

Téma: Administrativní zátěž podnikatelů v ČR a její vliv na ekonomiku

Úvod

Cílem práce by mělo být zhodnocení administrativní (byrokratické) zátěže podnikatelů v ČR vyplývající z právních předpisů a zjistit náklady nutné na splnění těchto informací a povinností, protože se jedná o závažný problém současné doby, kdy je na nutné informace pro státní správu vydávat nemalé finanční náklady. Řešení tohoto problému je, zejména u nás na svém počátku, a proto mě zajímá, jak velký je tento problém v ČR a kdo, jak a jakým způsobem se zabývá snižováním zbytečné administrativy (byrokracie).

Byrokracie, soubor regulačních a omezujících opatření, který se týká každého občana státu, který takto řídí, omezuje, reguluje a určuje dennodenní život svých obyvatel.

Stát, tedy instituce, kterou si občané již ve starověku určili k tomu, aby jim sloužil a de facto usnadňoval život, se během dlouholetého vývoje stal nositelem moci, kterou si vymáhá svými zákonnými prostředky - zákony, předpisy, nařízeními apod., které vždy určují občanům, co je jim dovoleno, či naopak zakázáno dělat.

Byrokracie je tedy omezením občanských aktivit, ale mnohdy zcela nezbytným pro bezpečnost a zdraví obyvatel toho státu, který je určil, protože například povolení k řízení vozidel, nebo jiných dopravních strojů a prostředků, stejně, jako předpisy určující jejich užívání, chrání nás, občany, před poškozením zdraví, nebo přímo před ohrožením života. (Pochopitelně by bylo možné jmenovat celou řadu dalších lidských činností, kde omezení jsou zcela nezastupitelná). Na druhé straně se může byrokracie projevovat také jednoznačně negativně. Směrem k občanovi tedy formou omezování jeho svobod, např. směrem k občanovi, jako podnikateli, kdy stát prostřednictvím svých opatření podnikání občana omezuje, nebo i zcela znemožňuje. (Absolutním nesmyslem je například opatření, kdy podnikatel každé čtvrtletí musí předložit výpis z rejstříku trestů, přičemž paradoxní je už fakt, že občan potrestaný např. za dopravní nehodu je v podnikání státem omezován) a samozřejmě fakt, že občan-podnikatel, namísto toho, aby vytvářel hodnoty podnikáním, musí část svého času, znalostí a chuti do práce obětovat mnohým, často duplicitním a někdy i absurdním požadavkům státních, či jiných, třeba městských orgánů.

Také samotná správa stojí stát nemalé finanční prostředky, kde lze polemizovat, jestli by pro stát i jeho obyvatele nebylo jejich užití vhodnější v některé jiné oblasti, kterou stát zajišťuje. Tedy například ve školství, zdravotnictví, budování železniční, nebo silniční infrastruktury, sociální politiky a podobně.

Administrativní zátěž je problém , který překračuje hranice našeho státu. S problematikou byrokracie se potýkají snad všechny státy světa. Evropské státy se tento problém snaží řešit jak na národní, tak i na evropské úrovni.

Moderní informační technologie by zcela logicky měly zjednodušovat a minimalizovat nutnou práci úředníků; provázané informační systémy by měly usnadňovat administrativu, stejně tak jako zbytečné, mnohdy duplicitní poskytování informací ze strany podnikatelů státní správě a uvolnění jejich času, pracovních sil i finančních prostředků přímému podnikání (výrobě, obchodu apod.).

Česká republika, zejména ve svém vývoji po roce 1989, byla zahlcena obrovským množstvím nově vzniklých zákonů, jejich novelizací a dalších prováděcích předpisů, které se navíc často měnily bez vlastní dlouhodobější koncepce, pouze na základě změn směrů vládní, ekonomické a sociální politiky. Proto jsem se rozhodla analyzovat administrativní zátěž, se kterou se čeští podnikatelé denně potýkají a náklady na tuto administrativu, které podnikatele zbytečně zatěžují.

V první části práce jsem uvedla teoretické názory a poznatky o byrokracii a pokusy o zlepšení byrokratických systémů ve světě, tak jak se tímto problémem zabývali někteří ekonomové kolem poloviny 20. století.

Ve druhé části se zabývám analýzou a metodikou určování administrativních nákladů v České republice a jejími výsledky. Vzhledem k tomu, že se v České republice tímto problémem vážně a dlouhodobě nikdo nezabýval ani před, ani po roce 1989, zaměřila jsem se na řešení, která nabízejí vládní instituce (v zákonech, předpisech a usneseních) popř. nevládní organizace v posledních cca 7 letech, a to v návaznosti na snahy Evropské unie v této oblasti. Proto se zde podrobněji zabývám především současnými názory státní administrativy, veřejnosti a metodami uplatňovanými státní správou, které by měly vést ke snížení zbytečné byrokracie a administrativní zátěže.

Třetí část je věnována nově zaváděným metodám pro odstraňování a kontrolu administrativní zátěže v ČR, tzv. Hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment).

Poslední část je zaměřená na srovnání administrativní zátěže v České republice v mezinárodním měřítku a spolupráci České republiky se členskými zeměmi Evropské unie na snižování administrativní zátěže.

1. Byrokracie

1.1. Názory a poznatky

Ludwig von Mises ve svém díle *Byrokracie* (2002) říká, že pojmy *byrokracie*, *byrokratický* a *byrokrat* měly a mají na celém světě urážlivý smysl – ale nikdo se nezabýval tím, aby stanovil to, co byrokracie skutečně představuje.

Jak uvádí L.von Mises dále, byrokrat není volen, ale je často jmenován jiným byrokratem a tím si osobuje velké množství zákonodárné moci. „Vládní úřady vydávají nařízení a regulace, čímž přebírají řízení a usměrňování všech stránek života občanů.“ Takovéto systémy jsou nedemokratické, neliberální, ochromují podnikání a snižují produktivitu práce. Byrokraté rozhodují svobodně podle vlastního uvážení a řeší problémy jednotlivých občanů a jako zástupci úřadů nejsou služebníky občanů jak si myslí, ale jen bezohlednými pány a tyrany.

Podobný názor má i Erich Fromm (1994, str. 143-144) když říká, že byrokrat zachází s lidmi jako s věcmi a s věcmi zachází podle kvantity aby je mohl počítat a kontrola se stala snazší. Člověk je zredukován na číslo a byrokrat, protože nemá k lidem (svým obětem) žádný vztah nepocituje konflikt mezi svědomím a povinností.

V podnikatelské oblasti dochází spolu s hospodářskou koncentrací ke změnám, kdy se vlastníci velkých korporací nezúčastní vedení podniku přímo a přenechávají řízení na profesionálních správcích.

Ve velkých podnicích je třeba fungování podniku delegovat na jednotlivá oddělení nebo podřízené jednotky – tím se správa takového podniku stává byrokratickou.

Porovnání ziskového a byrokratického managementu

Ludwig von Mises své knize *Byrokracie* (2002) srovnává byrokracii (státní) s fungujícím tržním systémem:

Ziskový management

V tržním hospodářství, které je založeno na soukromém vlastnictví je cílem každého účastníka trhu vytvořit zisk. Výrobci nevyrábí pro vlastní potřebu, ale pro trh. Pokud podnikatel je neúspěšný a nemůže dostat vynaložené náklady zpět, je nahrazen jiným podnikatelem, který lépe uspokojí poptávku spotřebitele. V tržním hospodářství jsou spotřebitelé těmi, kdo rozhodují poptávkou o tom, kdo by měl vlastnit kapitál a řídit tak vlastně i podniky. Spotřebitele, který se řídí jen uspokojením svých potřeb nezajímá otázka politického vlivu podnikatele, ani osud lidí, kteří třeba ztratí práci, pokud nebude nakupovat to, co kupoval dříve. Tržní systém výroby je ekonomickou demokracií, kde peníze sebou přináší právo volby.

Obchodní transakce jsou posuzovány vyčíslováním zisků a ztrát – podniky, které přinášejí zisky se rozšiřují a ty, které se nevyplácí zanikají.

Byrokratický management

V demokracii znamená řízení v přísném souladu se zákonem a demokratickou kontrolou rozpočtu. Podřizuje se podrobným pravidlům a regulacím stanoveným nadřízeným orgánem a nemůže být ověřováno ekonomickou kalkulací.

Byrokratický a ziskový management není možné srovnávat, protože úřad není ziskovým podnikem a nemůže používat ekonomické kalkulace; musí řešit věci, které jsou podnikům neznámé. Proto byrokratickou správu není možné zlepšit podle vzoru soukromého podnikání ani chování podniku na trhu.

Zlepšení nebo reformu byrokratické správy nelze vyřešit nasazením výkonného manažera z podnikové sféry. Kvalita takového podnikatele není dána jeho osobností, ale je z velké míry daná postavením, které zastával v podnikatelské sféře. Místo dosahování zisku má takto dosazený byrokrat-manager dodržovat zákony, předpisy i rozpočet. Může ale měnit pravidla jen v rámci svých pravomocí, vymezených zastávanou funkcí. Přitom vymezení činnosti jeho úřadu (a funkce) je dáno zákony a předpisy, které nepatří do jeho pravomocí.

Úředník také musí řešit jiné věci, než je jen efektivnost činností jeho úřadu. Nelze srovnávat správu úřadu s prací managementu podniku – byrokrat pracuje v oblasti, kterou nelze dobře ocenit penězi, i když byrokracií vykonané služby jsou hodnotné a důležité. Ocenění byrokracie závisí na úsudku vlády.

Vojtěch Sedláček v Analýze modelu ústřední státní správy (OECD) v podstatě úvahy Ludwiga von Misesa potvrdil – v 80. a 90. letech 20. století, se vyspělé země snažily o reformu státní správy pomocí zvýšení efektivnosti státní správy, a to pomocí snížení provozních nákladů při zachování nebo zlepšení poskytovaných služeb. Hlavními směry těchto reforem byly redukce veřejných výdajů, zavádění tržních mechanismů do státní správy a boj s byrokracií.

V poslední době však roste přesvědčení, že i přesto, že tyto změny přinesly větší ekonomickou efektivnost nebyly dostatečné.

Podle OECD 2003 nebyla věnována dostatečná pozornost vnitřním limitům manažerských postupů a specifikům fungování státní správy.

Jako specifika fungování státní správy lze uvést:

- hierarchické uspořádání byrokratických organizací často způsobuje rozměňování kompetencí a odpovědností;

- dichotomie mezi politiky a úředníky (i výborně fungující správní aparát bude vykazovat špatné výsledky, pokud se mu dostane špatného politického zadání);
- menší pružnost a adaptabilita veřejné správy oproti soukromému sektoru (především v zemích, kde je uplatňován model administrativního práva, tzn., že správa je řízena právními předpisy, změna těchto pravidel pak vyžaduje dlouhý čas);

Jako druhý nedostatek je viděna absence vědomí, že přes svou velikost a složitost tvoří státní aparát jeden nedílný celek. Reformy, které probíhaly v duchu manažerských principů se zaměřovaly pouze na procesy uvnitř státní správy.

Max Weber pozitivně definoval pojem „byrokracie“ – podle něj jde o typ pracovních aktivit vykonávaných v hierarchické organizaci (úřadě)

- ustáleným způsobem
- v duchu formální neosobnosti
- podle abstraktních pravidel aplikovaných na jednotlivé případy.

Úřední (pracovní) svět a soukromý svět byrokrata jsou přitom striktně odděleny.

Ideální byrokrat je podle Webera efektivnější než dějinně předcházející způsob organizace podobných aktivit („tradiční dominance“). Současně připouští, že byrokracie se stává neefektivní v okamžiku, kdy se s touto ideální představou rozejde (například začne uplatňovat své vlastní zájmy).

Robert Holman (2005) uvádí, že důležitým rysem byrokracie v moderních demokraciích je to, že zákony prakticky neumožňují propustit státního úředníka nebo mu snížit plat a není tedy jednoduché ani „zeštíhlit“ státní správu, i když o to politici stojí. Úředník je o záležitostech úřadu obvykle lépe informován než politik a tím pak také selhává jeho efektivní kontrola. Státní byrokracie nemá obvykle cíle jasně definované, takže není možné přesně posoudit, zda daný úřad hospodaří se svěřeným rozpočtem dobře nebo špatně. Zájmem státních úředníků je touha po zvětšení vlastního úřadu a pokud k tomu dochází, pak dochází současně i k růstu jiných úřadů a tím i k spontánnímu růstu veřejného sektoru. Čím jsou byrokratické struktury větší, tím více věnují času i financí řešení vlastních vnitřních problémů a záležitostí než problémům, kvůli kterým byly založeny. Růst veřejných výdajů je v zájmu státní (vládní) byrokracie, protože když rostou veřejné výdaje, rozšiřuje se veřejný sektor a tím roste i vliv a moc byrokracie

Jan Vorlíček se zabývá ve článku Byrokracie, byrokratismus, byrokratizace příčinami a důsledky byrokratizace společnosti. Je zde podobně jako u Misesa konstatováno, že jednou

záhlavních příčin byrokratizace společnosti je neexistence/nemožnost úpadku úřadů, které nadměrně zbyrokratizovaly svoji činnost a nejsou tedy dostatečně efektivní při zabezpečování činností, kvůli kterým byly založeny.

V soukromých podnicích nemůže k byrokratizaci (tj. k dlouhodobému zaměstnávání vyššího počtu úředníků, resp. neproduktivních zaměstnanců) docházet, protože mechanismus konkurence a bankrotu brání přebujení byrokratického aparátu u tržních subjektů.

Důsledky dlouhodobého růstu vyššího počtu úředníků veřejného sektoru, tj. byrokratizace jsou:

- snižování celkové úrovně užitečné produkce na jednoho občana – čím menší je počet lidí ve výrobní sféře, tím menší je produkce. Tato produkce je rozdělována mezi stále stejný počet lidí, takže se celkově produkce na osobu snižuje – tedy dochází k růstu počtu úředníků a poklesu počtu daňových poplatníků;
- zpomalování rozvoje společnosti – zvyšuje se daňové zatížení produktivního obyvatelstva, roste administrativní zátěž produktivních činností z důvodu zvýšeného množství úředních předpisů; to zvyšuje náklady na produkci užitečných výstupů;
- mění se tzv. národní mentalita - tedy pracovní, kulturní a sociální návyky lidí. Chování, které oceňuje byrokratická organizace se diametrálně liší od chování, které je odměňováno trhem. Na trhu sice nemá zákazník na uspokojení svých potřeb právní nárok, ale podnikatel se snaží obvykle tyto potřeby uspokojit, protože kdyby to nedělal, mohl by být konkurencí z trhu vytlačen. V byrokratických úřadech mají sice klienti právní nárok na uspokojení svých potřeb (při splnění daných podmínek), ale úředníci nejsou ochotni vycházet jejich přáním vstříc – nejsou totiž závislí na platbách od klientů, ale jsou financováni z daní. Z hlediska úředníka je klient jen břemeno – dodatečnou práci, nikoliv dodatečným ziskem.

Rozdíl mezi občanem popř. i firmou v roli zákazníka veřejného a soukromého sektoru spočívá v tom, že když zákazníkovi v soukromém sektoru nevyhovují podmínky nebo vztahy s dodavatelem, může si snadno zvolit jiného. Je zde konkurenční prostředí, což ve veřejné správě není možné. Občan nebo podnikatelský subjekt je obvykle odkázán na jedinou instituci a nemá možnost volby.

