda České republiky, 2005b.
- WORLD BANK. Doing Business in 2004, 2005, 2006. Washington : World Bank, 2003, 2004, 2005. www.doingbusiness.org.
- Zlepšuje se české podnikatelské prostředí? *Úspěšná firma*. 2005, č. I.

DOING BUSINESS IN THE CZECH REPUBLIC – AN ASSESSMENT OF INSTITUTIONAL QUALITY

Anna Kadeřábková, Václav Šmejkal, Centre for Economic Studies, University of Economics and Management, nám. I. P. Pavlova 3, CZ – 120 00 Praha 2
(anna.kaderabkova@vsem.cz)

Abstract

The paper presents results of World Bank survey in 2005 undertaken within the project *Doing Business*, with special regard to the Czech Republic position. Doing business conditions are assessed particularly according to the regulation burden and its impacts on entrepreneurship. The structure follows ten indicators of doing business conditions covered in the survey in 2005: starting and closing a business, dealing with licenses, hiring and firing workers, registering property, getting credit, protecting investors, paying taxes, trading across borders, enforcing contracts. The paper includes explanation of the specific features of the Czech Republic legislation, and already undertaken, recommended or prepared changes directed to improvement of most critical points. Moreover, there are presented the relations between regulation quality and other economic and institutional indicators: tax burden, economic freedom and corruption levels.

Keywords

doing business conditions, regulation quality, international comparison

JEL Classification

O12, O17, O50, P48