

Univerzita Pardubice

Fakulta ekonomicko-správní

Ústav systémového inženýrství a informatiky

Východiska snižování byrokratické zátěže v regionální samosprávě ČR

Aneta Gabašová

Bakalářská práce

2018

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Aneta Gabašová**
Osobní číslo: **E14828**
Studijní program: **B6209 Systémové inženýrství a informatika**
Studijní obor: **Informatika ve veřejné správě**
Název tématu: **Východiska snižování byrokratické zátěže v regionální samosprávě ČR**
Zadávací katedra: **Ústav systémového inženýrství a informatiky**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Cíl práce: Student zmapuje vývoj byrokratické zátěže v ČR se zaměřením na regionální samosprávu. Dále zhodnotí aktuální přístup k řešení tohoto problému, přičemž bude vycházet z Koncepce snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže. Zaměří se na data, agendy a informační systémy využívané v samosprávě a navrhne také možná řešení a nástroje regionálního informačního managementu, které mohou do budoucna nadbytečnou byrokratickou zátěž snižovat.

Osnova:

- Samospráva a byrokratická zátěž, definice a vývoj
- Koncepce snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže
- Hodnocení současného stavu
- Návrhy možností snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy: **cca 45 stran**

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, Beáta. Teorie a praxe veřejné ekonomiky. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-526-9.

HENDRYCH, Dušan. Správní věda : teorie veřejné správy. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.

GROSPÍČ, Jiří, Tomáš LOUDA a Lenka VOSTRÁ, ed. Územní samospráva v České republice a Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference "Územní samospráva v České republice a Evropě - její problémy a perspektivy v XXI. století." : Třešť, 21.-22.11. 2006. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-028-4.


Vedoucí bakalářské práce:

Ing. Pavel Jirava, Ph.D.


Ústav systémového inženýrství a informatiky

Datum zadání bakalářské práce: **1. září 2017**

Termín odevzdání bakalářské práce: **30. dubna 2018**


doc. Ing. Romana Provázková, Ph.D.
děkanka

L.S.


doc. Ing. Pavel Petr, Ph.D.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 1. září 2017

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako Školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47 b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 9/2012, bude práce zveřejněna v Univerzitní knihovně a prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 30.6.2018

Aneta Gabašová

PODĚKOVÁNÍ:

Tímto bych ráda poděkovala svému vedoucímu práce, panu Ing. Pavlu Jiravovi, Ph.D., za jeho odbornou pomoc, cenné rady a poskytnuté materiály, které mi pomohly při zpracování bakalářské práce.

ANOTACE

Bakalářská práce se zabývá východisky pro snižování byrokratické zátěže v regionální samosprávě České republiky. V práci objasňuji pojem samospráva a její vývoj a s ní spojené další pojmy jako je obec a kraj. Charakterizuji pojem byrokracie a její vývoj, včetně názorů na ni. Porovnávám klady a zápory byrokracie. Dále se zaměřím na dosavadní přístupy ve snižování byrokratické zátěže. Jaké jsou existující problémy ve snižování byrokratické zátěže a pokusím se navrhnout další východiska, která by vedla ke snižování byrokratické zátěže v regionální samosprávě České republiky.

KLÍČOVÁ SLOVA

Byrokracie, samospráva, byrokratická zátěž, administrativní zátěž, Smart Administration

TITLE

Bases of Reducing Administrative Burdens in the Regional Self-Government of the Czech Republic

ANNOTATION

The bachelor thesis deals with the bases of reducing administrative burdens in the regional self-government of the Czech Republic. I explain the concept of self-government and its development and associated other terms such as municipality and region. I characterize the notion of bureaucracy and its historical development, including opinions about it. I compare positives and negatives of bureaucracy. I will also focus on existing approaches in reducing bureaucratic burdens. The main problems that exist in reducing the bureaucratic burden. I propose another bases, which would reduce the administrative burdens in the Regional Self-Government of the Czech Republic

KEYWORDS

Bureaucracy, Self-Government, bureaucratic burden, Administrative Burdens, Smart Administration

OBSAH

ÚVOD	9
1 SAMOSPRÁVA V ČESKÉ REPUBLICE	11
1.1 Samospráva	11
1.2 Územní samospráva	11
1.2.1 Obce	12
1.2.2 Kraje	13
1.3 Zájmová samospráva	14
1.4 Vývoj samosprávy	14
2 BYROKRACIE	16
2.1 Vývoj byrokracie	16
2.2 Klady a zápory byrokratického řízení	16
2.3 SWOT analýza byrokracie	18
3 Analýza současného stavu	21
3.1 Vývoj snižování byrokratické zátěže	21
3.2 Klíčové problémy	23
3.3 Modely k určení administrativní zátěže	25
3.4 Smart administration	26
3.5 One-stop-shop	31
3.6 Byrokratická zátěž směrem k úředníkovi	32
3.7 Byrokratická zátěž směrem k občanovi	35
4 Návrh pro zlepšení	36
4.1 Úpravy shora	36
4.1 Úpravy zdola	41
5 ZÁVĚŘ	47
6 POUŽITÁ LITERATURA	48

SEZNAM ILUSTRACÍ A TABULEK

Obrázek 1 - Schéma zátěže.....	23
Obrázek 2 - Hexagon efektivní veřejné správy	27
Obrázek 3 - Potřebuji vyřídit Moravskatrebova.cz.....	31
Obrázek 4- Subjekty tvořící regulatorní zátěž	33
Obrázek 5 - Jak se mění jednání s úřady	35
Obrázek 6 - Ukázka aplikace Česká obec.....	43
Tabulka 1 - Statistika služeb Moravská Třebová v roce 2016.....	32
Tabulka 2 - Počet vydaných občanských průkazů s čipem a bez čipu v letech 2012-2016	45

ÚVOD

Pojem byrokracie vyvolává u většiny lidí značnou nelibost, přitom je v dnešní době nedílnou součástí nás všech. V minulosti byrokracie znamenala vládu úředníků neboli byrokratů. V dnešní době znamená každou systematickou administrativní činnost, pro niž je typické uspořádání, specializace funkcí a činnost podle konzistentních pravidel.

Počátky byrokracie lze spatřit již ve starověkém Římě, Egyptě nebo Číně. V minulosti se byrokracii zabývalo spoustu sociologů, mezi nejznámější patří Max Weber, který byrokracii zařadil v rámci autority do tzv. racionálního či legálního typu. Tento model klasického řízení je v současnosti uplatňován i v České republice.

Pro občany je byrokracie spíše chápána jako komplikovaná a nepružná veřejná správa v negativním pojetí. Jistý vliv na tom má i nedostatečná informovanost občanů o této problematice. Intenzivnější vnímání byrokracie v České republice byl zaznamenán po vstupu do Evropské unie, která s sebou přinesla další správní agendy a nové orgány.

Cílem mé bakalářské práce na téma „Východiska snižování byrokratické zátěže v regionální samosprávě ČR“ bude zmapování byrokratické zátěže v České republice se zaměřením na regionální samosprávu, tudíž se zaměřím především na kraje a obce. Dále zhodnotím aktuální přístup k řešení tohoto problému, přičemž budu vycházet z Koncepce snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže. Zaměřím se na data, agendy a informační systémy využívané v samosprávě a navrhu také možná řešení a nástroje regionálního informačního managementu, které mohou do budoucna nadbytečnou byrokratickou zátěž snižovat.

Práci jsem rozčlenila do čtyř hlavních částí. První část práce je věnována samotné samosprávě. V této části jsem popsala samosprávu, dále je zde členění samosprávy a historický vývoj samosprávy v České republice.

V druhé části se zaměřím na pojem byrokracie a její vysvětlení. U pojmu byrokracie jsem se zaměřila na její podstatu, chápání pojmu u občanů a historický vývoj. Dále rozeberu její klady a zápory.

V třetí části se budu zabývat dosavadními přístupy ke snižování byrokracie mezi. Uvedu klíčové problémy ve snižování byrokratické zátěže. Metody zmíněné v Konceptu snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže k měření administrativní zátěže u občana. Zaměřím se i na reálný příklad z úřadu ve městě Moravská Třebová a na rozdělení byrokracie směrem k úředníkovi a směrem k občanovi.

Ve čtvrté části se pokusím navrhnout adekvátní řešení do budoucna pro snížení byrokratické zátěže u občanů. Tato návrhová část bude rozebrána ze dvou směrů. Jeden představuje pohled shora a druhý zdola.

Informace ke zpracování jsem zadaného tématu jsem čerpala z doporučené literatury, dále pak z dostupné odborné literatury zaměřené na téma byrokracie a její vliv na občany, z internetových zdrojů, ze zpráv z ministerstev a ze schůzky z úřadu v Moravské Třebové. Veškeré zdroje a prameny uvádím v seznamu použité literatury a zdrojů.

1 SAMOSPRÁVA V ČESKÉ REPUBLICE

V první kapitole budou vysvětleny pojmy týkající se samosprávy v České republice. Bude rozebráno, jak se v České republice člení samospráva, a to na územní a zájmovou samosprávu a dále její historický vývoj.

1.1 Samospráva

Samospráva tvoří jednu ze dvou částí veřejné správy v České republice. Jedná se o veřejnou správu, která je vykonávána jinou institucí než státem. Je relativně samostatná a nezávislá na státu, avšak samostatnost není absolutní, jelikož stát vytváří pro samosprávu podmínky pro fungování.

Samospráva se dělí na územní a zájmovou. Existuje několik definic samosprávy, avšak dlouhé definice nedokáží tento pojem jasně vymežit. Na samosprávu je nutné pohlížet jako na demokratickou organizační formu, která pečuje o vlastní problémy nebo o skupiny občanů pod státním dohledem. [12]

Samospráva je prováděna nestátními subjekty, tzv. veřejnoprávními korporacemi (nezávislé právní subjekty, jež sami hospodaří, neboť mají vlastní majetek, příjmy i výdaje).[15]

Představuje decentralizaci státní správy a do její činnosti lze obvykle zasáhnout pouze na základě zákona.[5]

Dalo by se říci, že stojí ve středu, a to mezi správou veřejnou a soukromou. Stará se o veřejné záležitosti, nicméně jedná se o její, tedy samosprávné záležitosti.[30]

1.2 Územní samospráva

V České republice existuje dvoustupňový systém územní samosprávy. V Ústavě České republiky je zakotveno členění České republiky na základní a vyšší samosprávné celky. Základní územní samosprávné celky jsou obce a vyšší samosprávné celky jsou kraje. Hlava sedmá v Ústavě České republiky definuje územní samosprávné celky jako územní společenství občanů, které mají právo na samosprávu.[7] [4]

Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku. Vytvoření, nebo naopak zrušení územního správního celku lze pouze ústavním zákonem.[4]

Oba tyto územní samosprávné celky jsou spravovány zastupitelstvem. Jsou to veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Podle Hlavy

sedmé v Ústavě České republiky stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.[7] [12]

1.2.1 Obce

Obecní samospráva byla v České republice obnovena v roce 1990. Obec je základním územním samosprávným celkem, jehož zřízení a fungování se řídí zákonem o obcích č. 128/2000 Sb [41]. Obec se stará o všestranný rozvoj svého území a o potřeby občanů. Obec musí mít název a v případě změny daného názvu je zapotřebí souhlasu ministerstva vnitra. Obec může mít také vlastní znak nebo vlajku. Musí hospodárně využívat svůj majetek, musí o něj starat a chránit ho před různými způsoby zničení. Obce si vedou účetnictví podle zákona o účetnictví. [30]