Úřady veřejné správy (životnostenský úřad, stavební úřad, dopravní agendy) se musí řídit legislativou a občané i příslušnost k danému úřadu.¹

¹ LORENC, Miroslav - PINCOVÁ, Eva, Informační systém veřejné správy, Přístupy k řízení kvality ve veřejné správě www.isvs.cz/standarty/pristupy-k-rozeni-kvality-ve-verejne-sprave.html, 30.8.2007

1.2. Hledání možností snížení byrokratického aparátu

1.2.1. USA

Na základě zjištěných problémů s růstem byrokratizace a zbytečného papírování v USA vznikl, a již v roce 1980 byl projednán zákon „Paperwork reduction act“ (public law 96-511), který požadoval po federálních výkonných orgánech snížit břemeno „papírování“ pro soukromý sektor. Podle kritiků znění tohoto zákona (Cole, Sommers, 1982, pp. 554-556) je třeba si uvědomit, že papírování není jediné regulační břemeno. Protože se při této úvaze se neberou v potaz tři důležité body:

- papírování není jediný náklad vládních požadavků
- papírování je často používáno jako nástroj vynucení, který nemůže být nahrazen bez uvalování jiných vynucovaných nástrojů
- data ze shromažďování informačních zpráv jsou často uznávaná hodnota pro firmy, které zprávu vyplňují (zpracovávají)

Požadavky uvalují množství nákladů na firmy, navíc i náklady na uchovávání dokumentů a předkládání zpráv. Tato existence požadavků uvaluje i další náklady firmám, a to aby zjistily co splnění požadavku obnáší a následně provedly odpovídající reakci.

Reakce na vládní požadavky může obsahovat, kromě nákladů na přechovávání dokumentů a vypracovávání zpráv, změny v produktovém mixu, změny v lokaci výroby nebo v kapitálovém vybavení, ve změnách v pracovních rutinách. Některé firmy mohou bojovat proti uvalení požadavků přes administrativní procedury nebo soudy, to ale vyžaduje další náklady. Příležitosti investování nebo expanze nového produktu mohou být odloženy nebo opuštěny jako konsekvence přímých vládních požadavků.

Autoři textu upozorňují, že redukce administrativní zátěže by se neměla chápat jen jako odstranění „papírování“ a zároveň je třeba si uvědomit, že administrativní zátěž má i jiné funkce, např. jako prostředek vynucování apod. A je třeba si položit otázku, zda by náhradní řešení nepřineslo mnohem horší a dražší řešení, než je stávající.

1.2.2. Evropa²

V Evropě vznikla snaha o snížení administrativy v souvislosti se snahou o podporu ekonomického růstu a konkurenceschopnosti zemí EU především vůči USA a dalším hospodářsky vyspělým zemím - Lisabonská strategie byla schválena na zasedání Evropské

² Houska Martin, Lisabonská strategie, www.mpo.cz/dokument2860.html, 11.1.2006

radu v Lisabonu na jaře roku 2000 s desetiletým časovým horizontem do roku 2010. ČR se již od počátku svého členství v EU zapojila do diskuze k revizi cílů Lisabonské strategie a přivítala návrh na vytváření Národních programů reforem – jsou koncipovány na tříleté období s možností revize. Národní program reforem České republiky byl vypracován na základě metodiky Evropské rady, přijaté v červnu 2005 pod názvem Integrované směry pro růst a pracovní místa. Tento dokument odráží snahu zaměřit se na reformy ke zvýšení růstového potenciálu a zaměstnanosti EU při zachování zdravého makroekonomického rámce. Byly definovány nejvýznamnější překážky růstu ekonomik evropských zemí:

- nepružné trhy práce
- nedostatečné využití inovačního potenciálu firem
- **nadměrná regulace spojená s podnikáním**

Nejdůležitější pro mikroekonomickou oblast je vytvoření kvalitního podnikatelského prostředí, které usnadní zakládání nových společností a bude vykazovat nízkou administrativní zátěž pro podnikatele. Podnikatelské prostředí v ČR tvoří převážně malé a střední podniky, zaměstnávající cca 60% celkového počtu zaměstnanců. Proto jsou malé a střední podniky podporovány a spolufinancovány prostřednictvím různých projektů a programů ze státního rozpočtu s cílem zajistit inovace, konkurenceschopnost a exportní výkonnost. Velký význam pro správné fungování a utváření podnikatelského prostředí má optimálně nastavený legislativní rámec. Proto jedním z nástrojů zvyšování kvality regulace je zjišťování administrativní zátěže jak na straně podniků a podnikatelů, tak i na straně veřejné správy.

V současné době jsou podnikatelé nuceni na splnění požadavků ze strany státních orgánů alokovat zdroje na administrativu vyžadovanou státem místo toho, aby tyto zdroje použili na rozvoj svých podniků, výroby nebo jiných činností. To vše má pak ve svém důsledku negativní vliv na ekonomický růst. Proto je třeba, aby administrativní zátěž podnikatelů byla snížena na co nejnížší míru při současném respektování veřejného zájmu. Rozvinutá moderní společnost se ale nemůže obejít bez právních předpisů a právního systému, který by měl zajistit spravedlivé prostředí na trhu s cílem zajistit spravedlivou hospodářskou soutěž a konkurenceschopnost. Ovšem na druhou stranu jsou s regulací ekonomického prostřední pomocí právních norem i dalších předpisů, spojeny nemalé informační povinnosti jak vůči státu a státním institucím, tak i třetím osobám (odbory, spotřebitelé). Náklady vynaložené na splnění těchto informačních povinností se nazývají administrativní zátěží.

Také například eStat³ na svých stránkách definuje administrativní zátěž takto: „Byrokratickou zátěží se rozumí omezení subjektu založené na ustanovení právního předpisu, ukládající něco vykonat, zdržet se nebo strpět... Nadměrnou byrokratickou zátěží se rozumí subjektům ukládaná byrokratická zátěž v situaci, kdy by cíle byrokratické zátěže mohlo být ve srovnatelné míře dosaženo vlastním svobodným rozhodováním subjektů, svobodnou dohodou subjektů nebo jinými mechanismy bez přímých či nepřímých zásahů státu, jednotek územní samosprávy, jakož i právnické osoby, která byla založena nebo zřízena zvláštním právním předpisem nebo na základě zvláštního právního předpisu.“

Evropská komise⁴ zahájila v listopadu 2007 program snižování administrativní zátěže jednak kvůli usnadnění života evropských podnikatelů, jednak s ohledem na postupující globalizaci, tím že vytvoří stručný a jasný předpisový rámec. Proto byla zprovozněna na webu Evropské komise stránka pro konzultace ke snížení administrativní zátěže. Stránky byly vytvořeny podle postupů, které se osvědčily na úrovni členských států (Belgie, Nizozemsko a GB) a budou aktivní po zkušební dobu jednoho roku.

Jejich hlavním cílem je umožnit podnikatelům v EU vyjadřovat své obavy přímo Evropské komisi. Jsou součástí programu snižování administrativní zátěže v EU. Mezi léty 2007 - 2012 by mělo dojít k jejímu snížení o 25%. Smyslem tohoto programu je zjišťovat a odstraňovat zbytečnou administrativní zátěž, přičemž nebudou oslabovány základní cíle právních předpisů EU.

Webové stránky byly vytvořeny jen pro podnikatele; jejich cílem je shromáždit příspěvky, které EU pomohou v tvorbě účinnějších právních předpisů v oblasti podnikání. Do elektronického dotazníku by měli podnikatelé zaznamenávat své obtíže a návrhy v souvislosti s administrativní zátěží. Příspěvky budou zohledněny při přípravě opatření EU, která mají snížit administrativní zátěž. Příspěvky a zpětná vazba Komise budou pravidelně zveřejňovány na těchto stránkách.

Pravidla EU podnikům ukládají dva hlavní druhy nákladů:

- hmotné náklady - vznikají v důsledku povinností podniků měnit výrobky a/nebo výrobní procesy
- administrativní náklady - náklady vzniklé podnikům při plnění povinností ohledně poskytování informací o jejich činnosti a výrobě, a to buď veřejným orgánům či soukromým subjektům.

³ eStat.cz – efektivní stát, www.estat.cz/index.php?p=173

⁴ Evropská komise, Snižování administrativní zátěže, http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/index_cs.htm

Informacemi se rozumí informace v širším slova smyslu, tedy včetně nákladů na označování, podávání zpráv, monitorování a posuzování, které je nezbytné k poskytování informací a k registraci. Informace se musejí předávat veřejným orgánům či soukromým subjektům, nebo na žádost pro účely inspekce. Jiné administrativní činnosti se však provádějí výhradně z důvodu zákonných povinností. Tyto povinnosti se nazývají administrativní zátěž.

Administrativní zátěž je zbytečná jestliže:

- požadavky na informace se týkají věcných požadavků, od nichž bylo upuštěno či které byly změněny (např. povinnost poskytovat informace o silniční dopravě z doby, kdy byla pro mezinárodní dopravu požadována zvláštní povolení);
- frekvence podávání zpráv je příliš vysoká ve srovnání s průběhem událostí;
- frekvence podávání zpráv a termíny týkající se různých závazků nejsou v souladu;
- různé orgány požadují tytéž informace;
- tytéž informace musejí být předkládány v různých formátech (např. elektronicky i na papíře);
- požadavky na informace se uplatňují na všechny subjekty bez rozdílu (tj. i na subjekty, jejichž činnost v dané oblasti je téměř bezvýznamná);
- zákonné požadavky jsou natolik složité, že nelze vyrozumět, jaké informace je třeba shromažďovat a/nebo jakým způsobem je předávat;

1.3. Byrokracie v ekonomickém prostředí ČR

Ilona Bažantová uvádí v publikaci Analýzy (2006), že ke snížení nákladů na administrativu, by mělo dojít na základě zlepšení a vzájemné provázanosti

- zákonných předpisů;
- výkonné a nenákladné státní správy;
- specializovaných státních a veřejnoprávních institucí;
- ochrany vlastnictví a vlastnických vztahů;
- rychlosti a vymahatelnosti práva v obchodních vztazích vč. insolventního řízení;
- dobrovolně vzniklých etických standardů a samoregulačních mechanismů;

V současné době má právní prostředí v ČR (nejen pro podnikatele) tyto hlavní nedostatky, které ve svém důsledku vedou ke zbytečnému papírování a byrokratizaci:

- *reglementace a koncepční neujasněnost* - právní řád lpí na tradici regulace, která vede až k šikanování podnikatelů; přetrvává preferování určitých „slabších“ skupin – viz příklad regulace vztahů mezi majiteli bytů a nájemníky. Stát tak přenáší svoji sociální

funkci na majitele bytů, místo aby zajistit v liberalizovaném bytovém trhu síť sociálních bytů;

- *nestabilita a právní nejistota* - v důsledku častých dílčích novelizací – příkladem je např. Zákon o správě daní a poplatků, který byl od roku 1992 novelizován téměř 40x. Dalším problémem je v posledních letech častěji využívaný způsob nově přijímaných zákonů a novel formou tzv. přívěšků k zákonům, které spolu vůbec nesouvisejí;
- *nepřehlednost a neproduktivní administrativní náročnost* – nekvalita právních norem se projevuje nepřehledností a zbytečnou složitostí, zákon se vykládá (ve skutečnosti zpřisňuje) řadou metodických pokynů. Státní úřady zatěžují podnikatele nutností vystavováním různých potvrzení, výkazů hlášení, i když většinou jde o duplicity, které si daný úřad může zjistit z jiných, jemu předložených podkladů (účetní nebo mzdová agenda);

Podle Edvarda Kožušníka⁵ je třeba, aby byly optimálně nastaveny zákony a procesy – tedy k pozitivním změnám v oblasti administrativní zátěže může dojít ve spolupráci mezi úředníky (změny procesů) a politiky (změny zákonů) za předpokladu zavedení výrazné digitalizace státní správy.

2. Administrativní zátěž podnikatelů v ČR⁶

Činnosti prováděné podnikateli na základě platných předpisů způsobují přímé finanční náklady (povinnost odvést finanční prostředky ve prospěch příslušného orgánu), nepřímé náklady spojené s plněním požadavků na výrobní proces a produkty a náklady spojené s plněním informačních povinností, tj. administrativní zátěž. Pro výpočet se používá Standardní nákladový model, který je založen na měření nákladů spojených s plněním informačních povinností uložených právními předpisy.

Vzhledem k závažnosti, kterou přináší nadbytečná a neefektivní administrativa byla vládami ČR přijata opatření ke snižování administrativní zátěže. Byly stanoveny následující cíle při zavádění procesu hodnocení administrativní zátěže:⁷

- zastavit růst administrativní zátěže podnikatelů;
- přistoupit k postupnému snižování administrativní zátěže podnikatelů;

⁵ Kožušník Edvard, Byrokracie a encyklopedie, <http://byrokrat.blogspot.com/search/label/byrokracie>, 25.11.2007

⁶ Oddělení kvality regulace, Snižovaná administrativní zátěž, Prezentace MVČR, www.mvcr.cz/sprava/moderni/kr_zatez, září 2007

⁷ Úřad vlády ČR, www.vlada.cz/cs/urad/reforma/saz/default.html, nedatováno

- zjednodušit administrativní náročnost ukládaných informačních povinností;

Snižování administrativní zátěže bylo stanoveno jako jedna z priorit vedoucích ke zlepšení podnikatelského prostředí v Národním programu reforem České republiky a v rámci Strategie hospodářského růstu byl:

- schválen Akční plán snižování administrativní zátěže podnikatelů;
- schválena Metodika určování velikosti a původu administrativní zátěže podnikatelů;
- uloženo ústředním orgánům státní správy a Radě pro rozhlasové a televizní vysílání úkol provést s pomocí Standardního nákladového modelu výpočet administrativní zátěže podnikatelů plynoucí ze stávajících právních předpisů, jichž jsou gestory;
- do konce roku 2010 by mělo dojít ke snížení administrativní zátěže o 20%;

2.1. Analýza administrativní zátěže v ČR

Tato analýza je zpracovávána podle metodiky nizozemského Standardního nákladového modelu. Na základě této analýzy jsou (měly by být) zpracovávány návrhy legislativních změn, na jejichž základě by mělo postupně docházet ke snížení administrativní zátěže minimálně o 20%.

V roce 2003 vznikla Síť Standardního nákladového modelu (Standard Cost Model Network), tj. neformální pracovní skupina zástupců států, ve kterých se používá model (SCM) k měření administrativní zátěže. SCM byl zpracován a poprvé úspěšně použit v Nizozemsku a ČR patřila spolu s Dánskem a Velkou Británií mezi jeho následovníky – pracuje ve skupině od roku 2005. Pak se postupně zapojily i další státy a v současnosti má 22 členů. Skupina se schází obvykle 4x ročně. Na jednáních se vyměňují zkušenosti a výsledky měření při používání Standardního nákladového modelu, koordinace postupů, formulace metodologických doporučení. Novým bodem v tématu jednání se také stala problematika měření administrativní zátěže na úrovni EU. Evropská komise ve svém Akčním programu na snižování administrativní zátěže v EU publikovaném 24. ledna 2007 označila SCM Network za jednu ze dvou hlavních koordinačních platforem, se kterými zamýšlí konzultovat především metodologickou stránku projektů.

Cílem analýzy a hodnocení administrativní zátěže v ČR je zejména:

- zastavení růstu administrativní zátěže podnikatelů;
- na základě provedených analýz a hodnocení postupně snižovat tuto zátěž;
- maximálně zjednodušit náročnost ukládaných informačních povinností;

V současné době se reformou veřejné správy zabývá Odbor reformy regulace a kvality veřejné správy MVČR. Jeho hlavní náplní by mělo být jednak odstranění zbytečné byrokratické zátěže, která vyplývá ze současného stavu regulace, zamezení dalšího nárůstu byrokratické zátěže a nahrazení novou regulací, která by měla rozhodovací procesy ve veřejné správě zefektivnit a současně posílit jejich kontrolovatelnost a transparentnost s ohledem na občana. Tento odbor zajišťuje zastoupení ČR v pracovních orgánech EU, OECD i dalších organizacích, které se zabývají modernizací veřejné správy a reformy regulace.

Odbor vypracoval na základě Standardního nákladového modelu (vyvinuto MF Nizozemského království) „Metodiku určování velikosti a původu administrativní zátěže podnikatelů“ ke stanovení výše administrativní zátěže, a to jak z již přijatých právních předpisů, tak i zátěž z nových nebo novelizovaných právních předpisů. Tato metodika je používána jak na národní úrovni v evropských zemích (Velká Británie, Dánsko, Švédsko, Norsko, Polsko), tak i v nadnárodním měřítku (EU, OECD).

Protože se metodika týká administrativní zátěže podnikatelů, bylo nejdříve definováno kdo je podnikatel – podnikatelem je podle §2 odst.2 obchodního zákoníku osoba, která:

- je zapsaná v obchodním rejstříku,
- podniká na základě živnostenského oprávnění,
- podniká na základě jiného než živnostenského oprávnění podle zvláštních předpisů,
- provozuje zemědělskou výrobu a je zapsána do evidence podle zvláštního předpisu.

Náklady, které vznikají v důsledku regulace se dělí na:

- přímé finanční náklady (daně, poplatky, pokuty, ...)
- náklady na splnění požadavků plynoucích z regulace - se dále dělí na náklady :
 - o na splnění požadavků kladených regulací – např. vybavení pracovišť, ekologická zařízení, apod.;
 - o **administrativní zátěž, což jsou náklady na splnění informačních povinností.** Pod pojmem „Informační povinnost“ se rozumí právním předpisem uložená povinnost sdělit informace ze strany podnikatele dalším

subjektům (např. daňové přiznání, statistická hlášení, žádost o různá povolení, zveřejnění složení výrobku na obalu, příbalové letáky, návody, ...);

2.2. Standardní nákladový model

„Standardní nákladový model byl vytvořen pro kvantifikaci administrativní zátěže způsobené konkrétním právním předpisem nebo souborem právních předpisů v gesci daného resortu v daném časovém období a pro umožnění porovnatelnosti mezi těmito předpisy a resorty.“

Pro splnění informační povinnosti je podnikatelský subjekt nucen podstoupit několik činností. Z jednoho právního předpisu může pro něho vyplývat i více informačních povinností. SNM měří náklady na tyto jednotlivé činnosti, spojené s požadovanou informační povinností. Jednotlivé příklady informačních povinností jsou uvedeny v příloze č.1.

Mezi administrativní zátěž dále patří:

- *objektivní náklady* – pouze zjevné a objektivně měřitelné náklady (náklady na práci, materiál, na zajištění určitých služeb, např. účetnictví);
- *pouze náklady* – pokud podnikateli v souvislosti s informační povinností vzniká nějaký příjem, pak se tento příjem nezapočítává do administrativní zátěže. Zahrnutí příjmů nemá pro výpočet administrativní zátěže žádný význam;
- *integrální náklady* – je nepodstatné, jestli by podnikatel činnost, kterou mu ukládá informační povinnost vykonával i bez povinnosti tuto činnost vykonávat;
- *strukturální náklady* – opakují se po určité době, v tom případě by měly být rovnoměrně rozloženy na celé zkoumané období (pro potřeby metodiky byl zvolen 1 kalendářní rok);
- *jednorázové náklady* – které musí podnikatel vynaložit v souvislosti s informační povinností se rovněž rovnoměrně rozkládají na období 1 roku;

Dále se při měření předpokládá, že:

- informační povinnosti jsou stoprocentně dodržovány (i když praxe je obvykle jiná);
- pokud podnikatelé sledují nějaké údaje z více důvodů a nutnost také plyne současně i z informační povinnosti dané právním předpisem, započítávají se také tyto náklady do administrativní zátěže;
- pokud jsou ze strany státní správy poskytovány náhrady nákladů plynoucích z informační povinnosti, nezahrnují se tyto náklady do administrativní zátěže;

- pokud se předpisy pro určitou oblast vzájemně překrývají, pak se náklady na administrativní zátěž rozdělí rovnoměrně mezi tyto předpisy (vzájemné překrývání regulace);
- ušlý zisk a náklady obětované příležitosti se nezapočítávají do administrativní zátěže; při popisu administrativní zátěže by mělo být uvedeno, zda zkoumaná informační povinnost plyne z konkrétní směrnice ES (náklady plynoucí z legislativy EU);

Pro zdokumentování jednotlivých kroků a výpočet administrativní zátěže slouží tabulka v příloze č.2.

2.2.1. Přípravná fáze měření administrativní zátěže

Nejdříve je potřeba zjistit, zda právní předpis uvaluje informační povinnost a zda se tato povinnost týká subjektu jako podnikatele ve smyslu § 2 odst. 2 obchodního zákoníku.

Specifikace požadované informační povinnosti a její rozložení do činností, které jsou potřeba k jejímu splnění podnikatelem.

Podle původu jsou vzniku informační povinnosti zařazeny do jedné z kategorií:

Kategorie A - obsah i forma byly přeneseny z předpisu ES/EU

Kategorie B - obsah informační povinnosti byl přenesen z předpisu ES/EU a stanovení formy je v kompetenci některého příslušného orgánu ČR

Kategorie C - obsah i forma informační povinnosti je zcela v pravomoci příslušných orgánů ČR

Kategorie D - informační povinnost vyplývá z mezinárodního předpisu

Stanoví se cílová skupina (tj.skupina podnikatelských subjektů), na kterou se informační povinnost vztahuje, provede se její stručný popis a odhadne počet dotčených podnikatelů.

Jestliže se informační povinnost týká všech nebo většího počtu podnikatelů, musí se tato skupina odpovídajícím způsobem rozdělit (např. podle velikosti podnikatelského subjektu). Předpokládáme-li, že náklady se nebudou u jednotlivých typů podnikatelů odlišovat, rozdělení cílové skupiny se neprovádí.

Počet podnikatelských subjektů udává, na kolik podnikatelů se daná informační povinnost vztahuje. Je-li informační povinnost prováděna jen příležitostně, obsahuje údaj pouze počet podnikatelů u kterých se předpokládá, že ve stanoveném období budou tuto povinnost plnit.

Stanovit frekvenci – ta udává, kolikrát jsou jednotlivé činnosti informační povinnosti vykonávány u jednoho podnikatele za jeden kalendářní rok

2.2.2. Určení nákladů

Pro výpočet je nezbytné získat údaje o výši nákladů vynaložených podnikateli s ohledem na časovou náročnost na jednotlivé činnosti informační povinnosti.

Před zjišťováním výše nákladů jednotlivých činností je potřeba rozhodnout, jak získáme údaje o nákladech.

Mohou to být následující zdroje:

- rozhovory s podnikateli
- využití znalostí odborníků
- analýza statistických dat
- odhad na základě analogie s podobným právním předpisem
- nebo kombinací těchto způsobů

Tyto činnosti (tarify) mohou být vykonávány externě nebo interně. Zjišťuje se počet hodin, které jsou potřebné k vykonání dané činnosti externě nebo interně.

Interní činnosti (interní tarif) vykonávají vlastní zaměstnanci, do nákladů tedy zahrnujeme hodinové mzdové náklady (včetně odvodů za zaměstnavatele) a režijní náklady (náklady na elektřinu, IT, nájemné, pojištění atd.). Pokud jde o externí činnosti (externí tarif), jde o externí hodinové náklady (daňový poradce, auditor).

Celková administrativní zátěž na jednu informační povinnost je součet nákladů na jednotlivé činnosti potřebné ke splnění informační povinnosti krát počet opakování těchto činností v daném období

Celková administrativní zátěž na právní předpis je součtem nákladů na splnění všech informačních povinností, které plynou z tohoto předpisu.

Náklady na splnění informační povinnosti = součet všech nákladů na provedení jednotlivé činnosti potřebné pro její splnění (P)

P (náklad na provedení činnosti) = tarif * čas

Q (počet provádění činností v daném období) = počet podnikatelských subjektů * frekvence

Celková administrativní zátěž je potom:

$$AZ = P * Q$$

2.2.3. Předkládání výsledků měření

Základní údaje, které by měla zpráva o průběhu měření administrativní zátěže obsahovat jsou:

- informace o tom, zda na tento právní předpis navazuje další právní předpis, který má spojitost s uvedenými informačními povinnostmi;

- odkaz na čísla paragrafu daného právního předpisu, ze kterého vyplývají jednotlivé informační povinnosti;
- popis způsobu vytipování cílové skupiny a případné rozdělení této skupiny a stanovení počtu podnikatelských subjektů;
- podrobný popis procesu získání dat – jaký byl zvolen způsob získávání dat, podrobný popis zvoleného způsobu, jak byly prováděny odhady apod.;
- popis problémů a způsob jejich řešení;
- plyne-li z právního předpisu velká administrativní zátěž, je třeba uvést která část tohoto předpisu zatěžuje nejvíce a z jakého důvodu;

2.3. Analýza poměrného zastoupení jednotlivých kategorií původu informačních povinností daného právního předpisu

Odbor veřejné správy Ministerstva vnitra ČR provedl analýzu administrativní zátěže podnikatelů v souvislosti s usnesení vlády ČR č.421/2005, o snižování administrativní zátěže podnikatelů.

První fází bylo zmapování právních předpisů, obsahující informační povinnosti pro podnikatele způsobujících administrativní zátěž.

Údaje byly následně rozčleněny podle

- původu informační povinnosti (založena předpisy ES/EU x vnitrostátními právními předpisy);
- ústředních úřadů státní správy, v jejichž gesci se předmětné předpisy nacházejí;
- konkrétních paragrafů jednotlivých právních předpisů zakotvujících tyto informační povinnosti;

Další fází pak bylo finanční vyčíslení této zátěže.

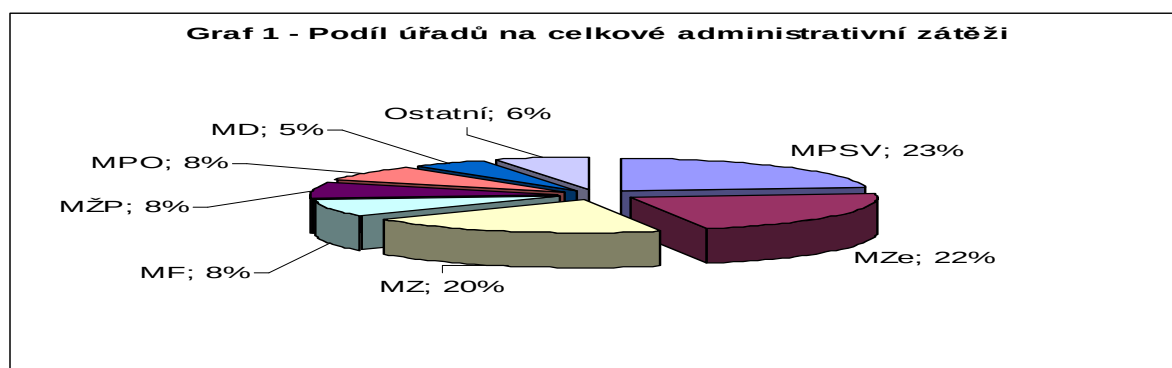
Materiál je zaměřen na dvě oblasti - na analyzování změřené administrativní zátěže podle jednotlivých úřadů a na analyzování výstupů měření souhrnně za úřady, založené na porovnání získaných celkových výdajů.

Výsledky analýzy za jednotlivé ústřední úřady jsou následující:

Celkem bylo zhodnoceno 245 právních předpisů, z toho 120 zákonů a 125 prováděcích předpisů, které stanovují informační povinnosti způsobují administrativní zátěž. V těchto právních předpisech bylo zjištěno celkem 2 168 informačních povinností ve vztahu k podnikatelům. Administrativní zátěž způsobují právní předpisy v gesci 24 úřadů, a to ve výši 86 miliard Kč. Nejvyšší podíl na administrativní zátěži mají právní předpisy v gesci sedmi

úřadů a to Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV), Ministerstva zemědělství (MZe), Ministerstva zdravotnictví (MZ), Ministerstva financí (MF), Ministerstva životního prostředí (MŽP), Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO) a ministerstva dopravy (MD).

Administrativní zátěž těchto předpisů činí přes 81 miliard Kč a tvoří tak 94% z celkové administrativní zátěže. Právní předpisy z ostatních úřadů tvoří administrativní zátěž ve výši 5 miliard Kč, což tvoří 6% z celkové administrativní zátěže – viz. graf č. 1



Graf č.1 převzat z materiálu Úřadu vlády „Snižování administrativní zátěže v ČR-Analýza administrativní zátěže podnikatelů“ 2006

Z porovnání údajů z jednotlivých úřadů vyplývá, že:

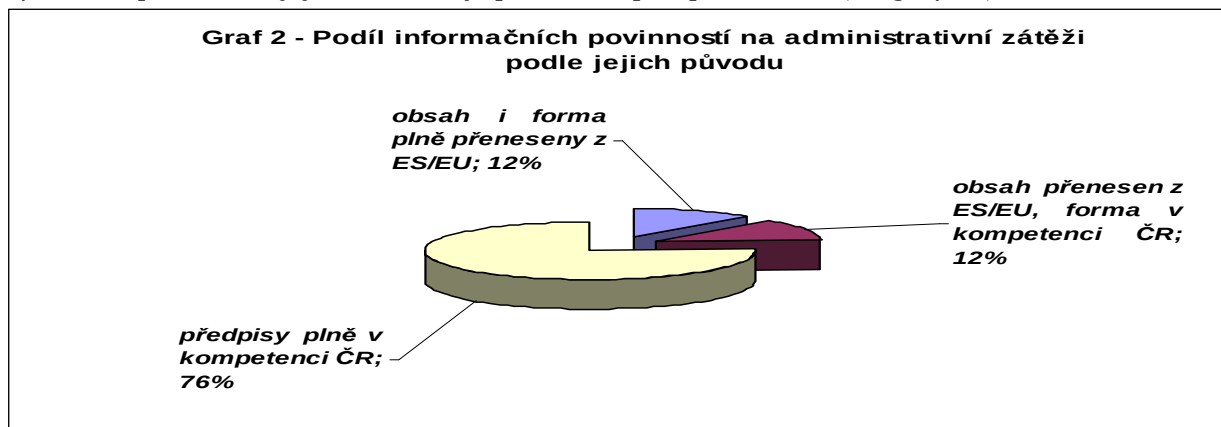
- výše administrativní zátěže není závislá na počtu právních předpisů, které stanovují informační povinnosti. Ministerstvo práce a sociálních věcí se podílí na celkové administrativní zátěži 23%, ale na počtu právních předpisů má pouze 7% podíl. Český báňský úřad se na podíl na celkové administrativní zátěži necelým 1%, ale na celkovém počtu právních předpisů se podílí 15%;
- výše administrativní zátěže není závislá na počtu informačních povinností, jejichž plněním je způsobovaná. Státní úřad pro jadernou bezpečnost se podílí na celkové administrativní zátěži 0,1%, ale předpisy v jeho gesci tvoří téměř 8% z celkového počtu informačních povinností. Ministerstvo financí se významně podílí na celkové administrativní zátěži s téměř 8%, ale jeho podíl na informačních povinnostech tvoří pouze necelá 2%;
- počet informačních povinností není závislý na počtu právních předpisů; např. Český statistický úřad má v gesci pouze jeden právní předpis, který ovšem obsahuje 5% z celkového počtu informačních povinností;

V tabulce uvedené v příloze č.3, zpracované na základě příloh č. III a č.VI materiálu Úřadu vlády ČR „Snižování administrativní zátěže v České republice – Analýza administrativní zátěže podnikatelů“ (2006) jsou uvedeny jednak náklady spojené s informačními povinnostmi jednotlivým centrálním úřadům celkem a dále náklady na tyto povinnosti podle původu

informačních povinností. Z uvedeného vyplývá, že největším zatížením jsou informační povinnosti vzniklé na základě právních předpisů centrálních úřadů ČR, tj. cca 76% a jen 12% tvoří informační povinnosti vyplývající formou i obsahem z předpisů Evropské unie.

Nejnákladnější jsou informační povinnosti související s právními předpisy plně v kompetenci Ministerstva práce a sociálních věcí, protože tyto náklady tvoří 99,77% celkových nákladů na informační povinnosti a jsou i absolutně nejvyšší, následované ministerstvy zdravotnictví, zemědělství, financí, životního prostředí, průmyslu a obchodu, spravedlnosti a dopravy. Jen těchto 8 ministerstev tak vytváří náklady na informační povinnost vyplývající z jejich kompetencí ve výši 64 mil. Kč, což je 98% těchto nákladů.

Přenesením informačních povinností z předpisů ES/EU vzniká administrativní zátěž ve výši téměř 21 miliard Kč, což tvoří 24% podílu na celkové administrativní zátěži. Z toho 12% administrativní zátěže tvoří povinnosti, jejichž forma i obsah byly přeneseny z předpisů ES/EU a 12% tvoří informační povinnosti, jejichž obsah byl přenesen z předpisů ES/EU (viz graf č.2).