Zastupitelstvo je orgánem, který spravuje obec. Volí si ze svých členů starostu, který zastupuje obec a má odpovědnost za výkon a místostarostu, který ho zastupuje při jeho nepřítomnosti. Výkonným orgánem obce je rada obce reprezentována starostou a členy zvolenými z řad zastupitelů. Starosta je v čele obecního úřadu. Každá obec musí mít vždy zřízen kontrolní a finanční výbor. [30]

Zákon o obcích rozlišuje samostatnou a přenesenou působnost obce. Do samostatné působnosti obce jsou zahrnuty všechny záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce. Zastupitelstvo má dle zákona vyhrazeno[30]:

- *„schvalovat rozpočet obce a závěrečný účet obce,*
- *schvalovat program rozvoje obce,*
- *zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny,*
- *vydávat obecně závazné vyhlášky obce,*
- *rozhodovat o vyhlášení místního referenda,*
- *navrhovat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí*
- *zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce,*
- *volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce, stanovit počet členů rady obce,*
- *zřizovat a zrušovat obecní policii,*
- *rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce,*
- *rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranstvích, udělovat a odnímat čestné občanství obce a ceny obce,*

- *rozhodovat o zrušení usnesení rady obce,*
- *rozhodovat v dalších věcech, které si podle zákona o obcích vyhradí, s výjimkou pravomocí vyhrazených radě obce“*

S přenesenou působností se občan setká při stavebním nebo územním řízení nebo při jiných správních řízeních v ochraně přírody a krajiny. Obce vykonávají státní správu, která jim byla svěřena státem. Vykonavatel je obecní úřad a jeho odbory např.: stavební úřad nebo matrika. Pro výkon získávají obce příspěvky ze státního rozpočtu. Podle rozsahu výkonu státní správy lze rozdělit obce[19]:

- s běžným obecním úřadem, které vykonávají základní rozsah samosprávy. Lze je označovat jako jednotkové či obce I. stupně. Celkem těchto obcí k 1.1.2016 je 5865.
- s pověřeným obecním úřadem, které vykonávají základní rozsah samosprávy tak i další státní správu pro správní obvod zahrnující více obcí. Jedná se o obce II. stupně. Celkem těchto obcí k 1.1.2016 je 183.
- s obecním úřadem s rozšířenou působností, jedná se o malé obce III. stupně. Celkem těchto obcí k 1.1.2016 je 205.

Celkový počet obcí a újezdů v České republice k 31.12.2017 je 6258 včetně hlavního města Praha. [16]

1.2.2 Kraje

Vyšší územní samosprávné celky jsou stanoveny ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. s účinností od 1. ledna 2000.

Kraje mají 4 základní funkce[30]:

- Integrovační a koordinační funkci ve vztahu k ostatním subjektům na svém spravovaném území
- Dozorová a poradní kdy kraje mají obsáhlý administrativním aparátem a personálním, technickým zázemím, fungují pro obce jako poradní orgán.
- Redistribuční kdy kraje přerozdělují veřejné finanční prostředky ve svém vlastním správním území. Mají vlastní grantové prostředky, administrují strukturální fondy, vytváří dotační programy.
- Reprezentační a zprostředkovatelská funkce vůči ústřední státní správě. Kraje obhajují zájmy svého území.

Nejvyšším rozhodovacím orgánem kraje je zastupitelstvo kraje. Členové zastupitelstva volí ze svých řad hejtmana a náměstka hejtmana. Hejtman zastupuje kraj navenek, náměstek hejtmana zastupuje hejtmana v době jeho nepřítomnosti a oba jsou odpovědní za výkon své funkce zastupitelstvu. Rada je výkonným orgánem kraje. Tvoří ji hejtman, náměstek hejtmana a další zvolené osoby z řad členů zastupitelstva. Zastupitelstvo vždy musí zřídit výbor kontrolní, finanční a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost. Dalším orgánem je krajský úřad, který plní úkoly uložené v samostatné působnosti zastupitelstvem nebo radou a napomáhá činnosti výborů a komisí. V čele krajského úřadu je ředitel, který je odpovědný hejtmanovi. [30]

Na území České republiky bylo vymezeno 14 vyšších územních samosprávných celků. V průběhu let proběhlo několik změn. Poprvé 31. května 2001 byla novelizace ústavního zákona č. 176/2001 Sb., kde se přejmenovaly kraje z Budějovický kraj na Jihočeský kraj, Jihlavský kraj na kraj Vysočina. Podruhé změna proběhla ústavním zákonem č. 135/2011 SB. k 1. srpnu 2011, kdy se kraj Vysočina přejmenoval na Kraj Vysočina. [39][40]

1.3 Zájmová samospráva

Vedle již zmíněné územní samosprávy existuje i zájmová (též profesní) samospráva. Jedná se o správu, která souvisí s výkonem určité profese a členství v zájmové korporaci. I tato samospráva funguje nezávisle na státní moci. O členství v korporaci je nutno požádat a později je uznáno orgánem zájmové samosprávy. Členství není tak jednoduchá záležitost, jsou nutné i další předpoklady jako jsou vzdělání, zkoušky či praxe. Existuje i územní korporace, kde může být členem každý občan, protože členství vzniká automaticky přihlášením k pobytu. V ČR působí například tyto samosprávné zájmové korporace: Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora, Česká lékárnická komora, Česká advokátní komora, Agrární komora, Hospodářská komora, Notářská komora České republiky, Česká komora architektů. Cílem zájmových komor je dohlížet na jejich kvalitní výkon a obhajobu zájmů příslušné profese. Významnou součástí zájmové samosprávy je i vysokoškolská samospráva. [30] [5]

1.4 Vývoj samosprávy

Listopad roku 1989 s sebou přinesl obnovu demokratického právního státu. Reforma veřejné správy v České republice po roce 1989 byla odstartována schválením legislativy upravující organizaci státu postaveného na principech decentralizace a demokratizace ve veřejné správě. [4]

Reforma sleduje tyto základní cíle[30]:

- „*reforma územní veřejné správy*
- *modernizace a zefektivnění veřejné správy*
- *reforma ústřední státní správy*“

V roce 1990 došlo k zrušení národních výborů a obnově obecní samosprávy. Reforma veřejné správy, která se projednávala v únoru 1990 rozhodujícími politickými silami, předpokládala rozdělení reformy do dvou etap.

Do 31. 12. 1990 se měla uskutečnit první etapa, a to zrušení krajských národních výborů a vznik vyšších samosprávných celků, jejichž vytvoření bylo svěřeno samostatnému ústavnímu zákonu. Zákon byl přijat až v roce 1997 jako ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 1. 1. 2000 a nově vytvořil 14 vyšších územních samosprávných celků – krajů. K přijetí vlastního zákona o krajích a stanovení termínů voleb do krajských zastupitelstev však došlo až v roce 2000 přijetím zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o krajích). [29] [42][43]

Druhá etapa znamenala zejména zrušení činnosti okresních úřadů k 31. 12. 2002. Jejich působnost byla převedena na kraje a obce, nebo na orgány státní správy (např. Pozemkový úřad). Ve veřejné správě se tímto začal uplatňovat tzv. smíšený model, kde orgány územní správy vykonávají vedle samostatné působnosti i působnost přenesenou. Smíšený model klade velké nároky na uskutečňování vzájemných vztahů a úkolů mezi státem a územními samosprávami. Stejně tak i vztah mezi vyššími a nižšími územními celky je založen na respektování. Krajům je přiznáno vyšší samosprávné postavení, nikoliv však nadřizené. [26]

Existuje i třetí etapa reformy, která stále probíhá. Hlavním cílem je zefektivňování výkonu veřejné správy orgány územní samosprávy. Předchozí dvě etapy přinesly výrazné změny spíše v organizaci územní správy, ale tato etapa je zaměřena spíše na obsahovou stránku, která se soustředí na modernizaci, účinnost správy a informatizaci. [29]

2 BYROKRACIE

Tato kapitola bude obsahovat vysvětlení pojmu byrokracie, její podstatu a názory osob, kteří se touto problematikou zabývali. Dále zhodnotím klady a zápory byrokracie. Z toho bude vyplývat SWOT analýza, kterou považuji za dobrý a používaný nástroj pro zhodnocení situace. Ve SWOT analýze představím silné stránky, slabé stránky, příležitosti a hrozby byrokracie u samospráv v České republice.

2.1 Vývoj byrokracie

Pojem byrokracie byl poprvé použit v ekonomii v roce 1975 francouzským ekonomem Vincentem de Gournayem. Jde o složeninu slova z francouzského bureau – kancelář a řeckého kratein – vládnout. K rozmachu zavádění byrokracie přispěl celkový rozvoj společnosti, s tím souvisel nárůst administrativy, který byl spojený s řízením země. Pojem byrokracie byl původně chápán jako skupina úřadů, která vykonává požadavky vlády. [10]

Obsah a způsoby interpretace termínu se v průběhu doby vyvíjely, tudíž se byrokracie stala předmětem zkoumání řady věd. Nejčastěji bývá byrokracie rozebírána z pohledů politologie, sociologie a běžné užívání. Politologie byrokracii chápe jako vládu, složenou ze jmenovaných nikoli volených úředníků, která je uskutečňovanou skrze úřady. Zákony regulují vládu, avšak občané mají minimální prostor pro řízení veřejných záležitostí. Předpokládá se decentralizace státní správy, kde se zvýší úloha volených zástupců občanů. V sociologii se vychází především z názorů Maxe Webera, který v ní viděl snahu o racionalizaci kolektivních aktivit spočívající ve vytváření velkých organizací a právních systémů, kterou jsou řízeny pomocí neosobních pravidel. V běžném užívání má pojem byrokracie spíše negativní význam. Je používáno pro situace, které znepříjemňují život občanům. Jedná se o označení neúměrně dlouhého a nesrozumitelného vyřizování poměrně jednoduchých záležitostí, nezájem úředníků, komplikovanost. [10] [37]

Vysvětlení pojmu byrokracie je možné nalézt rovněž v Ottově naučném slovníku: „*Byrokracie (doslovně panství úřadů), značí organismus odborného úřednictva, představujícího a vykonávajícího úkony státní moci a veřejné správy.* [22]“

2.2 Klady a zápory byrokratického řízení

Klady byrokracie

Přestože je byrokracie všeobecně chápána spíše negativně, má byrokracie i pozitivní stránky, proto tedy není divu, že se byrokratický systém stal základem pro systém státní správy.

Byrokratické systémy jsou relativně účinné, předvídatelné, stabilní a dosahují konzistentních výsledků, které jsou očekávané. Byrokratické organizace jsou také důležité, když je nějaká činnost nutná vykonávat opakovaně a rutině, anebo se očekávají standartní výsledky. Jako příklad můžeme uvést vydávání řidičského průkazu. Shodný postup bude u vydání Odborem dopravy Městského úřadu v Moravské Třebové, stejně tak jako při vydání řidičského průkazu Odborem dopravy v Pardubicích. Žadatel bude v obou případech sdělovat stejné informace, dokládat stejné podklady, a i doba vyřízení žádosti bude shodná. Získaný doklad bude taktéž stejný. V případě významnějších rozdílů by se jednalo o profesní selhání způsobené neznalostí či neschopností konkrétního úředníka.

Zápory byrokracie

Negativní chápání byrokracie převládá nad pozitivním, může za to především již výše zmíněná časová a finanční náročnost. Vyznačuje se také konzervatismem a tendencí k provádění minimálních změn. Neusilují o lepší hospodářské výsledky, protože zpravidla na zisku nezávisí jejich rozvoj. Do dalších obecných negativ patří nekompetentnost osob podílejících se na řízení organizace, což je umocněno tím, že osoby, které mají vyšší funkční místa mají širší pravomoc, ale menší odpovědnost a osoby, které mají nižší funkční místa mají malou pravomoc, ale větší odpovědnost.

Efektivnost byrokracie má být zajištěna funkční specializací jednotlivých úředníků, tím se ale z pracovního procesu úředníků vytrácí smysl výsledku práce. U složitějších pracovních úkolů dochází k rozdělení pracovní činnosti mezi experty. V těchto situacích se rozvíjí ritualismus pracovní činnosti. Zaměstnanec vykonává určité činnosti, aniž by věděl smysl toho, co činí. V tom případě není schopen korigovat svou práci v situaci, kdy se stává neúčelnou a nevede k požadovanému cíli. Thorsten Veblen popsal tuto dysfunkci byrokrata jako "trénovanou neschopnost". [9]

Dále se může objevit byrokratická rutina, která vzniká vysokým stupněm formalizace a u pracovníka vzniká tendence postupovat navyklymi způsoby. Tím pracovník ztrácí schopnost efektivně reagovat na změny pracovních podmínek a být flexibilní. U některých pracovníků může prosazování formálních norem a předpisů direktivním způsobem vyvolat pobouření, které se může projevit u pracovníka destruktivním chováním. Jedinci se nechtějí přizpůsobit stávajícím byrokratickým normám a snaží se je upravovat či dokonce ignorovat. V organizaci vznikají konflikty a dochází k poklesnutí organizačního chování. Peter Selznick tuto situaci označil jako "fenomén individuálního vůdcovství". [9] [10]

Neosobnost a formalizace organizačních vztahů může vést k odosobnění činnosti byrokrata. Pracovníci vykonávají svoji práci mechanicky, chybí soutěživost a konkurence uvnitř organizace.

Práce byrokrata je často jediným zdrojem příjmů, tím vzniká ekonomická závislost. Výše příjmů a užitků je přitom závislá na pozici byrokrata ve formální hierarchii moci, což narušuje efektivní a racionální výkon byrokratické činnosti.

Byrokraticky řízené organizace často sklouzávají při zavádění nových činností k zbytečnému zřizování nových úřadů nebo zvyšování počtu pracovníků jejichž činnost není opodstatněná. Jedná se například o zřízení některých funkcí, na základě zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. [44]

2.3 SWOT analýza byrokracie

SWOT analýza je univerzální nástroj, který se běžně používá ve firmách k zhodnocení vnitřních a vnějších faktorů, které ovlivňují úspěšnost například nového produktu či služby. Nejčastěji se SWOT analýza používá jako situační analýza v rámci strategického řízení. Počáteční písmena tvoří podstatu této analýzy. Strength – silné stránky, Weaknesses – slabé stránky, Opportunities – příležitosti, Threats – hrozby. Pomáhá manažerům se nad těmito prvky zamyslet a dedukovat z nich vhodné opatření. "

Pomocí této manažerské metody graficky vymezím slabé a silné stránky byrokracie, také příležitosti, aby nebyla byrokracie chápána převážně negativně a hrozby, které by neměly být podceňovány.

U slabých stránek se domnívám, že hlavní je časová a finanční náročnost. Jak už bylo zmíněno, v byrokratické organizaci převládají písemné postupy a procedury. Dodržování stanovených postupů žádá časovou náročnost, která se dále odvíjí od velikost byrokratické organizace. S narůstajícím počtem řešených úkolů rostou náklady na provoz byrokratické organizace, stejně jako agenda řešených úkolů, jejíž nárůst bezesporu souvisí s množstvím legislativních změn. Finanční a časová náročnost se dotýká i občanů, časová náročnost pro ně představuje cestu na úřad a doba strávená na úradě, či obíhání více institucí pro jednu událost. Finanční náročnost občana představuje náklady spojené s cestou, ale i platby za jednotlivé úkony.

Pro měření byrokratické zátěže bylo navrženo spoustu metod, avšak žádná se moc nevyužívá. Pro měření zátěže se obvykle používá Standartní nákladový model, který je založen na měření

vynaložených nákladů na vykonání činností. Měření administrativní zátěže v České republice se orientuje spíše na podnikatele než na veřejnou správu, samosprávu, či občana.

Formalizaci organizačních vztahů způsobuje především úsilí o shodu stanovených postupů se zákony. V byrokratické organizaci existují hlavně písemné postupy, úředníci tedy mají určenou nařizovací kompetenci. Tím dochází k utlumení soukromých zájmů úředníků. Dodržování postupů si žádá určitou časovou náročnost, která se stupňuje s velikostí byrokratické organizace. Nárůst agendy souvisí s množstvím legislativních změn.

K silným stránkám byrokracie patří rozdělení funkcí a stanovení kompetencí. Převažující písemné procedury mohou patřit i k silným stránkám, jelikož jsou zárukou kontroly. Nestrannost úředníků by měla být zárukou objektivity. Rozdělení funkcí a stanovení kompetencí umožňuje úředníkovi se plně věnovat dané problematice, kterou vykonává a zastupuje. Mezi další silné stránky patří zkušenosti s fungujícími projekty, jako je například Czech POINT. Tento projekt velice přispěl ke snižování byrokratické zátěže jak u občanů, tak u úředníků. Další možnost je se inspirovat zahraničními projekty, které vedly ke snižování zátěže.

Příležitost pro zlepšení situace je jednotnost správy a její propojení. Velkým přínosem je elektronizace veřejné správy, která by měla být stále více rozšiřována. Základní registry veřejné správy nesou s sebou informace o osobách, obyvatelích, práv a povinnostech a územní identifikaci, adres a nemovitosti. Jako příležitost se nabízí větší propojenost a dostupnost.

Pro snižování administrativní zátěže lze využít zahraničních poznatků o této problematice. Můžeme se zde inspirovat a zjišťovat, jak se jednotlivé projekty uchytily a podle toho je zavádět i v České republice.

Úkony, které mohou ohrozit snižování administrativní zátěže jsou časté legislativní změny, které s sebou nesou nová pravidla a povinnosti pro úředníky, či občany. Neosobnost a formalizace organizačních vztahů může vést k odosobnění činnosti byrokrata. Pracovníci vykonávají svoji práci mechanicky, chybí soutěživost a konkurence uvnitř organizace.

Grafické znázornění SWOT analýzy znázorňuje silné a slabé stránky, hrozby a příležitosti, které se u byrokracie vyskytují.

SWOT analýza byrokracie

Silné stránky

- Objektivita, nestrannost,
- možnost kontroly,
- rozdělení funkcí a stanovení kompetencí,
- dobré zkušenosti s fungujícími projekty (Czech POINT, CRM).

Slabé stránky

- Finanční náročnost,
- časová náročnost,
- obtížnost měření byrokratické zátěže,
- formalizace organizačních vztahů, nárůst agendy.

Příležitosti

- Jednotnost správy,
- elektronizace veřejné správy,
- Základní registry veřejné správy,
- Možnost využití zahraničních zkušeností.

Hrozby

- Časté legislativní změny,
- úbytek kvalifikovaných pracovníků,
- rutina,
- odosobnění činnosti,
- negativní postoj veřejnosti k nově vytvářené regulaci.

3 Analýza současného stavu

V této části bakalářské práce budou popsány a zhodnoceny dosavadní přístupy ve snižování regulatorní zátěže u občana a samospráv v České republice. Popíšu situaci od roku 1996, kdy se začalo mluvit o této problematice až do současnosti. Budu se zabývat klíčovými problémy ve snižování zátěže u občanů, která je spojena se situací v České republice. Zhodnotím metody zmiňované v Koncepti snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže, ze které má vycházet má bakalářská práce. Dále analyzuji a zhodnotím situaci na úřadě ve Městě Moravská Třebová, který jsem navštívila při sběru dat pro bakalářskou práci.

3.1 Vývoj snižování byrokratické zátěže

O problematiku zlepšování regulace v České republice byl projeven první zájem v letech 1996-1997, kdy byla zřízena premiérem Václavem Klausem tzv. antibyrokratická komise. Tato instituce měla za cíl najít důvody bariér ve veřejné správě a navrhnout způsoby jejich odstranění. Výsledkem působení bylo několik návrhů na zjednodušení novel několika zákonů (např.: živnostenský, stavební), vyhlášek a zlepšení chování úřadů vůči veřejnosti. [17]

Soustavnější snahy o snížení regulatorní zátěže proběhly v roce 1999, když Ministerstvo vnitra přihlásilo Českou republiku u OECD k hloubkovému šetření reformy regulace. Výstupem šetření byla zpráva obsahující téměř 70 doporučení, kterým by mohla Česká republika zvýšit kvalitu regulatorního prostředí v České republice.

Mezi doporučením bylo například[17]:

- Vyšší kapacita a zodpovědnost veřejné správy zprostředkováním flexibilnějšího a na výkonech založeného řízení lidských zdrojů;
- Posílení snahy o dodržování principů hospodářské soutěže a přímosti trhu při rozhodování celé vlády i ministerstev

V červnu 2001 na tato doporučení zareagovala vláda. Z těchto opatření se bohužel podařilo splnit pouze několik a poměrně velká část z těchto opatření zůstává pořád nenaplněna.

V září 2008 Ministerstvo vnitra připravilo dokument Koncepte snižování nadbytečné regulace vlády ČR č. 302. Hlavním cílem bylo zhodnocení stavu regulace v České republice, upozornění na sporné otázky v problematice oblasti a navrhnout opatření vedoucí k odstranění byrokratické zátěže, zjednodušení a větší přehlednost současného regulatorního prostředí ČR. Definovala také již zmíněné typické náklady, které jsou spojené s byrokratickou zátěží. Dále bylo v Koncepti snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže stanoveny zásady

kvalitní regulace, a to konzistence, odpovědnost, proporcionalita, cílenost a transparentnost. V oblasti byrokratické zátěže koncepce definovala typické náklady spojené s plněním regulace. [11]

Koncepce nově také definovala nadbytečnou byrokratickou zátěž, kterou představuje jako povinnosti vyplývající z regulace, tak i zátěž vyplývající z chybné nebo nevhodné aplikace regulace.

Pojmem byrokratická zátěž koncepce nově definovala nejen dosud sledovanou administrativní zátěž, což představuje náklady na plnění informačních povinností stanovených právními regulacemi, ale také náklady spojené s realizací práva

Existují náklady z prodlení, které představují ztracený zisk vzniklý v důsledku čekání na rozhodnutí příslušných orgánů. Sem lze zařadit různá povolení, licence, nároková dotace.

Iritující náklady jsou obtěžující, skryté a vynaložené naprosto zbytečně.