Graf č.2 byl převzat ze článku Analýza administrativní zátěže podnikatelů, autor Petr Fejtek, Newsletter Efektivní správa, 3+4/2007, MVČR

Administrativní zátěž vyplývající z právních předpisů v gesci některých úřadů, například Ministerstva informatiky nebo Českého telekomunikačního úřadu, je tvořena i 100% plněním informačních povinností transponovaných z předpisů ES/EU.

Další úřady, jejichž právní předpisy způsobují administrativní zátěž z velké části díky transponovaným informačním povinnostem, jsou např. Ministerstvo zemědělství (49%) a Ministerstvo průmyslu a obchodu (57%).

Počet informačních povinností, které byly transponovány z předpisů ES/EU je 1054 a tvoří tak 49% z jejich celkového počtu. Z toho počet informačních povinností, jejichž forma i obsah byly přeneseny z předpisů ES/EU je 276, což tvoří 13% .

Obsah informačních povinností byl přenesen v 778 případech , což je 36% z jejich celkového počtu a nejvíce povinností bylo nuceno transponovat z předpisů ES/EU Ministerstvo zemědělství a Český báňský úřad.

Na administrativní zátěž z informačních povinností, jejichž stanovení bylo plně v pravomoci příslušných orgánů ČR připadá 76% z celkové administrativní zátěže. Počet těchto informačních povinností je 1114, což tvoří 51% z celkového počtu informačních povinností. Z analýzy vyplývá, že administrativní zátěž podnikatelů, neboli náklady spojené s plněním informačních povinností stanovených právními předpisy ze strany podnikatelů je značná. Pokud se má zlepšit podnikatelské prostředí, je třeba zastavit tento růst a postupně jej snižovat.

Na výši administrativní zátěže má vliv především:

- existence informačních povinností;
- počet podnikatelů, kterých se informační povinnost dotýká;
- nákladnost jednotlivých činností, které jsou třeba ke splnění informačních povinností;
- frekvence plnění informačních povinností;

Prostor pro zlepšení vidí úřady především v provedení změn ve způsobu předávání informací, v rušení nadbytečných informačních povinností a v jejich zjednodušování.

88 % administrativních nákladů způsobuje pouhých 18 právních předpisů, přičemž největší měrou se na tomto čísle podílí zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, ve znění pozdějších předpisů. V něm obsažené informační povinnosti představují cca 13 mld. Kč, tedy zhruba 1/6 celkové administrativní zátěže podnikatelů.

Podrobněji jsou výsledky analýzy za jednotlivá ministerstva a úřady uvedeny v příloze č. 4.

3. Eliminace zbytečné administrativní zátěže v ČR

3.1. Příklady administrativní zátěže podnikatelů v ČR

Pokud chce občan České republiky začít s podnikáním musí mít kromě dobrého podnikatelského záměru především velkou trpělivost.

Živnostenský zákon, novelizovaný v roce 2007, jehož účinnost nabude platnosti 1.6.2008 (od roku 1997 byl novelizován už 85krát) přinese na naše poměry téměř neuvěřitelné změny, neboť dříve bylo nutné sjednávat každou živnost zvlášť, což například v případě strojírenského opravárenského podniku znamenalo několik desítek povolení, navíc spojených mnohdy s mnoha konkrétními odbornými zástupci. Avšak další podmínky, umožňující podnikání se nezměnily. V případě asi nejběžnější podnikatelské formy, tedy společnosti s ručením omezeným je například třeba služeb notáře, který je oprávněn sepsat společenskou smlouvu, služeb banky, ve které je třeba složit základní, zákonem předepsaný kapitál a čekat,

zda Obchodní soud, pokud nenajde formální chybu, zapíše nově vzniklou společnost do svého Obchodního rejstříku.

Dalším evergreenem české byrokracie je neustálé vyžadování výpisu z Rejstříku trestů ČR (např. v oblasti dopravy pro Drážní úřad) a je-li společníkem cizinec (i z členské země EU), pak musí doložit svou beztrestnost jak ve své vlasti, tak i v České republice. K tomu je třeba mnoha neustále se opakujících úředně ověřených překladů, a to i u údajů, které jsou stále stejné (například datum narození, nebo adresa), přičemž perioda obnovování této informace je tříměsíční. Nechci spekulovat, kolik zbytečných úředníků za tyto úkony podnikatel platí, kolik úsilí by mohl namísto této zcela neefektivní činnosti, investovat do podnikání, o kolik více by mohl vydělat, zaměstnat pracovníků a z vytvořeného zisku pak dříve zaplatit daně tomu stejnému státu, který ho od jeho práce zdržuje.

Velkou byrokratickou zátěží podnikatele je celá škála zákonů a prováděcích předpisů v oblasti daní, sociálního a zdravotního pojištění. Tyto zákony byly snad nejčastěji předmětem zájmu různých vlád a poslaneckých skupin, novelizují se neustále a průběžně, aniž by novelizace byly řízeny nějakou dlouhodobější konkrétní vizí, nebo snad koncepcí. Není a nemůže být v silách podnikatele, neboť na rozdíl od zákonodárce musí také podnikat a vytvářet hodnoty, aby tyto změny průběžně zaznamenával a posléze dodržoval. Pokud není dostatečně bohatý a nemůže si najmout specializovanou poradenskou a účetní firmu, musí také počítat s uloženými sankcemi od výše zmíněných institucí, neboť i jejich pracovníci se v rámci poslanecké tvořivosti musejí specializovat na jednotlivé zákony a jejich proměny v čase, přičemž sami přiznávají, že mnohdy sami přesně nevědí, jak zákon interpretovat.

Vykládat zákon by měl výhradně soud, avšak stav českého soudnictví, který je dlouhodobě velmi špatný, tuto povinnost, stejně jako rychlé uzavírání kauz, plní jen velmi neúplně a hlavně pomalu, snad s výjimkou politiků, kdy jejich nevinu dokáže prokázat velmi rychle. Hůře na tom jsou tisíce věřitelů, včetně státu, kterým naše soudnictví jejich práva přiznává jen s velkým zpožděním, nebo taky až příliš pozdě, aby alespoň nějaké prostředky z jejich dluhů ve výše uvedených oblastech získali (např. Poldi Kladno, Škoda Plzeň a stovky dalších podobných případů).

V souvislosti se zdravotnictvím by jistě bylo zajímavé zjistit, kolik nových pracovních sil bude přijato na inkasování a kontrolu u povinných poplatků u lékaře. Jen on sám a jeho zdravotní sestra si musejí zavést novou agendu, takže namísto, aby léčil, diagnostikoval a jednal, bude vyplňovat další formuláře, které pak někdo bude kontrolovat, shromažďovat, třídit a archivovat. Takže teoreticky, na základě byrokratické zátěže, neboť i privátní lékař je podnikatel, se může stát, že namísto toho, aby zachránil někomu zdraví, či život, utratí tento

čas vyplňováním dokladů o zaplacení, nebo přehledem těchto plateb pro kontrolní orgán každé z těch několika zdravotních pojišťoven, se kterými má uzavřenou příslušnou smlouvu. Pokud naše zdravotnictví skutečně nepřežije bez očekávaných, tímto způsobem vybraných čtyř miliard korun, proč například nezvýší sazbu povinného pojištění, což by nevyžadovalo žádnou další administrativní zátěž, ani žádné další pracovní síly.

Dalším, v praxi se často vyskytujícím byrokratickým nesmyslem je povinnost podnikatele hlásit volná místa Úřadům práce. Podnikatel je tak nucen být vázán touto povinností ve výběru pracovních sil, které musí prioritně nabídnout v místě nezaměstnaným, u nichž na devadesát devět procent je zájem jen o razítko, že ho podnikatelův subjekt přijmout nemůže, aby nadále mohl pobírat různé sociální dávky (jedná se o stav v minulých letech a uvidíme, co přinese nová vládní reforma). Jen zázrakem naši politici nevymysleli klausuli, která by za podnikatele rozhodovala koho je povinen zaměstnat na kterém volném místě.

Zobecnit to snad lze jen tím, že každý řemeslník, řidič, strojvedoucí, lékař, účetní, umělec, či jakýkoliv kvalifikovaný pracovník se musí své profesi naučit a aby byl úspěšný ji musí umět. Jen poslanec je ve funkci zákonodárce odborníkem na všechno, což na zákonech České republiky je velmi často patrné.

Obecně lze říci, že podnikatel je nucen a povinen provádět pro stát, který si navíc sám platí ze svých daní, spoustu administrativních činností. Úředníci všech řídicích složek tak jen zdůrazňují svou nepostradatelnost a mají snahu neustále ovlivňovat a omezovat jeho aktivity a činnosti.

Vyžadované podklady však ve velké míře ničemu a nikomu rozumně neslouží a podnikatelská činnost by bez nich probíhala stejně dobře, možná i lépe, protože podnikatel by se lépe koncentroval na svoji práci. A že by stát ztratil kontrolu je absurdní. I přes rozbujelou byrokracii bylo v našem státě v nedávné minulosti zlikvidováno mnoho, do té doby úspěšných podnikatelských subjektů, aniž by tomu stát a jeho orgány dokázaly zamezit. Ne vždy se jednalo o podniky neperspektivní, ne vždy se jednalo o nutnou daň privatizaci a transformaci. Mnohdy šlo právě o selhání státní kontroly, selhání státních orgánů a státní byrokracie, která nedokázala zabránit transferům velkých finančních prostředků z podnikatelských subjektů na konta různých „podnikatelů“, kteří si tak zajistili celoživotní zabezpečení a v mnoha případech i poměrně velkou moc.

V přílohách č. 5a , 5b jsou uvedeny náklady na založení firmy v ČR a Belgii – podle Doing business

3.2. Reforma regulace a kvality veřejné správy v ČR⁸

V současné době spadá veřejná správa v ČR pod Ministerstvo vnitra ČR, kde se změnami veřejné správy zabývá „Odbor reformy regulace a kvality veřejné správy“ a zastřešuje modernizaci veřejné správy v ČR. Zabývá se tvorbou koncepčních materiálů a přípravou a zaváděním nástrojů, které mají vést k systematickému zkvalitňování a zefektivňování veřejné správy na všech jejích úrovních, k odstranění nadměrné byrokratické zátěže plynoucí z existující regulace, zamezení nárůstu byrokratické zátěže novou regulací, zefektivnění rozhodovacích procesů ve veřejné správě, posílení jejich transparentnosti a kontrolovatelnosti a zvýšení kvality výkonu veřejné správy s důrazem na občana jako klienta. Odbor dále zajišťuje zastoupení ČR v pracovních orgánech EU, OECD a dalších mezinárodních organizací týkajících se problematiky reformy regulace a modernizace veřejné správy.

3.2.1. Hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment)

Regulatory Impact Assessment je jedním z důležitých nástrojů pro zvyšování kvality regulace. Hodnocení dopadů regulace zahrnuje soustavu analytických metod směřujících k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů navrhovaných či existujících právních předpisů v oblasti hospodářské, sociální a environmentální. Hodnoceny mohou být rovněž dopady na různé ekonomické a sociální skupiny.

Smyslem hodnocení dopadů není pouze číselné vyjádření dopadů, ale především diskuze, která je vedena při hledání různých variant řešení, a to včetně řešení problému jiným způsobem než přijetím nové regulace. Důležité je vždy stanovit cíl a výsledky, kterých chceme dosáhnout. V závěru posuzování různých variant je vybráno takové řešení, které naplňuje stanovený cíl a jeho přínosy převyšují náklady. Teprve na základě této analýzy a nalezení nejhodnějšího způsobu řešení je připraven návrh právního předpisu. Dojde tak k zamezení zbytečného vynakládání prostředků na neefektivní řešení. Nový přístup ke tvorbě návrhů právních předpisů by měl přispět ke kvalitnějšímu právnímu prostředí v České republice zejména tím, že vláda nebude přijímat návrhy právních předpisů, které zbytečně zatěžují jednotlivé společenské skupiny, aniž by přínosy převažovaly nad zátěží z nich plynoucí. Studie provedené v zahraničí ukazují, že dochází rovněž k podpoře hospodářského růstu a zlepšení výkonnosti ekonomiky, jelikož uspořené prostředky mohou být investovány efektivněji. V neposlední řadě se očekává, že vláda získá kvalitnější

⁸ MVČR, Veřejná správa, Odbor reformy regulace kvality veřejné správy, www.mvcr.cz, říjen 2007

podklady pro své rozhodování a dojde tak k minimalizaci neočekávaných dopadů navrhovaných právních předpisů.

Pro jednotný postup při hodnocení dopadů regulace byly vytvořeny „Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace RIA“ a byly schváleny usnesením vlády č. 877/2007 jako jeho příloha.

3.2.2. Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)

Jsou různé názory na to, do jaké míry je potřeba regulovat. V případě, že regulace bude zvolena jako nejvhodnější řešení, měla by vykazovat určité kvalitativní ukazatele.

Tyto ukazatele kvality regulace jsou formulovány jako **principy kvality regulace**. Při jejich respektování lze dosáhnout nejenom zlepšení kvality regulace, ale sledovat i optimální míru regulace:

➤ **přiměřenost**

- regulovat by se mělo pouze, pokud je to nutné. Přijatá opatření by měla být přiměřená danému riziku a identifikovaným a minimalizovaným nákladům a vycházet z porovnání využitelnosti různých nástrojů (regulace, metodická nebo informační činnost, samoregulace apod.) pro dosažení cílů;
- před přijetím regulace musí být zváženy všechny možnosti jak dosáhnout cílů;
- alternativní řešení může být na rozdíl od příkazujícího právního předpisu účinnější a levnější;
- regulace může mít různě velké dopady v závislosti na pozici příjemce regulace,
- např. drobní podnikatelé čelí regulaci s většími obtížemi než velké podniky se stabilním postavením na trhu;
- donucovací prostředky by měly být přiměřené stanoveným cílům a rizikům. Donucovací orgány by se měly v případech, kdy je to možné, zaměřit spíše na vzdělávací a informační činnost než na trestání;
- právo EU by mělo být transponováno s použitím stejných nástrojů, které se používají pro přípravu a přezkoumávání národní regulace;

➤ **odpovědnost**

- z regulace by mělo být dostatečně zřejmé, kdo je komu odpovědný a za co; regulující úřady by měly zavést jasné standardy a kritéria, podle kterých budou

postupovat;

- měl by existovat dobře známý, dostupný, spravedlivý a účinný systém žalob (stížností) a odvolání;
- regulace by neměla zvýhodňovat některé subjekty na trhu, pokud nejsou v důsledku tržního selhání diskriminovány;

➤ **konzistence**

- při přípravě nové regulace by se měly vzít v úvahu existující nebo plánované regulace národního, unijního nebo mezinárodního původu;
- regulace musí být předvídatelná, aby poskytovala stabilitu a jistotu těm, na které se vztahuje;
- donucovací orgány by měly uplatňovat regulaci důsledně na celém území a musí být zajištěna homogenní a rovná aplikace pro všechny dotčené subjekty;

➤ **transparentnost**

- úřady by měly působit transparentně a udržovat právní předpisy v jednoduché a pro regulované subjekty přijatelné formě;
- následky nepřizpůsobení se regulaci musí být jasné;
- regulace by měla být jasná, jednoduchá, srozumitelná a podrobná jen do té míry, aby mohla být správně pochopena. Publikovat by se měla s dostatečným časovým intervalem před nabytím účinnosti;

➤ **cílenost, směřování**

- regulace:
 - se musí zaměřit na problém a minimalizovat vedlejší efekty a dopady;
 - se musí soustředit na řešení problému;
 - by se měla systematicky prověřovat, aby se zjistilo, zda je ještě nutná a účinná. Pokud ne, měla by být upravena nebo zrušena;
- kontrola a donucování by měla být úměrná riziku aktivit;

3.2.3. Využití metodiky RIA v praxi

Materiál MVČR doporučuje využít RIA již v okamžiku, kdy začne rezort uvažovat o zařazení legislativního úkolu do plánu vlády.

RIA by měla ve svém důsledku eliminovat vytvoření nové regulace, která není nutná. Měla by se využívat při přípravě všech obecně závazných právních předpisů připravovaných ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady podle Legislativních pravidel vlády

včetně implementace práva ES/EU, které představuje významnou část připravovaných právních předpisů s výjimkou:

- státního rozpočtu a státního závěrečného účtu podléhajících zvláštnímu režimu;
- zvláštních případů - např. platí-li stav legislativní nouze, RIA se vynechá též u souvisejících podzákonných právních předpisů;
- krizových situací;
- návrhů právních předpisů, jejichž obsahem jsou pouze změny technického charakteru nemající žádný dopad na věcnou stránku právního předpisu (nemá dopad na žádnou cílovou skupinu ani oblast);
- obecných procesních předpisů (správní řád, občanský soudní řád, trestní řád, zákon o kontrole);
- ostatních naléhavých případů, zejména pokud hrozí citelné ekonomické či jiné ztráty. Tato výjimka se uděluje pouze na základě řádně zdůvodněné písemné žádosti předsedou Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu;

Pro provádění RIA byl zvolen dvoustupňový proces – bude podle předpokládaných dopadů uplatňována buď ve zkrácené podobě (malá RIA), nebo v případě očekávaných rozsáhlých dopadů či ohrožení některé ze státem podporované politiky bude provedena hlubší analýza (velká RIA).

Malá RIA - měla by být povinně prováděna u všech návrhů obecně závazných právních předpisů připravovaných podle Legislativních pravidel vlády s výjimkami uvedeným výše.

Hlavními body jsou:

- důvod předložení;
- identifikace cílů;
- návrh všech možných řešení, včetně nulové varianty;
- vyhodnocení nákladů a přínosů;
- návrh řešení;

Velká RIA se zabývá podrobnou analýzou problému, který byl identifikován v malé RIA, vychází a následuje po malé RIA - měla by se použít vždy, když malá RIA identifikuje jeden z níže uvedených dopadů:

- kvantitativní dopady:
 - o významné jednorázové dopady (přínosy nebo náklady) ve výši 30mil.Kč za rok nebo za jednu skupinu subjektů;

- o kumulované dopady (opakované nebo součet několika jednorázových) ve výši alespoň 140mil. Kč;
- kvalitativní dopady:
 - o dopady mající za následek znevýhodnění některé sociální skupiny a její uplatnění ve společnosti;
 - o dopady na hospodářskou soutěž;
 - o zásadním způsobem pozměnění podmínky fungování trhu/napraví selhání trhu;

Velká RIA se bude zpracovávat u všech návrhů právních předpisů, kde to stanoví vláda formou usnesení k jinému souvisejícímu dokumentu. Dále může být zpracování RIA součástí plánu legislativních prací vlády na příslušné období.

Procesní pravidla pro provádění RIA

- návrh právního předpisu nesmí být zpracován dříve než RIA;
- konzultace s dotčenými stranami jsou povinnou součástí RIA;

3.2.4. Metodika pro hodnocení dopadů regulace (RIA)

V metodice jsou popsány jednotlivé kroky podle hlavních bodů uvedených již výše u popisu metody „malá RIA“ - a pro upřesnění je dále uvedeno:

- mělo by platit pravidlo, že řešení bude přijato jen v případě, že přínosy převyšují náklady;
- identifikováni musí být jak ti, co návrhem „získávají“, tak ti, co návrhem „ztrácí“;
- třeba rozlišovat, zda se jedná o přímý dopad nebo nepřímý. *Příklad: návrh jehož cílem je snížit emise, má přímý vliv na ty, kteří je produkují, a z dlouhodobého pohledu nepřímý vliv na zdraví obyvatel;*
- vymezit dotčené skupiny pro všechny posuzované varianty;
- náklady a přínosy musí být popsány u všech variant včetně varianty „nedělat nic“;
- náklady a přínosy se posuzují vždy na základě kvalifikovaného odhadu fungování navrhovaného řešení ve vztahu k současné situaci;
- v případě kvantifikace dopadů je třeba zohlednit inflaci;
- při posuzování nákladů třeba vzít v úvahu i související právní předpisy, které mají na řešený problém vliv;
- je třeba zvážit rizika spojená s implementací a vzít v úvahu, jak implementace ovlivní výši nákladů a přínosů;

Výpočet nákladů:

Je třeba posoudit všechny náklady, které vznikají jednotlivým dotčeným skupinám ve všech variantách.

Náklady je třeba rozlišit:

- na **přímé** (tedy náklady plynoucí přímo ze splnění povinnosti stanovené daným právním předpisem) a **nepřímé** (náklady vznikající v důsledku vynaložení přímých nákladů, většinou třetím stranám). *Příklad: Náklady na nákup zařízení splňující vyhláškou stanovené standardy jsou náklady přímými. Uzavření podniku a ztráta pracovních příležitostí v regionu v důsledku nerentabilnosti prodeje díky vyšším nákladům na zařízení splňující vyhláškou stanovené standardy jsou náklady nepřímými;*
- **jednorázové** a **opakující se**;
- **vznikající v různém čase**. *Příklad: Vybudování registrů veřejné správy vyžaduje okamžité náklady, avšak v dlouhodobém horizontu vytváří přínosy v důsledku možnosti sdílení dat;*

Ke srovnání nákladů a přínosů, které vznikají v různém čase, se používá metoda diskontování.

Celkovou hodnotu diskontovaných nákladů a přínosů nazýváme čistá současná hodnota.

Pro výpočet čisté současné hodnoty se používá vzorec:

$$NVP = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t}$$

NVP	→ čistá současná hodnota
B_t	→ přínosy v roce t
C_t	→ náklady v roce t
n	→ celková doba trvání projektu
r	→ diskontní míra

Pro čistou hodnotu velmi dlouhého (nekonečného) období se využívá vzorec:

$$NVP = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} + \frac{(B_T - C_T) / (r_T - g_T)}{(1+r)^t}$$

B_t	→ přínosy v roce t
C_t	→ náklady v roce t
r_T	→ diskontní míra v období po n
g_T	→ růst B_t a C_t ve všech obdobích po n

Odbor reformy regulace a kvality veřejné správy MVČR průběžně zpracovává metodiky pro jednotlivé druhy nákladů, které jsou zveřejněny na webových stránkách MVČR.

Veškeré náklady pak musí být spojeny s nějakým přínosem, které musí být vyhodnoceny pro všechny varianty. Užitek může být hmatatelný (tj. lze je ocenit) nebo nehmatatelný (např. ochrana zdraví). K nákladům patří také ve všech případech náklady na implementaci regulace

a měl by být stanoven i způsob jejich zajištění. Výstupem procesu hodnocení dopadů regulace by mělo být určení nejvhodnější varianty.

Jednáním vlády ČR 13. 8. 2007⁹ bylo rozhodnuto, že od 1. listopadu 2007 musí být u všech návrhů právních předpisů vyhodnoceny dopady, které navrhovaný právní předpis způsobuje občanům, podnikatelům, orgánům veřejné správy apod.

Návrh právního předpisu nemůže být přijat, aniž by bylo zřejmé, jaký problém řeší, jakého cíle má dosáhnout, zda je nutné řešit věc novou regulací, případně jakou její formou a jaké výsledky od přijetí navrhovaného řešení lze očekávat.

Pouze ten legislativní návrh, který se s těmito otázkami vypořádá, může vláda ČR projednat. Vláda ČR již nebude přijímat návrhy právních předpisů, které zbytečně zatěžují jednotlivé společenské skupiny, aniž by přínosy převažovaly nad zátěží z nich plynoucí. Vyhodnocení dopadů bude vždy povinnou součástí návrhu zákona, vyhlášky či nařízení vlády ČR, která bude uvedena v důvodové zprávě či odůvodnění.

3.2.5. Výsledky snižování byrokratické zátěže ve veřejné správě ČR

Jak je uvedeno výše, musí všechny návrhy právních předpisů ČR předkládané ke schválení do obou komor parlamentu obsahovat dopady, které nově přijatý nebo upravený zákon přinese občanům a podnikatelům. Jak je možné přesvědčit se na webových stránkách Parlamentního servisu¹⁰ obsahují návrhy zákonů dopady na občany a podnikatele. Příkladem s největšími dopady budou zřejmě úpravy následujících zákonů:

- **návrh zákona, kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů**
 - o **cílem změny je** - snížení byrokratické zátěže podnikatelů;
 - o **navržená opatření** - zrušení povinnosti zveřejňovat účetní závěrky v obchodním věstníku;
 - o **dopady navržené úpravy** - snížení finančního a byrokratického zatížení obchodních společností;
 - úspory finančních prostředků podnikatelských subjektů a jejich možná alokace k účelnějšímu využití;
 - vyšší efektivita prostředků státního rozpočtu vynaložených na digitalizaci obchodního rejstříku;

⁹ Rusňáková Zuzana, Hodnocení dopadů regulace, Newsletter Efektivní správa 3+4/2007

¹⁰ Parlamentní servis, Posuzované návrhy, www.parlamentniserwis.cz/posuzovane-navrhy.html, prosinec 2007

- o **dopady v případě, když nebude úprava přijata** - pokračování dublování zveřejňování účetních závěrek v obchodním věstníku a obchodním rejstříku;
 - tato povinnost zatěžuje 1 podnikatelský subjekt v rozsahu cca 9000 Kč/rok , při odhadu dotčených podnikatelů 30 až 40 000, pak představuje pro vydavatele Obchodního věstníku státem garantovaný příjem ve výši cca 300mil.Kč/rok;
- o **hodnocení navržené úpravy** - odstranění této zbytečné povinnosti je jednoznačně krok správným směrem; stát ukládá podnikatelům povinnost zveřejnit určité informace, musí plně stačit, když tyto informace zveřejní jedenkrát a nikoliv je nutit stejnou činnost vykonávat 2x nebo i vícekrát;
- **návrh zákona, kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony**
 - o **cílem změny je** - zjednodušení a urychlení procesu vzniku živnostenských oprávnění a usnadnění vstupu do podnikání, zejména mladým a začínajícím podnikatelům; odstranění byrokratické zátěže podnikatelů;
 - o **navržená opatření** - zavedení jedné volné živnosti
 - zrušení místní příslušnosti živnostenských úřadů – podnikatel může své záležitosti vyřídit na kterémkoliv živnostenském úřadu
 - redukce oznamovacích povinností podnikatelů – podnikatel úřadům oznamuje jen to, co si úřady nedokáží zjistit samy a co je nezbytné
 - zjednodušení vstupu do podnikání - pokud je prokázáno splnění vzdělání v oboru, tak nebude požadována praxe v oboru – jednodušší zapojení absolventů
 - nahrazení živnostenských listů výpisem z živnostenského rejstříku - změna prokazování živnostenského oprávnění;
 - o **dopady navržené úpravy** - zjednodušení vstupu do podnikání
 - snížení byrokratické zátěže živnostníků i úředníků; živnostenských úřadů;
 - zvýšení úcty k právu odstraněním nedodržovaných a nevymáhaných ustanovení zákona;
 - úspora cca 125mil, Kč pro živnostníky na poplatcích;
 - o **dopady v případě, když nebude úprava přijata** - nadále budou kladeny nesmyslné byrokratické překážky vstupu do podnikání;
 - absolventi škol budou i nadále využíváni jako zdroj levné pracovní síly;
 - některé obce nepřijdou o část svých příjmů, které vybírají na poplatcích za vznik živnostenského oprávnění;

- podnikatelé budou muset úřední agendu vyřizovat u místně příslušného úřadu;
- o **hodnocení navržené úpravy** - novela zákona je významným počinem v boji s byrokratickou zátěží;
 - výrazně zjednodušuje podmínky pro vstup do vlastního podnikání;
 - i když obce přijdou o poplatky za živnostenské oprávnění, je tento výpadek kompenzován snížením administrativní náročnosti výkonu agendy živnostenského úřadu a částečně příjmem z vydávání výpisů z živnostenského rejstříku;

3.3. Informatizace a elektronizace veřejné správy v ČR

Ve světě panuje obecná shoda, že jednou z klíčových forem, jak odbourat nadměrnou byrokratickou zátěž, ať firem či občanů, je zavádění moderních informačních technologií do státního aparátu. Ke zlepšení a zmodernizování veřejné správy ve světě i v České republice by měla napomoci elektronizace procesů ve veřejné správě a usnadnit tak styk občanů i podnikatelských subjektů s úřady.

Zákon o Informačních systémech státní správy (dále) ISVS č. 365/2000 Sb. novelizovaný v roce 2006 (zákon č. 81/2006 Sb.), zakotvuje povinnost orgánů veřejné správy vytvořit a vydat informační koncepci. Tedy dokument, v němž budou uvedeny dlouhodobé cíle v oblasti řízení kvality a bezpečnosti spravovaných ISVS, obecné principy pořizování, vytváření a provozování ISVS. Při vytváření informační koncepce jsou orgány veřejné správy postaveny před zásadní úkol identifikovat informační systémy veřejné správy, u kterých vykonávají úlohy

3.3.1. Elektronický dokument – jeho výhody a nevýhody

Výhody:

- **úspora nákladů na vyhotovení dokladu** – není nutná lidská práce k vytištění dokladu, odpadají náklady na tisk, spotřeba papíru a obálek;
- **úspora nákladů za poštovné** – běžná listovní zásilka dnes stojí odesílatele 7,50 Kč (pokud pomineme množstevní slevy), doporučená pak 19,00Kč (tak chodí většina „úřední“ korespondence) a od ledna 2008 dojde k dalšímu výraznému zvýšení poštovného. K tomu je potřeba připočítat náklady na manipulaci se zásilkou, zatímco náklady na odeslání elektronického dokumentu jsou téměř zanedbatelné;
- **úspora lidské práce** – jestliže je dokument předáván v papírové podobě, je nutné započítat náklady na opětovnou transformaci do elektronické podoby. Náklady na přepisování do počítače nebo jinou formu převodu (např. skenování). Odpadávají náklady na porovnání údajů v různých dokumentech;

- **zrychlení komunikace** – doklad je doručen adresátovi v řádu minut, oproti papírovému zasílání, kde se doba doručení pohybuje ve dnech;
- **zpřehlednění procesů** – kontrola nad zpracováním, pohybem a stavem elektronických dokumentů je mnohem jednodušší;
- **zamezení vzniku chyb** – přepisování papírových dokladů do počítače je častým zdrojem vzniku chyb;
- **usnadnění a urychlení kontroly** – vyhledávání, analýza údajů a provádění kontrolních operací je v elektronické podobě dokumentů mnohem rychlejší a efektivnější;

Nevýhody :

- **ochrana dokumentu** – dokument v elektronické podobě je velmi snadno kopírovatelný a zničitelný. Jsou tedy nutná opatření pro zálohování, ochranu a archivaci elektronických dokumentů;
- **zabezpečení dokumentu** – dokument na cestě od vystavitele k příjemci prochází sítí, kde je možné jeho „odpozorování“, zneužití, pozměnění nejen obsahu, ale i autora nebo časového údaje atd., je tedy nutné dokument na cestě chránit speciálními prostředky;
- **finanční náročnost** – pokud je třeba kompletně měnit systém elektronické komunikace je také mimo jiné potřeba zvolení optimální varianty vzhledem k finanční náročnosti projektu. Při očekávaném velkém objemu zpracovaných dokumentů vyžaduje takový projekt počáteční investici řádově v desítkách milionů korun;

Stále nedorozšířená také zůstává prokazatelnost důvěryhodnosti elektronických dokumentů a jejich podpisů. Mnoho dokladů je třeba uchovávat po mnoho let po jejich vystavení a systémy, které považujeme za bezpečné dnes, nemusí být považovány za bezpečné i během několika málo let.

Za relativně krátkou historii používání elektronických dokumentů již došlo k několika případům nalezení kolizí v šifrovacích systémech, způsobů obcházení zabezpečení apod.

Zatímco náklady na elektronickou komunikaci pomalu klesají, náklady na zabezpečení jejich provozu velice rychle rostou.¹¹

Šafařík-Pštrosz (2003) uvádí, že podle různých studií lze zjednodušením procesů a postupů ušetřit kolem 7% (některé studie uvádějí až 15%) nákladů spojených s vyřizováním transakcí.