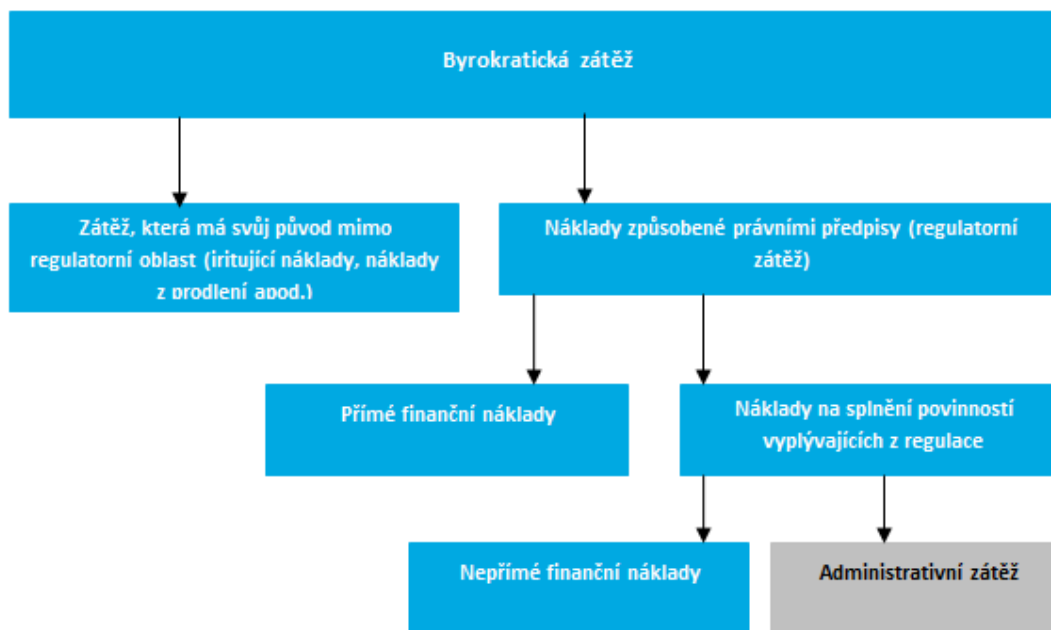
Změnové náklady souvisejí se změnou systému. Vynakládají se při změně právních předpisů nebo při zpřísnění podmínek udělení licence či povolení.

Náklady spojené s nejistotou souvisejí s nepředvídatelnými skutečnostmi. Jde např. o náklad spojený se změnou kursů nebo rozmanitostí jednotlivých prvků trhu. [11]

Přímé finanční náklady jsou náklady, které souvisí s odvodem finančních prostředků ve prospěch odpovědného orgánu (např. daně, poplatky, pokuty apod.)

Náklady na vykonání povinností, které plynou z regulace (právních předpisů) vytvářejí jednak nepřímé finanční náklady, které jsou vydány na uskutečnění požadavků kladených právními předpisy na výrobní proces, produkt či službu, a již jmenovaná administrativní zátěž neboli náklady bezprostředně sdružené s plněním informačních povinností. [34]

Následující obrázek ukazuje vrstvení zátěží.



Obrázek 1 - Schéma zátěže

Zdroj: [33]

Mezi hlavní oblasti zjednodušování regulace koncepce řadila konsolidaci, deregulaci a racionalizaci regulace, doplněné o sledování vývoje názoru veřejnosti na regulaci.

Konsolidace značí „spojování více rozmanitých textů, které regulují určitou oblast, v jeden text, bez nebo s menšími změnami podstaty regulace.[11]“

Deregulace znamená „zrušení nebo uvolnění závazných pravidel, aniž by byla ohrožena nebo oslabena potřebná ochrana, kterou současná regulace garantuje.[11]“

Racionalizace regulace „úzce souvisí s realizací procesních auditů agend veřejné správy.[11]“

3.2 Klíčové problémy

Hlavní příčinou nedostatků ve snižování byrokratické zátěže veřejné správy je komplikovaná legislativa. Velké množství předpisů, nepřehlednost, protichůdnost dělá veřejnou správu více složitější. Důvodem je nedostatek času k vytvoření kvalitních prepisů, průběžné objevování chyb a nedostatků, které jsou řešeny novelizací.

V České republice neplatí pouze národní právo, ale i evropské právo vstupuje do úprav práv a povinností ve podobě nařízení a směrnic. Výše uvedená špatná komunikace a výměna informací je také významný problém. Dále má na výkon veřejné správy dopad politický vliv.[31]

A taktéž zmiňovaná potřeba sdílení dobré praxe, která v této době neprobíhá koncepčně a dynamicky pro potřeby úřadů.

Tato problematika v České republice doposud nebyla centrální politikou ucelena či koordinována. V podstatě veškeré snahy vzniklé v minulosti v rámci různých vládních koncepcí a dalších strategických dokumentů, nebyly právně vynutitelné a ve skutečnosti fungovaly jako jakési doporučení. První ucelenější snahy v oblasti snižování regulatorní zátěže byly v České republice cíleny hlavně na podnikatelskou sféru.

Jako příklad, že dokumenty fungují spíše jako doporučení jsou metody pro snižování zátěže uvedené v Koncepci snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže z roku 2008. Tyto metody nebyly zatím využity.

Velkým faktorem, který ovlivňuje oblasti výkonu veřejné správy na lokální úrovni, je velká roztržitost sídelní struktury České republiky. Existuje přes 6 tisíc obcí, z nichž 80 % má pod 1000 obyvatel. Tento jev s sebou nese spoustu negativních dopadů. Celkově nízká efektivita výkonu veřejné správy v malých obcích. Není zde dostatečná kvalifikace a kompetentnost managementu, tudíž není zaručen profesionální výkon. U malých obcí chybí kvalita služeb, která je běžná pro občany ve velkých obcích. Úroveň jazykových dovedností, využívání IT, úroveň lidských zdrojů a nejednotný systém řízení znalostí se liší. [28]

Dalším nedostatkem je nedostatečná výměna informací ve veřejné správě. Jedná se o duplicitní sběr shodných dat různými subjekty. Zde je nezbytné dostatečně propojit systémy navázané na registry a databáze, aby informace uvnitř veřejné správy byly navzájem dostupné a snížila se tak nutnost občana poskytovat a ohlašovat stejné informace vícekrát.

Problém spočívá i v pomalosti a složitosti postupů ve výkonu různých agend. Zmiňovány jsou zejména agendy vydávání řídičských průkazů a dalších dokladů.

Za výrazný nedostatek je považováno i nedostatečné sdílení zkušeností mezi úřady. Stav by zlepšil nástroj určený ke sdílení informací. Nějaké online prostředí, v němž by se sdílely informace a bylo dovoleno uživatelům rovněž přispívat či účastnit se diskuzí. [28]

Návrh na zlepšení pro tyto klíčové problémy budou uvedeny v kapitole 4.

3.3 Modely k určení administrativní zátěže

SCM

SCM (Standard Cost Model, neboli standardní nákladový model) je metoda používání k měření administrativní zátěže, neboli nákladů na splnění informačních povinností stanovených zákonem. V mnoha státech již byla úspěšně aplikována při měření administrativní zátěže podnikatelů. Cílem SCM je identifikovat regulatorně zatěžující oblasti, na které mohou být následně zaměřeny aktivity k odstranění a snížení regulatorní zátěže. Postup je založen na relativně jednoduchém výpočtu, kdy se u individuálních informačních úkolů v rámci konkrétního právního předpisu určí finanční náklady, které je nezbytné vydat na splnění předmětných povinností (hodinové náklady, počet hodin, počet dotčených subjektů, frekvence plnění povinnosti). Je nutné určit, jaké typy subjektů a jaké typy informačních povinností budou měřeny. Poté je nutné vykonat přípravnou analýzu, která zahrnuje identifikaci právních předpisů, identifikaci informačních povinností, určení jejich původu a provádění rozhovorů. V následující fázi lze přikročit k samotnému měření. Na konci dojde k prezentaci výsledků a jejich případné převedení do databáze. Mezi rizika u tohoto nástroje jsou především možnosti určité odchylky při měření. [11] [17]

Metoda SCM se v některých zemích osvědčila, bohužel v České republice byla využita jen v podnikatelské sféře, tudíž je zde velký potenciál implementace tohoto nástroje i pro občany. Metoda by se dala využít například při vypočtení finančních nákladů, které občan vydá při vyřizování základních životních situací (vyřízení stavebního povolení, řidičského průkazu či cestovních dokladů. Vzhledem k finanční a organizační nákladnosti této metody by k primárnímu určení oblasti, kde by bylo SCM příhodné využít mohlo být užito metody Quick Scan, která je stejně jako metoda SCM zmíněna v Konceptu snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže z roku 2008. [11] [17]

Quick Scan

Metoda stanoví priority k provedení klasického SCM měření. Nejdřív dojde k shromáždění dostupných podkladů v podobě hlavních předchozích průzkumů, měření, odhadů a jiných. Poté dojde k samotnému vytipování oblastí, které představují největší regulatorní zátěž. Hlavní výhodou Quick Scan na základě koncepce výrazně nižší finanční a časové náklady při hodnocení míry regulatorní zátěže. Primární vytipování klíčových oblastí pro snižování regulatorní zátěže se projevuje jako vhodné řešení. Zkušenosti ze zahraničních zemí totiž nasvědčují existenci Paretova principu, podle nějž obvykle 20 % všech právních předpisů

způsobuje zhruba 80 % administrativní zátěže. Rizikem u této metody bývá, že výběr nemusí být vždy zcela optimální. Mohou být vybrány oblasti s relativně nižší mírou zátěže, a naopak přehlédnuty oblasti kde je zátěž vyšší. Důvodem může být mylný odhad, nebo použití starších ne zcela aktuálních dat. [17][11]

Route map

Další významná metoda zmiňována v Koncepci snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže z roku 2008 je metoda Route map (Cestovní mapa) spočívající ve sledování administrativní zátěže dopadajících na různé skupiny občanů. Je sledováno, jaké úřady musí občan navštívit, kolik času pro tuto činnost musí vynaložit aj.

Všechny tyto metody patřily do pozdějšího návrhu opatření na snižování administrativní zátěže občanů ve zprávě Ministerstva vnitra z roku 2010. Stejně jako předcházející metody nebyla úspěšně realizována. Zmíněné metody jsou zahrnuty i v aktuálním Strategickém rámci rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020. Měření a hodnocení administrativní zátěže spadá pod cíl 1.2 s názvem Snižování regulatorní zátěže, který spadá pod strategický cíl Modernizace veřejné správy. [18][11]

Pro měření administrativní zátěže u občanů se mohou využít i další metody využívané v zahraničí. Jedná se například o Customer Journey Mapping (Mapování cesty občana), který se na rozdíl od Cestovní mapy zaměřuje na sledování dojmů a zkušeností občanů v každém okamžiku řešení daného kroku. Existuje také Administrative Effort Index (Index administrativní námahy), který přes srovnávací škálu umožňuje identifikovat správní řízení s nejvyšší mírou zátěže pro občany. [17]

3.4 Smart administration

V roce 2007 byla schválena strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (Strategie realizace Smart administration v období 2007–2015). Jedná se o jednu z prvních strategií, která je z podstatné části zaměřena na snižování regulatorní zátěže občanů. Zásady kvalitní regulace musí srozumitelné, přiměřené, odůvodnitelné, stabilní, přístupné a jednoduché. Jedná se o Usnesení vlády č. 197/2007 k návrhu Integrovaného operačního programu pro období 2007 až 2013 a základním cílům strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby a usnesení č. 757/2007 o strategii Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby. Vláda stanovila jako cíl „*Prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socio-ekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů* [35]“.