¹¹ Lorenc Miroslav, Papírový versus elektronický dokument (27.díl), www.isvs.cz/e-podpis-podatelnypapirovy-versus-elektronicky-dokument-27-dil.html, 1.10.2007

Další úspory pak souvisí s komplexností řešení elektronické komunikace a zpracování dat. Je tedy jistě významné hledat nejvýhodnější řešení, ale současně mít na paměti, že bez elektronické komunikace dnes již žádná firma nemůže dlouhodobě přežít.

3.3.2. E-government¹²

- tímto názvem se označuje možnost komunikace s institucemi státní a veřejné správy v elektronické podobě a veškeré procesy s tím související, zejména tvorba příslušné legislativy a přechod úřadů na elektronickou verzi vedení agendy.

Cílem e-governmentu je především **usnadnit styk veřejnosti s úřady**, zejména z hlediska **úspory času**, ať už se to týká občanů nebo podnikatelů.

Měl by zajistit větší efektivitu fungování úřadů a tím šetřit náklady, jak na straně veřejnosti, tak na straně úřadů, ušetří i možnost uchovávání veškeré agendy pouze v elektronické podobě. E-government vznikl v roce 1999 ve Velké Británii, která je dnes také v této oblasti nejdále.

3.3.3. Projekty eGovernment v ČR

Součástí koncepce budování e-Governmentu je projekt Czech POINT (Český Podací Ověřovací Informační Národní Terminál).

Je to síť základních kontaktních míst, tzv. Czech POINTů kde občan bude moci

- získat veškeré údaje, opisy a výpisy, které jsou vedeny v centrálních veřejných evidencích a registrech;
- získat veškeré údaje, opisy a výpisy, které jsou vedeny v centrálních neveřejných evidencích a registrech ke své osobě, věcem a právům;
- mít možnost ověřit dokumenty, listiny, podpisy a také provést konverzi dokumentů do elektronické formy;
- mít možnost podat jakékoli podání ke kterémukoli úřadu státní správy;
- mít možnost získat informace o průběhu řízení ve všech věcech, které k jeho osobě vede stát či jiné orgány veřejné moci;

Cílem projektu bylo zredukovat přílišnou byrokracii ve vztahu občan – veřejná správa.

V současnosti musí občan navštívit několik úřadů k vyřízení jednoho problému. Czech POINT by měl sloužit jako asistované místo výkonu veřejné správy, umožňující komunikaci se státem prostřednictvím jednoho místa tak, aby „obíhala data ne občan“.

¹² Co je E-government, www.adaptic.cz/znalosti/slovnicek/e-government.htm

Od dubna roku 2007 do konce srpna 2007 probíhala pilotní fáze projektu modernizace veřejné správy – Czech Point.

Projekt je rozdělen do tří fází.

- v současné době, v první fázi projektu lze touto cestou požádat o ověřený výpis z obchodního rejstříku, výpis z katastru nemovitostí, výpis z živnostenského rejstříku a o od 1.1.2008 bude možné touto cestou získat výpis z rejstříku trestů;
- pro druhou fázi je potřeba schválení zákona o e-Governmentu, který zrovnoprávní elektronický dokument s tištěným;
- pro třetí část je potřeba přijetí zákona o registrech, který by umožnil vznik čtyř základních databází, které by si potřebná data vyměňovaly elektronicky mezi sebou.

Ke správnému fungování je potřeba upravit pravomoci úředníků v jednotlivých registrech a zároveň je potřeba zřízení instituce, která by koordinovala spolupráci jednotlivých registrů.

Výhledově se v rámci projektu plánuje úřední ověřování dokumentů a podpisů, elektronická podání dokumentů a stahování výpisů pomocí virtuálních Czech POINTů.¹³⁺¹⁴

Z výše uvedeného vyplývá, že projekt Czech POINT ve své současné podobě nevyužívá plně možností, které přináší elektronizace. Nejedná se o debyrokrizaci současného stavu, ale jen o vylepšení stávajícího systému – dochází jen k rozšíření počtu míst, kde lze některé ověřené doklady za příslušný poplatek získat. Nedochozí k redukci formulářů a občané i podnikatelé nemohou plně využít možností, které digitalizace nabízí - např. Bill Gates (1999) píše, že rozhodnutím "Změňte, každý papírový proces na digitální (elektronický) proces" zredukovali počet formulářů ve společnosti Microsoft, z 1000 na 60.¹⁵

K dalšímu zlepšení by snad mělo dojít až po schválení příslušné legislativy, která se týká především bezpečnosti a prokazatelnosti údajů, která stále zaostává za technologickým pokrokem. Zatím se jedná v podstatě o slepou uličku digitalizace státní správy.

4. Srovnání administrativní zátěže ČR v mezinárodním měřítku a spolupráce ČR v rámci EU na snižování administrativní zátěže

Nejen ČR má problémy s přebujelou státní administrativou. Pro Německo, které předsedalo EU v první polovině roku 2007, je otázka nadměrné administrativní zátěže mimořádně významná, neboť podle zpráv OECD a Světové banky má Německo jeden z

¹³ Jemenka Petr, Projekt Czech POINT funguje, ale zatím neoslnil, <http://www.isvs.cz/e-government/projekt-czech-point-funguje-ale-zatim-neoslnil.html>, 11.7.2007

¹⁴ Archiv bývalého MI, Czech Point, www.mvcr.cz/micr/czp/index.htm, nedatováno

¹⁵ Gates Bill, Business@the Speed of Thought, www.dallasjones.com/digitalage.htm, 1999

nejbyrokratičtějších režimů na světě. Administrativní zátěž stojí v současné době německou ekonomiku zhruba 46 až 80 miliard eur ročně.

Německo proto podporuje zavedení jednotné metody, tzv. „Model standardních nákladů“, který bude poměřovat náklady stávajících a nových nařízení.

Kancléřka Merkelová se pokusila získat souhlas všech členských států ke stanovení cíle pro snižování administrativní zátěže o 25%. Řada členských států však váhá, zda se k takovému cíli má zavázat - model pro měření administrativní zátěže je podle nich sám o sobě značně nákladný.¹⁶

4.1. Zpráva Světové banky, IFC a PricewaterhouseCoopers

Ze zprávy Světové banky, IFC a PricewaterhouseCoopers Jak se platí daně 2008¹⁷

vyplývá, že Česká republika patří k zemím, kde jsou ekonomické subjekty zavaleny velmi vysokou administrativní náročností při plnění svých daňových povinností.

Ze zemí EU potřebují nejvíce času na splnění daňových povinností podniky v České republice - to je mimo jiné výsledkem analýzy, kterou ve 178 zemích světa provedla v roce 2007 Světová banka, IFC a PricewaterhouseCoopers.

Ve zprávě výše uvedených institucí bylo dále uvedeno, že daňové reformy vedoucí ke zjednodušení daňového systému mohou zvýšit výnosy státu, protože rozšíří daňovou základnu. Zjednodušení daňových systémů, snížení administrativní zátěže pro podniky a daňových sazeb je přínosné jak pro firmy, tak pro vlády. V roce 2007 zlepšilo svůj daňový systém ve vztahu k právníkům osobám 31 zemí a 65 států tak učinilo během posledních tří let. Nejvíce reformou provedlo Bulharsko, následované Tureckem. Nejčastější reformou bylo snížení daní z příjmů právníků osob (27 zemí), ale v řadě zemí se snížila administrativní zátěž zjednodušením nebo úplným zrušením dalších daní týkajících se právníků osob.

„Snižování administrativní náročnosti placení daní bylo letos druhou nejčastější daňovou reformou ve vztahu k podnikům. Dříve vlády s tímto krokem váhaly, neboť se obávaly snížení svých příjmů, ale pro některé státy znamenalo zjednodušení daňového systému růst investic a zrychlení hospodářského růstu. Do zemí, kde placení daní není tak administrativně náročné, investuje více nových společností“, sdělila Rita Ramalho, spoluautorka zprávy a daňová odbornice, která se podílí na projektu *Doing Business* Světové banky a IFC.

¹⁶ EurActiv, www.euractiv.cz/cl/23/3321/Merkel-chce-vyznamne-snizit-administrativni-zatez-pro-podnikatele, 19.12.2006

¹⁷ PricewaterhouseCoopers, Jak se platí daně 2008, www.pwc.com/cz/cze/about/pressrm/2007/pressrm28_07_cz.html, 20.11.2007

Daňový manažer v PricewaterhouseCoopers Česká republika Petr Hájek uvedl, že úpravy daňového systému jsou prioritou téměř každé vlády. Podle studie došlo v České republice po snížení sazby daně z příjmů právnických osob mezi roky 2004 a 2005 k nárůstu daňových příjmů o 2 %. „Tento výsledek potvrzuje i zkušenost z jiných zemí, že snížení daňové zátěže nepřináší nutně výpadek příjmů státního rozpočtu,“ dodal Petr Hájek.

V letošním žebříčku zemí s nejvýhodnějším daňovým systémem obsadily prvních deset míst Maledivy, Singapur, Hongkong (Čína), Spojené arabské emiráty, Omán, Irsko, Saudská Arábie, Kuvajt, Nový Zéland a Kiribati. Naopak v desítce zemí, kde je placení daní nejnáročnější, skončily (na místech 169 až 178) Panama, Jamajka, Mauritánie, Bolívie, Gambie, Venezuela, Středoafriická republika, Kongo, Ukrajina a Bělorusko. **Česká republika obsadila 113. místo.**

Z hlediska **administrativní náročnosti skončila Česká republika v poslední desítce (168. místo), protože společnosti zde potřebují 930 hodin ročně** na splnění daňových povinností. To je nejvíce ze všech zemí EU. V Bulharsku, které je v rámci EU na předposledním místě, potřebují společnosti 600 hodin. Právě kvůli této administrativní náročnosti se Česká republika umístila až na 113. místě žebříčku výhodnosti daňového systému. Celkové daňové zatížení, které studie vyjadřuje jako podíl všech povinných daní a odvodů na zisku společnosti, je v České republice téměř 50 %. Nejvíce (skoro 80 %) tvoří odvody na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění.

„Srovnání času nutného na splnění všech daňových povinností podniků působících v ČR s ostatními státy ukazuje, že právě administrativní náročnost daňového systému je jednou z největších slabin podnikatelského prostředí ČR. Daňová reforma, která začne platit na začátku příštího roku, bohužel tuto administrativní náročnost nesníží, a tak by tento problém měl být i nadále v popředí úvah při dalších případných změnách daňového systému ČR,“ sdělil Petr Hájek, daňový manažer v PricewaterhouseCoopers Česká republika. Studie umožňuje přímé porovnání daňových systémů všech 178 zemí. Dokládá, že pro podniky je důležitá nejen daňová sazba, ale také administrativní náročnost placení daní. Právě ta měla velký vliv na celkové umístění v žebříčku zemí s nejvýhodnějším daňovým systémem. Skandinávské země jsou sice známy vysokými daňovými sazbami, ale díky jednoduchému systému se umístily v první půlce.

Evropská unie je příkladem rozdílnosti daňových systémů. Tři země EU se umístily na předních místech žebříčku (Irsko – 6., Velká Británie – 12. a Dánsko – 13.), ale jiné tři jsou na úplném konci (Polsko – 125., Maďarsko – 127. a Rumunsko – 134.).

Podrobné pořadí všech států EU dokresluje tabulka převzatá ze zprávy Světové banky, IFC a PricewaterhouseCoopers, listopad 2007, uvedená v příloze č. 5

4.2. Reforma státní správy v Belgii

Jako úspěšný příklad reformy pro snížení administrativní zátěže můžeme uvést reformu v Belgii. V červenci 2003 zde byla započata reforma, která měla za úkol odstranění nadměrné administrativní zátěže. Tato reforma byla pojmenována podle Franze Kafky a jeho pohledu na boj bezmocného občana s chladnokrevnou a často nesmyslnou byrokracií.

Po téměř čtyřech letech fungování projektu Kafka v Belgii, bylo více než 200 zákonů výrazně zjednodušeno nebo úplně zrušeno. V roce 2005, během pouhých dvou let, poklesla administrativní zátěž o 25% ve srovnání s rokem 2003, což způsobilo pokles celkových nákladů na administrativu o 1,7 miliardy Euro.

Občanům a podnikatelským subjektům je umožněna participace na projektu díky tzv. „Kafka online contact point“, kam je možné posílat své zkušenosti se systémem byrokracie, podněty a návrhy na zlepšení regulací. Tato oznámení, jsou tříděna podle jejich relevance, dopadu a proveditelnosti reformy. 26% z celkového počtu podnětů zaslaly právě podnikatelské subjekty (obchodní společnosti a OSVČ). Za nejvíce zatěžující byly shledány tzv. „pokutové známky (kolky)“ za dopravní přestupky, na druhém místě se umístily statistiky požadované státní správou, na třetím místě stavební povolení a na devátém místě náklady a požadavky související s úhradou daní.

Pokutu za dopravní přestupek bylo možné zaplatit jen se zakoupením „pokutových známek“, ty bylo možné pořídit pouze na poště. Od 31.3.2006 bylo zavedeno placení pokut prostřednictvím banky nebo internetu.

Povinnost firem poskytovat měsíčně nejrozdílnější informace, veřejným autoritám navíc už známé, byla také zredukována. Od července roku 2004, si federální úřady vyměňují mezi sebou informace o DPH, sociálním zabezpečení a roční účetní uzávěrky elektronicky. Jako další krok se plánuje, rozšíření tohoto systému na všechny vládní úrovně a rozšíření vyměňovaných elektronických dokumentů.

Čtvrtletní daňové přiznání z DPH mohly podávat podniky s obratem nižším než 500 tis. Euro. Ostatní podniky musely podávat přiznání z DPH měsíčně. Reforma posunula hranici pro čtvrtletní daňové přiznání z obratu 500 tis. na 1 milion Euro. To umožnilo více než 25 tis. belgických firem podávat pouze čtvrtletní daňová přiznání DPH.

Každý, kdo chtěl v Belgii stavět, musel najmout bezpečnostního koordinátora, který měl dohlížet na bezpečnost práce na stavbě. V praxi tito koordinátoři navštívili stavbu jen velmi

zřídka, ale i přesto zadavatel stavby musel uhradit poplatek vysoký poplatek (v řádech stovek Euro). V lednu 2005 byla tato povinnost zrušena, nyní funkci koordinátora nahrazuje architekt nebo hlavní dodavatel stavby. Zrušení této povinnosti tedy znamená významnou úsporu.

Za nejvýraznější úspěch projektu Kafka lze považovat zkrácení doby pro založení firmy z původních 56 dnů na 3 dny, což je nejkratší doba v EU a třetí nejkratší doba na světě (viz příloha č. 6).

4.3. Nová řešení z EU

Kromě již známého Lisabonského projektu a z něho vyplývajících dokumentů byla koncem listopadu 2007 v Bruselu slavnostně představena **patnáctičlenná skupina**¹⁸⁺¹⁹ (včetně bývalého českého eurokomisaře Pavla Teličky) **odborníků**, kteří mají zkušenosti ze státní správy, evropských institucí, průmyslu, ekologických a dalších institucí. Cílem této skupiny je do 3 let představit Evropské komisi návrhy na to, jak do konce roku 2012 zredukovat evropskou byrokracii v podnikatelské oblasti o 25%. Podklady pro ně bude připravovat dalších 20 evropských úředníků..

Tato skupina by měla za pomoci internetové konzultace zapojit do své práce na snižování zbytečné byrokracie (poskytování informací kvůli předpisům, které už neplatí, či předkládat informace několika různým orgánům a v různých podobách...) malé a střední podniky. Evropské podniky mohou až do 21. září 2008 prostřednictvím dotazníku sdělit problémy, které jim administrativní zátěž přináší a předložit připomínky a návrhy, jak byrokracii omezit. Skupina již představila deset prvních opatření, která se týkají zejména zemědělství a dopravy. Jejich cílem je především zjednodušit postupy při fúzích.