Hlavním cílem strategie bylo a je zjednodušit a transformovat používané postupy a začít využívat moderní, komunikační a informační technologie. Součástí této strategie je také eGovernment neboli elektronizace veřejné správy. [21]

eGovernment je „využívání informačních technologií veřejnými institucemi pro zajištění výměny informací s občany, soukromými organizacemi a jinými veřejnými institucemi za účelem zvyšování efektivity vnitřního fungování a poskytování rychlých, dostupných a kvalitních informačních služeb. [13]“

Veřejná správa je pak vnímána občany jako dostupnější, rychlejší, efektivnější a levnější. Jako první vznikla síť kontaktních míst veřejné správy Czech Point, vytvoření Portálu veřejné správy či vytvoření základních registrů veřejné správy.

Se Smart Administration se velice často spojuje pojem Hexagon veřejné správy, jehož vrcholy představují prvky, které jsou rozhodující pro její efektivitu. Vrcholy jsou navzájem propojené.

Jeho vrcholy jsou následující[6]:

- Legislativa,
- občan,
- finance,
- úředník,
- organizace
- technologie.



Obrázek 2 - Hexagon efektivní veřejné správy

Zdroj: [6]

Legislativa tvoří základ kvalitní veřejné správy. Měla by být jednoduchá a pro občany srozumitelná. Měla by být také přijímána jen v nutných případech, aby nezpůsobila zbytečnou byrokratickou zátěž.

Občan, který je klientem veřejné správy by měl mít usnadněný styk s úřady. Pro občana je důležité veřejnou správu zprůhlednit, udělat ji otevřenou a měl by se podílet na jejích rozhodnutích a kontrolovat její fungování.

Finance neboli rozpočtování veřejné správy. Rozdělení zdrojů na jednotlivé aktivity a provázání rozpočtů s prioritami.

Úředník působící na ministerstvu, kraji nebo obci je stavební kámen veřejné správy a je nutno, aby se na něj nahlíženo všude stejně.

Organizace výkonu veřejné správy hledá rovnováhu mezi přiblížením veřejné správy občanovi a efektivní vynakládáním veřejných prostředků. Zahrnuje úroveň řízení, metody řízení kvality, sledování výkonosti a efektivnost vynakládaných prostředků a sledování spokojenosti občanů.

Informační technologie jako usnadnění kontaktu občana s veřejnou správou, ale i komunikace uvnitř veřejné správy.[6] [35]

Czech POINT

(Český Podací Ověřovací a Informační Národní Terminál) je velmi kladně posuzován napříč veřejnou správou. Czech POINT umožňuje v mnohém prostší vyřízení záležitostí občana na jednom místě. Služby, které Czech POINT nabízí jsou dále rozšiřovány, což je dobrý směr vývoje i pro snižování regulatorní zátěže. Czech POINT k dnešnímu dni poskytuje služby jako[1]:

- „Autorizovaná konverze dokumentů;
- Centrální úložiště ověřovacích doložek;
- Datové schránky;
- Přijetí podání podle živnostenského zákona (§ 72);
- Úschovna systému Czech POINT;
- Vydání ověřeného výstupu ze Seznamu kvalifikovaných dodavatelů;
- Výpis z bodového hodnocení řidiče;
- Výpis z insolvenčního rejstříku;
- Výpis z Katastru nemovitostí;

- Výpis z Obchodního rejstříku;
- Výpis z Rejstříku trestů;
- Výpis z Rejstříku trestů právnické osoby;
- Výpis z Živnostenského rejstříku;
- Základní registry.“

Zmiňované datové schránky jsou státem garantované komunikační nástroje pro doporučení písemností mezi subjekty. Nahrazují klasické doporučené dopisy a tím dochází ke snížení nákladů. Zřízení datové schránky je zdarma a úřady mají povinnost komunikovat prostřednictvím datových schránek s každým, kdo ji má zřízenou. Povinně ze zákona mají datovou schránku zřízeny orgány veřejné moci, právnické osoby zapsané v obchodním rejstříku, advokáti, daňoví poradci, insolvenční správci. I tato služba přináší občanům zřejmě snížení administrativní zátěže. Konkrétním příkladem může být možnost podání žádosti o sociální dávky opatřené zaručeným elektronickým podpisem, místo osobní návštěvy úřadu.[3]

Dle výsledků studie CEVRO institutu datové schránky přinesly v období 2009 až 2013 celkové ekonomické přínosy 3,5 miliardy korun. Orgánům veřejné moci ušetřily dle studie datové schránky 2,7 miliardy korun. Právnickým osobám činila úspora půl miliardy korun, podnikatelé ušetřili okolo čtvrt miliardy korun a fyzické osoby 18 milionů korun. Odhadovaný vývoj úspor od zavedení datových schránek po konec roku 2018 je 17 miliard korun. [2]

Elektronický podpis je prvkem nástrojů bezpečnosti elektronické komunikace mezi úřadem a občanem. Cílem je spolehlivá komunikace v shodě s mezinárodními normami. Důraz je kladen na důvěrnost informací, aby se k nedostaly k neoprávněným osobám a zabezpečení informací proti úpravě. Elektronický podpis upravuje zákon č. 227/2000 Sb. O elektronickém podpisu ve znění pozdějších předpisů. [13] [45]

V rámci eGovernmentu byl v roce 2012 zaveden systém základních registrů. Jsou zde tzv. referenční údaje, které jsou vždy aktuální a právně závazné. Pokud o sobě změním nějaký údaj, všechny připojené úřady k základním registrům se změnu dozví automaticky. [38]

Mezi tyto registry patří [14]

- Registr osob,
- Registr obyvatel
- Registr práv a povinností
- Registr územní identifikace, adres a nemovitostí.

Portál veřejné správy je nejjednodušší cesta k informacím a službám veřejné správy. Občané zde mohou komunikovat s veřejnou správou. Portál je rozdělen na čtyři sekce a to občan, podnikatel, cizinec a úředník. Na jednom místě je možné nalézt povinně zveřejňované informace o úřadech státní správy i samosprávy, seznam datových schránek, rejstřík orgánů veřejné moci, online formuláře, věstníky a národní katalog otevřených dat. I když se jedná o krok správným směrem a stále dochází k dalšímu rozšiřování poskytovaných informací a služeb, může nastat problém ve větvení stránek a ztracení přehlednosti pro uživatele.[24]

Na Portálu veřejné správy najdeme popsané i jednotlivé životní situace, které jsou rozdělené do sekcí, například bydlení, cestování, finance, rodina, doprava atd. Pro uživatele se může zdát komplikovaný, proto úřady obcí vytváří i své vlastní zpracování životních situací. Přínosy jsou zejména v menších nákladech spojených s cestou na úřad, se zjišťováním postupu vyřízení situace, snazší přístup k informacím na jednom místě a méně času potřebného pro komunikaci s úřadem. [25]

Město Moravská Třebová

Město Moravská Třebová na svých stránkách obsahuje odkaz na „Potřebuji vyřídit“. Ta občana převede na stránku, na níž nalezne různé oblasti životních situací. Shromáždí se zde všechny důležité informace pro vyřešení životních situací občana. Nabízí snadnou uživatelskou orientaci a využitelnost i při nízké digitální gramotnosti. Po vybraní životní situace je zobrazen souhrnný návod kde, s kým a kdy záležitost řešit, jaké doklady a informace mít s sebou, jaké jsou případné poplatky, lhůty, co je po žadateli požadováno, právní předpisy a datum poslední aktualizace. Což je určitě krok správným směrem, občan už před návštěvou úřadu ví, co bude k vyřízení potřebovat a kolik ho to bude stát. Jako příklad lze uvést Udělení řidičského oprávnění a vydání prvního řidičského průkazu. Najdeme zde podrobné informace o tom, komu může být řidičské oprávnění povoleno, kdo je oprávněn v této věci jednat, podmínky a postup řešení, zahájení řešení této životní situace, místo, čas, a osoby s kým mohou tuto situaci řešit, jaké doklady a informace musím mít, poplatky, lhůty pro vyřízení, další činnosti, právní předpisy. [23]

Obrázek 2 ukazuje, zmiňovanou webovou stránku města Moravská Třebová, sekci potřebuji vyřídit a příklad udělení řidičského oprávnění a vydání prvního řidičského průkazu. V levé části obrázku vidíme seznam životních situací.



Obrázek 3 - Potřebuji vyřídit Moravskatrebova.cz

Zdroj: [23]

3.5 One-stop-shop

Dalším pokrokem ke zvyšování uživatelského komfortu je řešení životních situací skrze nabídku služeb na jednom místě. One-stop-shop je název pro spojování samostatně fungujících oddělení a odborů úřadů. Realizace může probíhat dvěma formami. První je fyzické sestěhování úřadů do jednoho místa. V České republice je tento způsob těžko proveditelný. Druhý způsob je koncentrace náborů požadavků občanů na jednom místě a následně řešení na jednotlivých pracovištích. Je nutno dosáhnout vysokého stupně elektronizace agend, aby řešení z jednotlivých pracovišť nebyl řešen přes kurýry, ale rychle přes datové schránky nebo jiné elektronické řešení. [17]

Typickým příkladem této situace je vyřízení stavebního povolení. Občan musí vyplňovat obdobné údaje na vlastní tiskopisy, musí navštívit několik institucí jako je stavební úřad, katastr nemovitostí, odbor ochrany přírody a krajiny, odbor památkové péče, odbor dopravy.

Tento způsob zvolila již zmiňovaná Moravská Třebová.

Úřad města na jednom místě vyřizuje[17]:

- Přihlašování do evidence obyvatel;
- Podávání žádostí o občanské průkazy;
- Vyzvedávání hotových dokladů;

- Služeb Czech POINT;
- Poplatků za odpady;
- Ověřování listin a podpisů;
- Ostatních poplatků spojené s vyřizováním služeb;
- Poskytování informací o činnosti města a úřadu, o společenském, kulturním a sportovním dění Podávání písemností

Požadavky občana jsou obstarávány přepážkovými pracovišti s vyvolávacím systémem, který zajišťuje plynulý příchod občanů a slouží i ke statistikám a ty vedou k dalšímu zlepšování. Na každé přepážce je k dispozici příjmová pokladna, takže občan může poplatek ihned zaplatit a nemusí přecházet k jiné přepážce.

Tabulka 1 - Statistika služeb Moravská Třebová v roce 2016

Služba	Počet vyvolaných	Průměrné čekání	Průměrná doba u přepážky
Občanské průkazy příjem	4550	1:06	10:22
Občanské průkazy výdej	3472	0:57	7:09
Cestovní doklady příjem	1386	1:30	10:31
Cestovní doklady výdej	1966	1:08	7:26
Ověřování	2 061	0:58	13:14
Poplatek za psy	248	0:44	7:14

Zdroj: [20]

Data jsem porovnávala s rokem 2015, průměrné čekání bylo cca stejné. Ovšem průměrná doba u přepážky se u každé služby prodloužila o cca 1 minutu. U občana je to zanedbatelný čas, ovšem značí to narůstající zátěž v celkovém horizontu jak pro úředníky, tak i pro občany. Průměrná doba u přepážky by měla mít klesající trend a mělo by probíhat celkové urychlování služeb. Značí to narůstající administrativní zátěž, která by s klesajícími požadavky na občana měla být klesat.

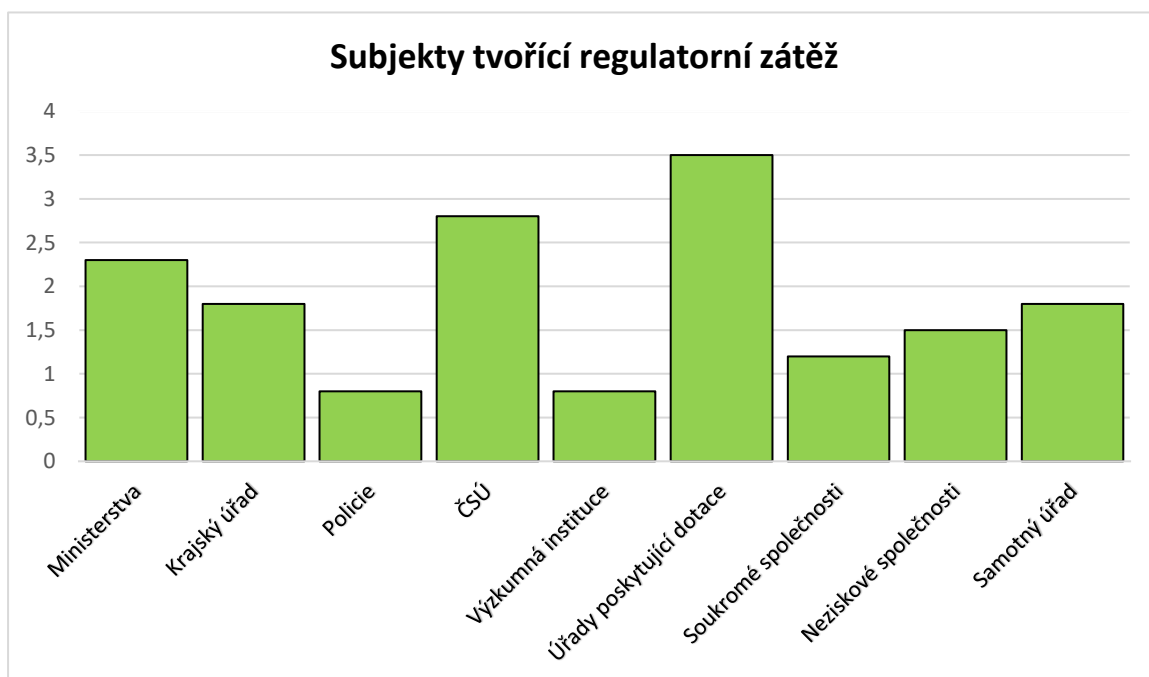
3.6 Byrokratická zátěž směrem k úředníkovi

U obcí I. a II. typu jsou kladeny nemístné nároky spojené s opakovanými sběry dat a poskytováním informací a výkonu jejich činnosti. Fakt, že 90 % obcí tedy asi 400 obcí s počtem obyvatel do 100 nemá uvolněného starostu a žádného, popř. jednoho zaměstnance. Podobně tak jen 50 % obcí s počtem obyvatel do 300 má maximálně jednoho zaměstnance. Znamená to, že

bezmála 1200 obcí má jen jednoho zaměstnance. Starosta tedy zajišťuje chod obce v podobě výkonu všech samosprávných i správních činností, kterých je přitom celkem než 1300.[16]

Dále se musí starosta potýkat s administrativou, která zahrnuje reagování na dotazníky, hlášení, tiskopisy, formuláře a jiné formy sběru dat k pro něj nejasným účelům, které jsou shledávány až vysloveně byrokratickými.

Obce jsou také nadměrně zatěžovány s povinnostmi spojenými s poskytováním informací a statistických dat. Obce musí poskytovat hlášení pro Ministerstvo financí, Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy. Nejvíce času na vyplnění vyžaduje Integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí (ISPOP) s průměrnou dobou vyplnění téměř 11 hodin. Vyplnění výkazů / hlášení pro Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo pro místní rozvoj trvá průměrně více než 6 hodin. Největší časové zatížení představují pro obce výkazy / hlášení pro úřady poskytující dotace, Ministerstva financí a pro Český statistický úřad. [8]



Obrázek 4- Subjekty tvořící regulatorní zátěž

Zdroj: [17]

Agenda dotační politiky je subjekty veřejné správy na úrovni obcí a krajů považována za nejvíce zatěžující. Agenda dotační politiky je problematikou na celostátní úrovni. Obce by měly

začít využívat elektronické nástroje vedoucí ke snížení regulatorní zátěže. Přínosem by bylo snížení časových, finančních a personálních nákladů.

Jak bylo naznačeno výše, zátěž vzniká plněním zpravodajské povinnosti ke statistickým zjišťováním ČSÚ a to podle zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů. Zpravodajská povinnost není každý rok stejná a je upřesňována vyhláškou o Programu statistických zjišťování na příslušný rok.[46]

Pro každé statistické zjišťování obce je vyčíslena hodnota administrativní zátěže dle vzorce:

Administrativní zátěž jednoho statistického zjišťování je určena vztahem: = čas na vyplnění výkazu (v hod.) × frekvence vyplňování výkazu za rok × hodinová mzda (v Kč)

- hodinová mzda (obvyklá) je stanovena na 179, 46 Kč [16]

Administrativní zátěž roste s velikostí obcí i rozsahem výkonu státní správy. Typicky větší administrativní zátěž mají obce s matrikou nebo stavebním úřadem a ty, které mají zřízenou funkci tajemníka.

Obce I. typu vyplňují ročně průměrně 12 povinných výkazů / hlášení, a vyplnění jim zabere cca 33 hodin za rok, obce II. typu jsou ročně zatíženy v průměru 42 výkazy, jejichž vyplnění trvá cca 134 hodin. Nejzatíženější jsou obce III. typu, které musí vynaložit cca 295 hodin ročně (tj. téměř 2 měsíce práce) na vyplnění 79 povinných výkazů. Ty nejzatíženější obce ročně stráví cca 84 dní (tj. více než 4 měsíce práce jedné osoby) na vyplnění 104 výkazů / hlášení.

Vyplňováním formulářů, dotazníků finančních výkazů a obdobných materiálů je pro zaměstnance úřadu časově náročné. Informace musí často složitě dohledávat a také se setkávají s nesrozumitelnými a dlouhými otázkami. Z toho důvodu mohou být formuláře vyplněny chybně, nebo je zaměstnanci obce ani nevyplňují. [8]

Z toho důvodů dochází k zjednodušování a zpřehlednění otázek ve formuláři. Formuláře zahrnují kontaktní osobu, s jejímž podpůrným působením si schopná úřednice ve většině případů poradí.

Údaje, které nejsou elektronicky uloženy a jejich dohledání v papírové podobě v archivu způsobují velkou časovou zátěž. Proto je zde důležité zvýšit stupeň elektronizace.

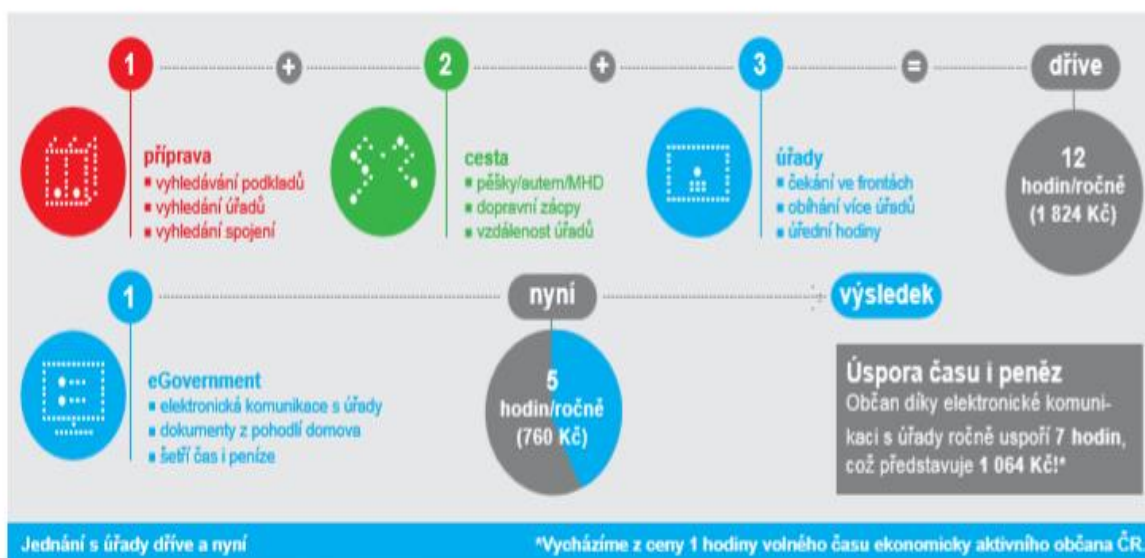
Ze strany úředníků bývají negativně hodnoceny termíny ohledně zpracování výkazů a následná absence přehledné zprávy, k čemu byla obcím poskytnuta data využita. Většina statistických šetření se odehrává v jarním období, kdy obce musí také vykázat roční účetní výkaznictví, roční

závěrku, audit, výběrem místních poplatků a z toho důvodu je statistické šetření velmi obtěžující. Řešením by bylo přesunout termíny pro statistiku na méně frekventované termíny. Ovšem ČSÚ je povinen, tyto termíny dodržovat, z důvodu že až 95 % je nařízeno Evropskou komisí nebo Evropským parlamentem. [16]

3.7 Byrokratická zátěž směrem k občanovi

Byrokratická zátěž směrem k občanovi tvoří většinu zmiňovaných úkonů. Týká se to duplicitního poskytování osobních informací, zdlouhavé administrativní úkony, navštěvování několika úřadů kvůli jedné věci, a především finanční a časové náklady.

Elektronická komunikace místo papírování a postupné propojování úřadů ušetří čas občanům. Před zaváděním elektronizace se návštěv občana na úřadě členila na 3 úseky. Příprava, která zahrnuje vyhledávání podkladů, vyhledávání úřadů, vyhledávání spojů. Druhá je cesta na úřad MHD/autem/pěšky a vzdálenost úřadů. Třetí je čekání ve frontách, obíhání více úřadů a úřední hodiny. Elektronizace, která s sebou přináší elektronickou komunikaci s úřady, dokumenty v pohodlí domova a ušetření času i financí. Dříve občana návštěva úřadu stála 12 hodin ročně a celkem 1 824 Kč. Občan díky elektronické komunikaci s úřady ušetří ročně 7 hodin, což představuje 1 064 Kč. Nyní je to tedy 5 hodin ročně a 760 Kč. Výpočty vychází z 1 hodiny volného času ekonomicky aktivního občana České republiky. [27]



Obrázek 5 - Jak se mění jednání s úřady

Zdroj: [27]

4 Návrh pro zlepšení

Klíčovým řešením pro zlepšení byrokratické zátěže u občanů je dosáhnout vysoké elektronizace veřejné správy. Vhodné digitální nástroje ulehčí práci úředníkům, zrychlí proces a sníží chybovost. Aktuálně je zaměřena pozornost především na zvýšení dálkové přístupu občana ke službám veřejné správy.

Na návrhy pro zlepšení byrokratické zátěže lze pohlížet ze dvou směrů. První směr je shora a druhý směr je zdola. Byrokratická zátěž lze zmírnit či odstranit. Zmírnění spočívá v takovém návrhu, který vede zmenšování byrokratické zátěže, ale neodstraní ji, jelikož částečná byrokratická zátěž tu bude vždy.