Závěr

Vliv byrokracie ze života občanů nebo podnikatelských subjektů nelze zcela eliminovat, neboť, podle mého názoru alespoň částečně neřízená lidská společnost nedokáže a ani nemůže v současném světě existovat. Ostatně i primitivní společnost se řídila svými přirozenými zákony. Postupem času s vývojem lidstva se tyto zákony musely začít projevovat v racionálním řízení lidské společnosti. Je ovšem paradoxní, že vývojem společnosti se instituce, které měly jednotlivcům život usnadňovat (tedy například stát), začaly stávat pro

¹⁸ Evropská komise, Máte nápad jak omezit byrokracii?, http://ec.europa.eu/news/business/071001_1_cs.htm, 1.10.2007

¹⁹ Evropská komise, Snížení administrativní zátěže, Internetová konzultace, http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/index_cs.htm, nedatováno

občany naopak přitěží. Dnešní stav byrokracie je ve vyspělé civilizované lidské společnosti, jakou Evropská unie beze sporu je, velkým problémem. Česká republika navíc prodělala v posledních letech překotný vývoj od plánovaného po tržní hospodářství. Byla postižena nárůstem byrokracie mnohdy více než jiné vyspělé státy. K nárůstu byrokracie, kromě nutných integračních procesů, přispěly nemalou měrou také všechny vlády a parlamenty, které vytvářely, někdy úmyslně, někdy snad jen z nezkušenosti, mnohé, velmi nedokonalé zákony a předpisy, často se navzájem nerespektující nebo si dokonce protiřečící. Vlády bez ohledu na to, zda šlo o vlády pravicové, nebo levicové, často vytvářely různé legislativní slepence a zmetky, prostřednictvím nekonečného množství novelizací zákonů a jejich následných novelizací novel. Vznikl tak obrovský a pro občana nepřehledný legislativní moloch, který se stal podhoubím pro byrokracii, která na této půdě rostla bez ohledu na skutečné potřeby regulace a řízení.

Úředník vyžadoval od dalšího úředníka a potažmo občana, nebo podnikatele mnohé, často zbytečné nebo duplicitní údaje, které by mohl získat z jiných podkladů, často ležících v jiné „zásuvce“ jeho vlastního úřadu. (Jestliže jsem se v úvodu zmiňovala o výpisu z Rejstříku trestů, pak jde o příklad typický, neboť jak Rejstřík trestů, tak i soudy všech stupňů a prokuratury jsou institucemi státními a mohly by si tedy bez problémů tyto informace, bez obtěžování občana-podnikatele, který pak zanedbává svou hlavní činnost - podnikání, navzájem vyměňovat).

Dalším velkým problémem je celý daňový systém, který je nejenom drahý, ale i neefektivní. Jeho složitost nahrává všem, kteří v něm dokáží nacházet legislativní nejasnosti, různé výklady jednotlivých paragrafů a možnosti, jak placení daní státu maximálně ztížit a omezit. Systém nahrává celé škále daňových poradců, kteří za nemalé peníze dokáží podnikatelským subjektům ušetřit peníze mnohem větší. Tím se dostáváme k samotnému jádru problému, tedy nákladům na byrokracii ve srovnání s podnikatelskou oblastí, k její smysluplnosti a nutnosti pro chod státu (obce či jiného subjektu nepodnikatelské sféry). Samozřejmě je byrokracie pro chod soudobé společnosti nezbytná. Je však třeba její optimalizace a jednoznačné omezení jejího přirozeného rozšiřování a bujení. Žádný úředník si nezruší své místo sám. Je paradoxní, že mu ho zruší další úředník, nebo což je paradoxnější několik dalších úředníků, kteří pro rušení úřednických míst byli nově přijati tím stejným státem, který chce úřednická místa redukovat. V podnikatelské oblasti počty úředníků významně ovlivňují náklady na ně vydávané a tedy růst jejich počtu je nežádoucí. Stát který žije z daní těchto podnikatelských

subjektů žádný takový tlak nepociťuje a pokud finanční prostředky docházejí, dokáže pomocí svých nástrojů, tyto prostředky opět na úkor jiných, mnohdy potřebnějších oblastí (školsství, zdravotnictví, dopravní infrastruktura, sociální zabezpečení apod.) získat. Že jde o zcela neefektivně užitá prostředky je zřejmé.

Závěrem lze říci, že omezení byrokracie je a musí být především politickou vůlí. Fungující internet a elektronické propojení úřadů a podnikatelských subjektů je k ničemu, pokud legislativa neumožňuje tyto technologie třetího tisíciletí využívat. Politici, zejména zákonodárci by měli vytvářet zákony smysluplné a navzájem provázané. Samozřejmě, že nikdo není odborníkem na všechno. Tím spíše by měla být odborná legislativní část těchto zákonů zpracována a vysvětlena opravdovými odborníky, neboť jinak, jak jsme často svědky, vznikají legislativní zmetky, i když jejich vytváření může být vedeno dobrou vůlí. A pochopitelně politici, představitelé státu, požadujícího různé administrativní úkony musejí bedlivě hlídat jejich množství a potřebu, protože samotný byrokratický aparát si vždy najde odůvodnění, proč ten či onen úkon je nezbytný a nutný, proč na jeho zpracování je třeba dalšího a dalšího úředníka.

Je možné dodat, že byrokratizace (a to i bez přičinění státu) se nevyhýbá ani soukromé sféře, ani velkým nadnárodním a renomovaným společnostem, které přišly po roce 1989 do České republiky. Jako příklad zkušenosti z mého blízkého okolí je možné uvést situaci, kdy nadnárodní společnost po převzetí české firmy důsledně odstranila zbytečné mezistupně řízení. Provozy, které nesouvisely s hlavní činností firmy byly outsourcovány a razantně byl snížen počet zaměstnanců i neproduktivních poboček. Po pěti letech a po výměně původního managementu dochází k růstu počtu neproduktivních zaměstnanců, kteří se zabývají vykazováním činností; opět roste počet mezistupňů řízení, takže dochází k informačním šumům. V podstatě každá část firmy (IT, marketing, provoz, obchod) se chová jako podnik v podniku a jen velmi málo komunikují mezi sebou, což sebou přináší duplicity některých činností nebo naopak absenci jiných. Chybí zde určitá koordinace a centrální pohled na chod firmy.

Přílohy

- Příloha č. 1 Příklady informačních povinností a jejich činností
- Příloha č. 2 Tabulka pro výpočet administrativní zátěže
- Příloha č. 3 Administrativní zátěž celková a podle původu
- Příloha č. 4 Přehled informačních povinností podle původu
- Příloha č. 5a Starting business in Czech republic 2007
Srovnání ČR se 178 zeměmi světa podle Doing Business
- Příloha č. 5b Starting a Business in Belgium
Srovnání Belgie se 178 zeměmi světa podle Doing Business
- Příloha č. 6 Výhodnost daňového systému-pořadí všech států EU
- Příloha č. 7 Kafka starts up business

Příklady informačních povinností a jejich činností

(převzato z materiálu MVČR č.j.: ORR-105/2007 METODIKA URČOVÁNÍ VELIKOSTI A PŮVODU ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽE PODNIKATELŮ, verze 1.2)

Položky uvedené v tomto seznamu slouží jako příklady, nemají taxativní povahu a nejsou závazné!

- Zpráva/hlášení (vztahuje se k podávání zpráv a hlášení např. daňové přiznání)
 - Shromáždění informací
 - Zpracování zprávy
 - Předání zprávy odpovědnému orgánu
 - Archivování zprávy
- Žádost o povolení/výjimku (vztahuje se ke všem typům žádostí o povolení nebo výjimky např. žádost o vydání licence)
 - Získání formuláře žádosti
 - Shromáždění informací
 - Vyplnění formuláře žádosti
 - Podání žádosti
 - Získání a archivování povolení
- Oznámení (vztahuje se k povinnosti oznamovat určité aktivity, např. oznámení o výrobě a dovozu nebezpečných látek)
 - Shromáždění údajů
 - Zpracování oznámení
 - Předání oznámení odpovědnému orgánu
- Zapsání do rejstříku (vztahuje se k povinnosti podnikatelů být zapsán do rejstříku, např. do obchodního rejstříku)
 - Získání formuláře
 - Shromáždění informací a požadovaných dokladů
 - Vyplnění formuláře
 - Podání formuláře s požadovanými doklady odpovědnému orgánu
- Zpracovávání dokumentů a jejich aktualizace (vztahuje se k povinnosti vytvářet určité dokumenty, které se dále musí aktualizovat, např. havarijní plány)
 - Zpracování dokumentu
 - Projednání a schválení
 - Aktualizace dokumentu
 - Evidence dokumentu
 - Seznámení s dokumentem
- Spolupráce s auditory/kontrolory/inspektory (vztahuje se k povinnosti poskytovat kontrolním orgánům informace)
 - Shromáždění informací potřebných k auditu/kontrolě/inspekci
 - Poskytnutí dodatečných informací
 - Projednání výsledků
- Označování pro potřeby třetích stran (vztahuje se k povinnosti označovat výrobky nebo zařízení informacemi pro potřeby zákazníků např. nálepkou)
 - Shromáždění informací potřebných pro nálepkou
 - Vytvoření nálepky
 - Označení výrobku nebo zařízení
- Poskytování informací třetím stranám (vztahuje se k povinnosti poskytovat informace třetím stranám - odlišné od označování - např. přikládání letáků)
 - Shromáždění informací
 - Zpracování dokumentu
 - Předání informací třetím stranám
- Žádost o dotaci (vztahuje se k možnosti podání žádosti o poskytnutí dotace)
 - Získání formuláře žádosti
 - Shromáždění informací
 - Shromáždění/pořízení požadovaných dokladů
 - Vyplnění formuláře žádosti
 - Podání žádosti s požadovanými doklady odpovědnému orgánu

Převzato z „Metodika určování velikosti a původu administrativní zátěže podnikatelů, verze 1.2
MVČR, Č.j. ORR-105/2007

TABULKA PRO VÝPOČET ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽE

Název analyzované právní normy				Gastorský úřad								
Informační povinnost/činnost	Cilová skupina	Hodinový tarif		Čas		Frekvence (počet výkonů za rok)	P	Q	P*Q	Původ regulace		
		I	E	Hodinové náklady I	Hodinové náklady E					A	B	C
Informační povinnost 1 Činnost 1.1 Činnost 1.2 Činnost 1.3												
Informační povinnost 2 Činnost 2.1 Činnost 2.2 Činnost 2.3 Činnost 2.4												
Celková administrativní zátěž:												

Příloha č. 3

Administrativní zátěž celková a podle původu

	úřad	administrativní zátěž		administrativní zátěž podle původu informač.povinností *)					
		v tis.Kč/rok	% podíl	v tis.Kč/rok			% podíl		
				A	B	C	A	B	C
1	Ministerstvo práce a sociálních věcí	20 141 929	23,318%	0	46 609	20 095 320	0,00%	0,23%	99,77%
2	Ministerstvo zemědělství	18 851 487	21,824%	5 643 564	3 636 510	9 571 413	29,94%	19,29%	50,77%
3	Ministerstvo zdravotnictví +)	17 318 650	20,049%	641 568	2 147 033	14 530 049	3,70%	12,40%	83,90%
4	Ministerstvo financí +)	7 265 069	8,411%	4 000	32 673	7 228 396	0,06%	0,45%	99,50%
5	Ministerstvo životního prostředí	6 656 856	7,707%	0	11 345	6 645 511	0,00%	0,17%	99,83%
6	Ministerstvo průmyslu a obchodu	6 517 286	7,545%	3 656 998	82 609	2 777 678	56,11%	1,27%	42,62%
7	Ministerstvo dopravy	4 298 502	4,976%	87 044	3 134 408	1 077 050	2,02%	72,92%	25,06%
8	Ministerstvo spravedlnosti	2 113 598	2,447%	0	0	2 113 598	0,00%	0,00%	100,00%
9	Český statistický úřad	579 839	0,671%	38 348	535 724	5 767	6,61%	92,39%	0,99%
10	Ministerstvo pro místní rozvoj +)	556 000	0,644%	0	0	556 000	0,00%	0,00%	100,00%
11	Český báňský úřad	513 290	0,594%	0	197 300	315 990	0,00%	38,44%	61,56%
12	Český telekomunikační úřad	440 711	0,510%	440 711	0	0	100,00%	0,00%	0,00%
13	Ministerstvo vnitra +)	400 863	0,464%	0	162 416	238 447	0,00%	40,52%	59,48%
14	Úřad průmyslového vlastnictví	272 192	0,315%	11 845	214 581	45 766	4,35%	78,83%	16,81%
15	Komise pro cenné papíry	123 375	0,143%	0	123 375	0	0,00%	100,00%	0,00%
16	Státní úřad pro jadernou bezpečnost	100 161	0,116%	0	0	100 161	0,00%	0,00%	100,00%
17	Energetický regulační úřad	88 639	0,103%	0	0	88 639	0,00%	0,00%	100,00%
18	Národní bezpečnostní úřad	51 832	0,060%	0	51 832	0	0,00%	100,00%	0,00%
19	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy +)	24 172	0,028%	0	0	24 172	0,00%	0,00%	100,00%
20	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	22 821	0,026%	0	7 972	14 849	0,00%	34,93%	65,07%
21	Český úřad zeměměřičský a katastrální +)	20 951	0,024%	0	0	20 951	0,00%	0,00%	100,00%
22	Ministerstvo kultury +)	10 792	0,012%	0	1 560	9 232	0,00%	14,46%	85,54%
23	Rada pro rozhlasové a televizní vysílání	9 321	0,011%	0	0	9 321	0,00%	0,00%	100,00%
24	Ministerstvo informatiky	1 265	0,001%	1 164	101	0	92,02%	7,98%	0,00%
25	Ministerstvo zahraničních věcí	0	0,000%	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
26	Ministerstvo obrany	0	0,000%	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
27	Správa státních hmotných rezerv	0	0,000%	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
28	Úřad vlády	0	0,000%	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%
*	celkem	86 379 601	100,000%	10 525 242	10 386 048	65 468 310	12,18%	12,02%	75,79%

+) neúplné údaje

*)Původ informačních povinností

A- informační povinnost, jejíž obsah i forma byly přeneseny z předpisů ES/EU

B - informační povinnost, jejíž obsah byl přenesen z předpisů ES/EU

C - informační povinnost, kdy stanovení jejího obsahu i formy je plně v pravomoci příslušných orgánů ČR

Zpracováno na základě příloh č.3 a č.6 z materiálu MVČR „Snižování administrativní zátěže v České republice – Analýza administrativní zátěže podnikatelů“, Úřad vlády ČR,a 2006

Přehled informačních povinností podle původu

Název úřadu	Počet informačních povinností	Informační povinnosti podle původu ¹⁾					
		počet			podíl v %		
		A	B	C	A	B	C
Ministerstvo financí ¹⁾	52	1	18	33	2	35	63
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ¹⁾	8	0	0	8	0	0	100
Ministerstvo kultury ¹⁾	13	0	1	12	0	8	92
Ministerstvo práce a sociálních věcí	108	0	7	101	0	6	94
Ministerstvo zdravotnictví ¹⁾	146	51	43	52	35	29	36
Ministerstvo spravedlnosti	21	0	0	21	0	0	100
Ministerstvo vnitra ¹⁾	53	0	12	41	0	23	77
Ministerstvo průmyslu a obchodu	108	21	4	83	19	4	77
Ministerstvo pro místní rozvoj ¹⁾	1	0	0	1	0	0	100
Ministerstvo zemědělství	495	116	182	197	23	37	40
Ministerstvo dopravy	82	29	16	37	35	20	45
Ministerstvo životního prostředí	89	0	33	56	0	37	63
Ministerstvo informatiky	17	12	5	0	71	29	0
Český statistický úřad	115	9	103	3	8	89	3
Český úřad zeměměřický a katastrální ¹⁾	4	0	0	4	0	0	100
Český báňský úřad	385	0	222	163	0	58	42
Úřad průmyslového vlastnictví	130	15	58	57	11	45	44
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	8	0	5	3	0	63	37
Státní úřad pro jadernou bezpečnost	165	0	0	165	0	0	100
Komise pro cenné papíry	61	0	61	0	0	100	0
Národní bezpečnostní úřad	8	0	8	0	0	100	0
Energetický regulační úřad	68	0	0	68	0	0	100
Český telekomunikační úřad	22	22	0	0	100	0	0
Rada pro rozhlasové a televizní vysílání	9	0	0	9	0	0	100
Celkem	2168	276	778	1114	13%	36%	51%