K odstraňování byrokratické zátěže lze dosáhnout vysokou mírou elektronizace, kdy občanům například odpadá návštěva úřadů.

Návrhy pro zlepšení vyplývají z mého uvážení, ale také z klíčových problémů, které jsou charakterizovány v kapitole 3.2

4.1 Úpravy shora

Úpravy shora znamenají, jak budou jednotlivá ministerstva a krajské úřady zeštíhlovat agendy a požadavky na podřízené orgány, například na obce. Také jaké nařízení a zákony vyvolávají byrokratickou zátěž u ministerstev a navrhnout opatření pro snižování.

V oblasti snižování zátěže veřejné správy z pohledu ministerstev není v zásadě vnímám příliš velký prostor ke zlepšení. Ministerstva podle šetření nepociťují nadměrné a zbytečné zatížení, pouze zatížení odpovídají povinnosti výkonu veřejné správy.

Zlepšení legislativy

Komplikovaná legislativa a novelizace vedou ke zvyšování byrokratické zátěže. Zahrnuje velké množství předpisů, nepřehlednost, protichůdnost. Důvodem je nedostatek času k vytvoření kvalitních předpisů, průběžné objevování chyb a nedostatků, které jsou řešeny novelizací.

Tudíž návrh pro zlepšení spočívá v ucelení a zjednodušení legislativy. Je důležité, aby byla legislativa ucelená, jednotná a neměla by být protichůdná. Tudíž by se ministerstva měla zaměřit na tuto skutečnost a zlepšit a propojit legislativu.

Unijní právo

Unijní právo má rovněž významný vliv na tuto problematiku a je uveden jako klíčový problém v kapitole 3.2. Toto právo je založeno na mezinárodních smlouvách, ke kterým je Česká republika přistoupila, tj. Smlouvě o Evropské unii, Smlouvě o fungování Evropské unie a Smlouvě o přistoupení státu.

Hlavními prameny jsou primární prameny práva, sekundární prameny práva, rozsudky soudního dvora, obecné unijní právní zásady a mezinárodní smlouvy. Z pohledu administrativní zátěže jsou nejvíce zatěžující prameny sekundárního práva – směrnice, rozhodnutí a nařízení. Směrnice představují největší zátěž. Je u nich požadována transpozice v daném časovém úseku (obvykle 2 - 4 roky).

Evropská komise si tuto zátěž uvědomuje, proto od roku 2015 zřídila program REFIT, jehož cílem je zjednodušit unijní předpisy a snížit náklady na jejich provádění.[17]

Předávání informací mezi krajem a obcí – sdílená praxe

Negativně je hodnocena oblast týkající se předávání informací mezi jednotlivými subjekty veřejné správy. Tato skutečnost je taktéž jeden z klíčových problémů zmíněný v kapitole 3.2. Hlavní důvod je podle krajů a obcí nedostatečná spolupráce mezi ministerstvy.

Právní rámec ministerstvo nenastavuje komplexně a legislativa není propojená napříč resorty. Často jsou vyžadována data, která byla již reportována.

Kraje a obce podporují vyšší stupeň elektronizace, propojení systémů a databází, vytvoření větší standardizace napříč úřady a mezi ústředními orgány.

Nedostatky spočívají v [17]:

- Špatné dostupnosti komplexních informací veřejné správy
- Špatná provázanost legislativy
- Nedostatečná metodická podpora
- Duplicitní a nesystematické vedení informací, nepropojené registry, krátký čas na zpracování požadovaných dat
- Zastaralý software, nekompatibilita, nemodulárnost, nekompatibilita informačních systémů
- Nedostatečná mezirezortní spolupráce

Návrh na zlepšení:

- Vytvoření komunikační platformy pro celou veřejnou správu
- Standardizace webových stránek ústředních orgánů
- Zlepšení využití portálu veřejné správy
- Úprava legislativy
- Vytvoření otázek a odpovědí pro obce kraje na stránkách ministerstev
- Zřídit sbírku metodických pomůcek
- Zajistit jednotný přístup do systémů
- Jednotnost informačních infrastruktury
- Rozvoj elektronizace informací
- Více sdílet dobrou praxi
- Modernizace softwaru a informačních systémů
- Zlepšení mezirezortní spolupráce

Sdílení dobré praxe může vnuknout jiným subjektů veřejné správy užitečné informace a praktiky. Opatření má kladný ohlas i na snižování zátěže občanů, kdy pomocí sdílení informací a dobré praxe může dojít i ke zkvalitnění služeb poskytovaných úřady. Neexistence komunikačního nástroje nutí subjekty vymýšlet vlastní řešení od začátku.

Řešením by byla jednotná komunikační platforma, která by umožnila sdílet informace, zkušenosti a příklady dobré praxe mezi jednotlivými subjekty veřejné správy. Jednalo by se o vytvoření uživatelské webové stránky. Tyto webové stránky fungují již v zahraničí v rámci eGovernmentu. Subjekty by zde mohly komunikovat, nalézt potřebné informace, zjistit, zda k problému již v minulosti někde nedocházelo a zjistit jaké řešení se osvědčily či naopak. Zodpovědným za zřízení a údržbu webové stránky by bylo Ministerstvo vnitra a vystupovalo by jako národní garant. Přínosem by bylo snížení časové a finanční náročnosti, zkvalitnění činností a fungování veřejné správy a zlepšení služeb.

Roztříštěnost sídelní struktury

Roztříštěnost sídelní struktury v České republice představuje zásadní problém (kapitola 3.2). Existuje přes 80 % obcí z celkového počtu, která má pod 1000 obyvatel. V těchto obcích je nízká efektivita výkonu veřejné správy. Chybí zde kvalita služeb, jazyková úroveň, využívání IT a úroveň lidských zdrojů.

Tato skutečnost by se dala napravit kvalifikací u zaměstnanců těchto obcí, aby se vyrovnala kvalita u malých obcí a větších měst. Tato skutečnost bude dle mého názoru těžko proveditelná. Na úřadech v malých obcích je jen několik zaměstnanců na rozdíl od velkých měst. U menších obcí jsou zaměstnanci voleni například i ze známosti, tudíž mohou být ve funkci už dlouhou dobu, či jsou staršího věku a může se stát, že například starosta či jiný zaměstnanec nemá takové znalosti o IT technologii či o moderních věcech.

Řešením by bylo i rušení a spojování úřadů, aby docházelo ke zlepšování kvality, ovšem to je jediný pozitivum. Převažují hlavně negativa jako je:

- Snižování poskytovaných služeb pro občany
- Dojíždění občanů na úřad
- Úřad obce se stará o svoji obec – při spojení by se musel starat o více obcí
- Úředníci by ztratili zaměstnání – nebylo by potřeba tolik úředníků (což by naopak vedlo ke snížení úředníků, která také vede ke snížení byrokratické zátěže)

Adekvátním řešením je tedy vzdělávání a kvalifikace úředníků.

Změna zákona o státní službě

Předpisy, které jsou vnímány problematicky jsou předpisy správního práva a obecně procesní povahy. Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě byl označen jako nejvíce zatěžující. Tento zákon upravuje poměry mezi státními zaměstnanci a správními úřady.[44]

Zákon klade na veřejnou správu výrazné nároky zejména v oblasti výběrových řízení, která jsou vnímána spíše kontraproduktivně. Zákon stanovuje náležitosti výběrového řízení od podmínek vyhlášení, průběhu, práv a povinností žadatelů o pracovní místo. Každý žadatel o pracovní místo, jehož žádost nebyla vyřazena podle § 27, je pozván na osobní pohovor. Tato část je ta nejvíce zatěžující, hlavně při vysokém počtu uchazečů. Celý proces je ministerstvy vnímám zátěžově a nese s sebou vysoké náklady. Jedná se o problematické úpravy zejména v [17]:

- Nemožnost přesunu zaměstnance v rámci úřadu, ale nutnost vypisovat nové výběrové řízení;
- Je nezbytné se všemi přihlášenými uchazeči vykonat osobní pohovor (dřívější praxe písemného testu, následně u vybraných uchazečů osobní pohovor, není dnes podle zákona akceptovatelná).

Návrh na úpravu zákona o statní službě by měl zrušit osobní pohovor v prvním kole výběru uchazečů a nahradit ho písemným testem, nebo nějakou jinou formou otestování. Přínosem bude snížení personálních, finančních a časových nákladů.

Změna zákona o svobodném přístupu k informacím

Dalším nedostatkem je zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a povolení zveřejnění informací o mzdách pracovníků povinných subjektů. Tato oblast není subjekty veřejné správy pozitivně přijímána. Zákon stanovuje povinnost skýtat informace vztahující se k jejich působnosti[47]:

- Státním orgánům,
- Územním samosprávným celkům a jejich orgánům
- Veřejným institucím
- Subjektům, kterým zákon svěřil rozhodování o právech

Informací se chápe přímé nebo zprostředkované sdělení údajů o skutečnostech, které se týkají:

- Zákonem vymezené působnosti závazného subjektu, a jejího výkonu,
- Činnosti povinného subjektu, vyplývající z jeho působnosti
- Profily povinného subjektu, především jeho postavení, organizace, úkolů, způsobu jejich plnění a hospodaření.

Zákon o svobodném přístupu k informacím způsobuje hojně debaty uvnitř veřejné správy. Ústřední orgány, ale zejména kraje a obce považují výkon činností stanovených na základě tohoto zákona za výrazně zatěžující.

Jako řešení se nabízí požadování zálohy na náklady spojené s poskytnutím informace, pokud rozsah přesahuje trojnásobek standartní informační žádosti. Zde je nutné přesně definovat tento rozsah. Přínosem bude snížení finančních nákladů spojené s vypracováním. Změna může nastat při projednání a schválení novelizace legislativy.

Elektronické volby

Jistá změna by mohla proběhnout i u voleb. S přípravou a organizací jednotlivých voleb souvisí značně vysoké administrativní, finanční a časové náklady. Tato skutečnost výrazně zatěžuje obce, ale i občany. Za účelem snížení těchto nákladů dochází v mnoha zemích k elektronizaci voleb. V současnosti se rozlišují dva typy elektronického hlasování.

První je tzv. Poll-site electronic voting, toto hlasování probíhá obdobně jako v České republice, v jasně daném čase a ve volební místnosti. Rozdíl spočívá v tom, že hlasování probíhá elektronicky, tudíž ušetří náklady a čas spojené s počítáním hlasů. Tento způsob voleb je využíván například v USA. Tento způsob ovšem neřeší zátěž občanů, kteří se v daný čas musí dostavit do volební místnosti.

Druhá možnost je sympatičtější jak pro občany, tak pro úředníky. Nazývá se e-voting a spočívá v hlasování v daném čase, ale odkudkoliv prostřednictvím elektronického zařízení. Tento způsob voleb úspěšně aplikovalo Estonsko. Identifikace občana by probíhalo na základě údajů z občanského průkazu a pinu. Dále by byl občan přesměrován na webovou stránku, která obsahuje kandidátní listinu, z které si občan vybere kandidáta, kterému dá svůj hlas. Tento způsob by jistě přispěl ke zvýšení účasti u voleb. [17]

Elektronizace voleb by výrazně snížila zátěž u občanů, kterým by odpadla povinnost dostavit se do volební místnosti.