¹⁾ Původ informační povinnosti

A - informační povinnost, jejíž obsah i forma byly přeneseny z předpisu ES/EU

B - informační povinnost, jejíž obsah byl přenesen z předpisu ES/EU

C - informační povinnost, kdy stanovení jejího obsahu a formy je plně v pravomoci příslušných orgánů ČR

¹⁾ Zaslány neúplné údaje

Starting business in Czech republic 2007

Registration Requirements:

No:	Procedure	Time to complete:	Cost to complete:
1	Check business name for uniqueness	1 day	no charge
2	Obtain certificates of clear criminal record for managers	1 day (immediately)	CZK 50
3	Obtain extract of real estate register proving title of the landlord	1 day	CZK 100
4	Notarize Articles of Association	1 day	CZK 23,950 excluding 19% VAT (for 5 copies of 10 page notarial record) + CZK 30 per notarized signature, excluding 19% VAT
5	Obtain confirmation of the administrator of the capital contribution of the company along with the confirmation of the bank that the capital contribution is held in the company's special bank account for the registered capital	2 days	Until the company is registered, the registered capital is usually blocked in the special bank account
6	Obtain the appropriate trade licenses	1 day	CZK 1,000 (per trade license) or CZK 2,000 per concession
7	Register in the Business (Commercial) Registry of the Regional Commercial Court.	7 days	CZK 5,000 (paid in the form of court stamps)
8	Register with the tax office	1 day	no charge
9*	Register for social security	1 day	no charge
10*	Register with the health insurance	1 day	no charge

Převzato z:

Doing Business; The World Bank Group; listopad 2007

Srovnání ČR se 178 zeměmi světa podle Doing Business

Ease of...	Doing Business 2008 rank	Doing Business 2007 rank	Change in rank
Doing Business	56	61	+5
Starting a Business	91	79	-12
Dealing with Licenses	83	109	+26
Employing Workers	55	68	+13
Registering Property	54	57	+3
Getting Credit	26	21	-5
Protecting Investors	83	81	-2
Paying Taxes	113	111	-2
Trading Across Borders	30	27	-3
Enforcing Contracts	97	97	0
Closing a Business	108	115	+7

Note: Doing Business 2007 rankings have been recalculated to reflect changes to the methodology and the addition of three new countries.

Převzato z:

Doing Business; The World Bank Group; leden 2008

Starting a Business in Belgium 2007

Registration Requirements:

No:	Procedure	Time to complete:	Cost to complete:
1	Deposit at least 20% of the initial capital with a Belgian credit institution and obtain a standard certification confirming that the amount is held in a blocked “capital” account	1 day	no charge
2	Deposit a financial plan with the notary, sign the deed of incorporation and the by-laws in the presence of a notary, who authenticates the documents and registers the deed of incorporation	1 day	fixed registration duty of € 25 + publication cost € 209.81 + notarial fees of €898 and notary's various costs (including file and administrative costs) = approximately €1,500
3	Register with the Register of Legal Persons, VAT and social security at a centralized company docket (“guichet-entreprises / ondernemingsloket”) and obtain a company number	2 days (1 day for commercial registration, 1-2 days for social security and VAT)	EUR 71 (registration fee) + EUR 60.5 (VAT registration)

Převzato z:

Doing Business; The World Bank Group; listopad 2007

Srovnání Belgie se 178 zeměmi světa podle Doing Business

Ease of...	Doing Business 2008 rank	Doing Business 2007 rank	Change in rank
Doing Business	19	19	0
Starting a Business	19	37	+18
Dealing with Licenses	37	36	-1
Employing Workers	36	35	-1
Registering Property	161	159	-2
Getting Credit	48	45	-3
Protecting Investors	12	12	0
Paying Taxes	65	63	-2
Trading Across Borders	48	46	-2
Enforcing Contracts	22	22	0
Closing a Business	9	8	-1

Note: Doing Business 2007 rankings have been recalculated to reflect changes to the methodology and the addition of three new countries.

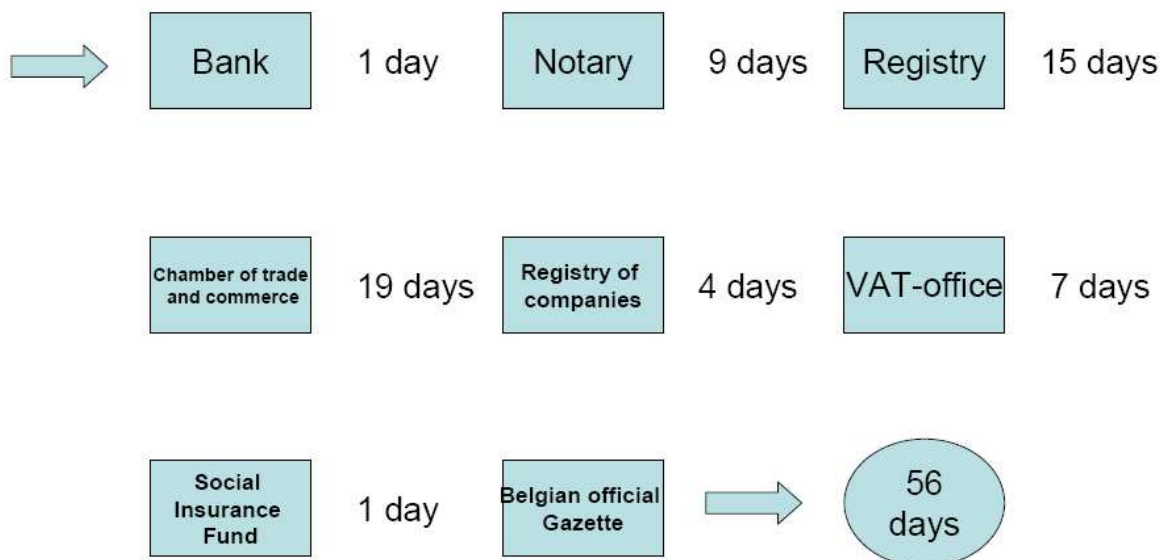
Převzato z:
Doing Business; The World Bank Group; leden 2008

Výhodnost daňového systému-pořadí všech států EU

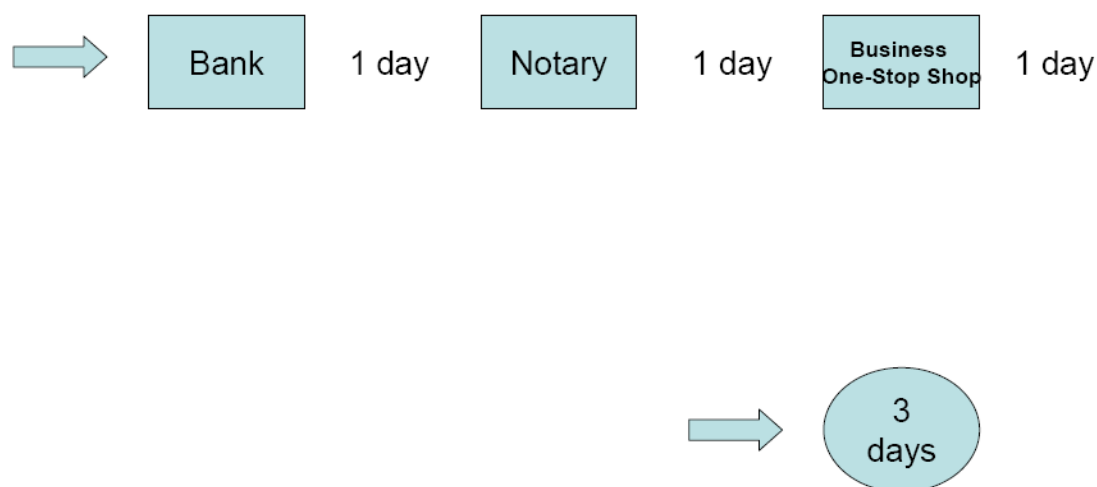
Země	pořadí			
	počet plateb	čas na splnění daňových povinností	celkové daňové zatížení	výhodnost daňového systému
Irsko	15	9	23	6
Velká Británie	10	22	52	12
Dánsko	15	37	40	13
Norsko	3	16	86	16
Lucembursko	58	4	47	17
Lotyšsko	7	78	37	20
Estonsko	21	15	118	31
Nizozemsko	15	60	88	36
Švédsko	2	30	141	42
Slovinsko	58	92	73	63
Belgie	24	49	154	65
Portugalsko	10	123	94	66
Německo	39	65	124	67
Litva	68	54	112	71
Rakousko	58	57	142	80
Francie	65	36	157	82
Finsko	51	98	109	83
Řecko	54	93	114	86
Bulharsko	42	160	59	88
Španělsko	10	116	149	93
Česko	27	168	115	113
Itálie	35	134	164	122
Slovensko	83	129	121	122
Polsko	122	146	67	125
Maďarsko	68	126	143	127
Rumunsko	175	70	107	134

Převzato ze zprávy Světové banky, IFC a PricewaterhouseCoopers, listopad 2007,

Kafka starts up a business 2003



Kafka starts up a business 2006



Seznam použité literatury

	Autor	název	vydal	rok vydání
1.	BAŽANTOVÁ, Ilona - BARBOŘÍK, Michal - KOLÁŘ, Petr	Právní prostředí podnikatele - Analýzy č. 4, část 1: Pár poznámek ke kvalitě českých právních předpisů	Praha, CEVRO - Liberálně-konzervativní akademie, ISSN 1801-3767	listopad 2006
2.	COLE, J.Roland - SOMMERS, Paul	Government Paperwork: Not an easy Villain after All	Journal of Policy Analysis and Management Vol. 1, No. 4., pp. 554-556	Summer 1982
3.	FROMM, Erich	Mít nebo být?	2.vyd., Praha, Naše vojsko, 170 str., ISBN - 80-206-0469-3	1994
4.	HOLMAN, Robert a kol.	Dějiny ekonomického myšlení	3.vyd., Praha, C.H.Beck, 539 str., ISBN 80-7179-380-9	2005
5.	MISES, Ludwig von	Byrokracie	Praha, Liberální institut, 205 str., ISBN 80-86389-22-7	2002
6.	MVČR, č.j. ORR-105/2007	Metodika určování velikosti a původu administrativní zátěže podnikatelů, verze 1.2	Praha, Ministerstvo vnitra ČR	2007
7.	Odbor veřejné správy MVČR	Analýza administrativní zátěže podnikatelů v souvislosti s usnesení vlády ČR č.421/2005, o snižování administrativní zátěže podnikatelů	Newsletter, Efektivní správa 3+4/2007; www.mvcr.cz/sprava/moderniz/dokumenty/efektivnisprava_3407.pdf	2007
8.	RŮŽIČKOVÁ, Martina - TRNKA, Daniel	Snižování administrativní zátěže podnikatelů - Analýza administrativní zátěže podnikatelů	1.vyd., Praha, Úřad vlády ČR, odbor reformy regulace a ústřední státní správy, 44 str., ISBN 80-87041-07-0	2006
9.	SEDLÁČEK, Vojtěch	Role úřadů vlád ve vybraných zemích OECD - Analýza modelu ústřední státní správy	1. vyd., Praha, Úřad vlády ČR, odbor reformy regulace a ústřední státní správy, 84 str., ISBN 80-86734-47-1	2005
10.	ŠAFAŘÍK-PSTROSZ, Alexander	Elektronická komunikace mezi malými a velkými	Archív konference Systémová integrace http://si.vse.cz/archiv/clanky/2003/04_safari_k_novak.pdf	2003
11.	Příloha usnesení vlády ČR č.877/2007	Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace RIA	Praha, Ministerstvo vnitra ČR http://www.mvcr.cz/sprava/moderniz/dokumenty/obecne_zasady.pdf	srpen 2007
12.	VORLÍČEK, Jan	Byrokracie, byrokratismus, byrokratizace	Liberální institut, www.libinst.cz/etexts/vorlicek_byrokracie.pdf	nedatováno

Další zdroje - označené v textu:					
	Autor	název	portál	datum	
1)	LORENC, Miroslav - PINCOVA, Eva	Informační systém veřejné správy	Přístupy k řízení kvality ve veřejné správě	www.isvs.cz/standardy/pristupy-k-rozeni-kvality-ve-verejne-sprave.html	30.08.2007
2)	HOUSKA, Martin	Lisabonská strategie		www.mpo.cz/dokument2860.html	11.1.2006
3)	eStat.cz - efektivní stát	Co to je nadměrná byrokratická zátěž?		http://www.estat.cz/index.php?p=173	2007
4)	Evropa - portál Evropské komise	Snížení administrativní zátěže		http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/index_cs.htm	2007
5)	KOŽUŠNÍK, Edvard	Byrokracie a encyklopedie		http://byrokrat.blogspot.com/search/label/byrokracie	25.11.07
6)	Odbor reformy regulace a kvality veřejné správy, Oddělení kvality regulace	Snížování administrativní zátěže, Prezentace MVČR		www.mvcr.cz/sprava/moderniz/kr_zatez.htm	září 2007
7)	Úřad vlády ČR	Snížování administrativní zátěže		www.vlada.cz/cs/urad/reforma/saz/default.htm	
8)	MVČR, Veřejná správa, Odbor reformy regulace a kvality veřejné správy			www.mvcr.cz	říjen 2007
9)	RUSŇÁKOVÁ, Zuzana	Hodnocení dopadů regulace		Newsletter Efektivní správa 3+4/2007, www.mvcr.cz/sprava/moderniz/dokumenty/efektivnisprava_3407.pdf	2007
10)	Parlamentní servis	Posuzované návrhy		http://www.parlamentniserwis.cz/posuzovane-navrhy.html	prosinec 2007
11)	LORENC, Miroslav	Informační systém veřejné správy	Papírový versus elektronický dokument (27.díl)	http://www.isvs.cz/e-podpis-podatelnypapirovy-versus-elektronicky-dokument-27-dil.html	1.10.2007
12)	Adaptic	E-government		http://www.adaptic.cz/znalosti/slovnicek/e-government.htm	nedatováno
13)	JEMELKA Petr,	Informační systém veřejné správy	Projekt Czech POINT funguje, ale zatím neoslňil	http://www.isvs.cz/e-government/projekt-czech-point-funguje-ale-zatim-neoslňil.html	11.7.2007
14)	Archiv bývalého Ministerstva informatiky	Czech Point		http://www.mvcr.cz/micr/czp/index.htm	nedatováno
15)	Bill Gates Book	Business @ the Speed of Thought		Warner Books, USA, www.dallasjones.com/digitalage.htm	1999
16)	EurActiv	Merkel chce výrazně omezit administrativní zátěž pro podnikatele		http://www.euractiv.cz/cl/23/3321/Merkel-chce-vyznamne-snit-administrativni-zatez-pro-podnikatele	19.12.2006
17)	PricewaterhouseCoopers	Jak se platí daně 2008: Placení daní se zjednodušuje, ale stále je třeba více reforem		www.pwc.com/cz/cze/about/press-rm/2007/pressrm28_07_cz.html	20.11.2007
18)	Evropa - portál Evropské komise	Máte nápad, jak omezit byrokracii?		http://ec.europa.eu/news/business/071001_1_cs.htm	1.10.2007
19)	Evropa - portál Evropské komise	Snížení administrativní zátěže, Internetová konzultace		http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/index_cs.htm	nedatováno

Přílohy - internetové zdroje				
5a	The World Bank Group	Doing Business	http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/StartingBusiness	listopad 2007
5a	The World Bank Group	Doing Business	http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=55	leden 2008
5b	The World Bank Group	Doing Business	http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/StartingBusiness/Details.aspx?economyid=20	listopad 2007
5b	The World Bank Group	Doing Business	http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=20	leden 2008
7	Kafka.be	Kafka starts up a business	http://www.kafka.be/doc/1153402151-2883.swf	nedatováno