4.1 Úpravy zdola

Úpravy zdola reprezentují změny a úpravy obcí a regionálních samospráv, kde optimalizují činnosti, elektronizují a minimalizují agendy.

Obce a kraje reprezentují nejčastější kontakt občana s veřejnou správou.

Propojení registrů

Dalším nedostatkem je nedostatečná výměna informací ve veřejné správě (kapitola 3.2). V České republice je vedeno mnoho registrů a databází. Čím více je vedeno dat občanech, tím je důležitější tyto data udržovat v digitální formě, proto by obce a kraje měli mít přístup k centrální databázi o občanech. Občan by jednou poskytl veškeré své údaje a úředník by si na základě rodného čísla nebo čísla občanského průkazu našel zbytek dat. Tato skutečnost potřebuje vysoký podíl elektronizace, aby byla databáze vždy a všude dostupná a dalo se v ní dobře orientovat. Tato souhrnná databáze by velmi napomohla ke snížení byrokratické zátěže i by ušetřila čas jak občanovi, tak úředníkům.

Opatření spojená s elektronizací

Opatření, která jsou důležitá jsou spojené s elektronizací. Zde hraje hlavní roli využití technologií pro interakci úřadů a občanů. Základem je zvyšování informovanosti a snižování nutnosti občana navštěvovat úřad, nebo snižovat potřebný čas pro vyřízení úkonů. Mezi

příklady patří například různá webová řešení. Jedná se o již zmíněné životní situace na webových stránkách měst. Dále o uveřejňování žádostí a formulářů na webu, kdy si je občané mohou vytisknout a předvyplnit doma. Patří sem také objednání schůzky na úřad na konkrétní čas, nebo informace o vyhotovení dokladů a možnost vyzvednout si je na úřadě. Tato opatření jsou určitě krok správným směrem, ušetří občanovi spoustu času a může si vše naplánovat dle svých preferencí.

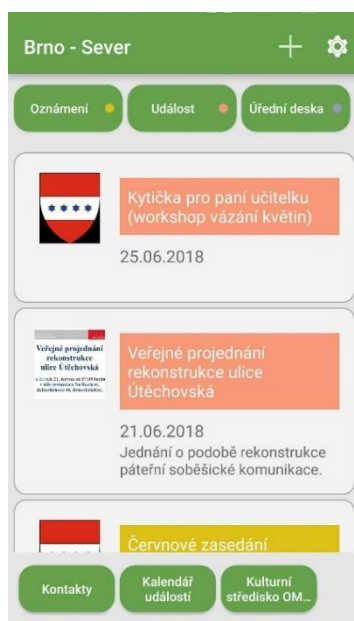
Některé obce a kraje jako další způsob zkvalitňování služeb pro občana zvolili již zmíněný vyvolávací systém na úřadě. Při příchodu si klient vyzvedne lístek s pořadovým číslem a čeká na vyvolání k dané přepážce.

Mobilní aplikace

Obce také často využívají mobilní aplikace, kde se občan může dozvědět různé informace a návody ohledně řešení běžných životních situací či informace z úřední desky, zaslat konkrétní dotaz na úřad, objednat se na úřad na určitý čas. Řada úřadů také zavedla možnost odběru informačních SMS zpráv, např. informaci o dokončení určitého správního úkonu. Stejně jako webová řešení i tato aplikace přispěje k zvýšení úrovně poskytovaných služeb a ušetří čas i finance občanovi. [17]

Existuje aplikace Česká obec, která je určena občanům, kteří mají zájem o informace z měst, obcí či městských částí, a to přehlednou a jednoduchou formou. Cílem není nahrazení webových stránek, ale spíše vytvoření rychlý informační kanál o aktuálním dění. Obsah tvoří samy obce a nabízí občanovi aktuální informace o dění v obci, oznámení a úřední desce. Tuto aplikaci využívají v současné době jen některé obce. Správným krokem by bylo, aby byla možnost si najít všechny obce, které v České republice jsou a celkové rozšíření této aplikace.

Tato aplikace zobrazí kontaktní informace a umožňuje poslat zprávu obci.



Obrázek 6 - Ukázka aplikace Česká obec

Zdroj: Vlastní zpracování

Mimo úřední hodiny

Jako další krok pro zlepšování služeb je příjem a vyřízení žádostí po domluvě s občanem i mimo úřední hodiny. U nemožných vyřizování úkonů v místě bydliště či v nemocnici.

Sjednocení procesů

Další krok správným směrem při snižování zátěže občana bylo zrušení místní příslušnosti při vydávání občanských průkazů. [32]

Nejen že byla zrušena místní příslušnost podle místa trvalého pobytu, také došlo k možnosti podání elektronické žádosti o vydání občanského průkazu, a to v situaci, kdy má občan digitalizovanou pasovou fotografii a podpis zanesený v evidenci občanských průkazů. Občan může tedy zaslat vyplněný formulář elektronicky a poté si po vyzvání průkaz vyzvednout. Tato skutečnost není možná v případě, že má občan digitalizovanou fotku starší jak rok, poté musí na úřad a znovu se vyfotit a podat žádost o vydání občanského průkazu. Ovšem občané přicházejí na úřad v domnění, že je to stejné i u vydávání řidičského průkazu. U řidičského průkazu je nutné k žádosti přikládat svoji vlastní papírovou fotografií.

Pro snížení zátěže občanů by bezesporu pomohlo sjednocení těchto procesů. Sdílení fotografií by bylo možné po propojení agendových systémů v oblasti občanských průkazů a řidičských průkazů. Tyto agendy jsou v současnosti odlišné, avšak jejich propojení by mělo být dobře proveditelné, podobně jako u agendy občanských průkazů a cestovních dokladů. Ovšem i u agendy občanských průkazů a cestovních dokladů je problém. Snímek z pasu lze využít na občanský průkaz, pouze tedy po dobu jednoho roku od vyfocení, ale snímek z občanského průkazu nelze využít na cestovní doklad z důvodu přísnějších kritérií pro snímek. Také by mělo být umožněno elektronické podání žádosti o řidičský průkaz, stejně jako u občanského průkazu.

Správný krok by byl určitě i to, aby byla fotografie v celkové databázi občanů se všemi ostatními údaji. Tudíž by odpadla starost občanů o pořizování fotografie na úradě, nebo donesení své vlastní v papírové podobě. Tato skutečnost by přinesla přínosy v podobě snížení nákladů spojených s jejich pořizování, snížení nákladů spojené s cestováním na úrad, snížení nákladů z mylného očekávání procesu a snazší přístup vyřízení více agend na jednom místě.

Občanské průkazy s čipem

Čím dál častěji se využívají občanské průkazy s čipem, které slouží k rychlejší identifikaci občana. V současnosti je počet občanů vlastníci občanský průkaz s čipem stále nízký a tím možnost úspory času omezená. Do července roku 2018 byl občanský průkaz s čipem dobrovolný navíc s poplatkem 500 Kč.

Od července 2018 budou občanské průkazy s čipem vydávány občanům automaticky a postupně tak nahradí dosavadní občanské průkazy. V novém občanském průkazu bude uloženo to, co je vytištěné, tedy bude technicky jednoduché si tato data načíst, aniž by došlo k překlepům. Součástí bude také kvalifikovaný elektronický podpis, který se bude využívat k podepisování elektronických dokumentů. Dále si občan může pořídit čtečku, která po propojení s počítačem vytvoří vlastní virtuální přepážku. Nový doklad usnadní například podání daňového přiznání, žádost o podporu v nezaměstnanosti nebo komunikaci se zdravotními pojišťovny.

Občanský průkaz s čipem se začal vydávat od roku 2012. Počet vydaných občanských průkazů a vydaných průkazů s čipem vidíme v tabulce č.2.

Tabulka 2 - Počet vydaných občanských průkazů s čipem a bez čipu v letech 2012-2016

Rok	OP bez čipu	OP s čipem
2012	1 315 038	14 247
2013	1 350 745	5 933
2014	1 494 999	5 313
2015	1 863 593	3 871
2016	1 543 248	1 907

Zdroj: [36]

Jeden doklad

Jistý průlom ve snižování zátěže občana by bylo sjednocení všech dokladů do jednoho. Tento nápad byl už probírán v roce 2010 současnou vládou. Původně s příchodem občanského průkazu s čipem od roku 2012 se mělo na občanský průkaz nahrát i řidičský průkaz, dále i kartička zdravotní pojišťovny, ovšem tento návrh neprošel. Občan by mohl v jednom dokladu mít elektronicky obsažen občanský průkaz, řidičský průkaz ale i cestovní pas. Tato skutečnost by pro občana znamenala velkou úlevu od jednotlivých vyřizování dokladů, ale i nošení všech dokladů u sebe.

Například při cestování by to značilo velkou úlevu. Doklady by byly kontrolovány elektronicky a v případě nutnosti všechny najednou. Tato skutečnost by ušetřila náklady jak veřejné správě při vydávání všech dokladů, ale i občanovi. Také by to ušetřilo spoustu času, často každý doklad má jinou platnost a musíme na úřad docházet několikrát při jejich vyřízení.

Jistý problém by mohl nastat v zahraničí, kdy by tento celkový doklad nemuseli přijmout. Tudíž tento návrh potřebuje nejspíš ještě nějakou dobu pro jeho uskutečnění. Pro začátek by se tento celkový doklad mohl používat na území České republiky. Postupně by se mohl rozšiřovat na území Evropské unie. Evropská komise navrhuje, aby občanské průkazy s čipem obsahovaly také otisky prstů a snímek obličeje. Mělo by se tím zabránit padělání dokladů. Ovšem tato skutečnost se nelíbí například Německu, kde si úřady zakládají na ochraně osobních dat občanů.

Jelikož se na cestovní pasy už otisky prstů poskytují, mohl by celkový doklad občana být problém pro řadu států.

5 ZÁVĚŘ

Cílem mé bakalářské práce bylo definovat byrokratickou zátěž u regionální samosprávy, v České republice, samosprávu samotnou a navrhnout východiska pro její snižování. Zaměřila jsem se na objasnění pojmů spojené se samosprávou a byrokracií, což je klíčové pro pochopení této problematiky.

V první kapitole byla pozornost věnována samotné samosprávě, jejímu dělení, rozdělení na obce a kraje a její vývoj po vzniku České republiky.

V následující kapitole byla rozebrána problematika byrokracie, pohled na problém z několika oborů jako je politologie či sociologie. Dále její klady a zápory a na základě toho byla vytvořena SWOT analýza, která se hojně používá u inženýrů, pro vymezení slabých stránek, silných stránek, hrozeb a příležitosti. Tento nástroj považuji za velmi nápomocný.

Další část byla věnována dosavadním přístupům snižování zátěže u občanů. Tato část je nejobsáhlejší. Věnovala jsem se zde klíčovým problémům, byla zhodnocena a popsána dosavadní snaha při snižování byrokratické zátěže u samospráv. Významným skutkem byla koncepce Smart Administration, a celková elektronizace správy v České republice. Také jsem po návštěvě úřadu v Moravské Třebové uvedla konkrétní přístupy ve snižování. Rozdělila jsem byrokracii směrem k úředníkovi a směrem k občanovi.

Poslední návrhová část byla rozdělena na dva hlavní směry. Jeden směr je pohled shora a druhý zdola. Některá tato řešení jsou již úspěšně zavedená v zahraničí. Zbytek byl vybrán a navrhnout čistě na mém úsudku, kdy jsem se já sama setkala s byrokratickou zátěží a tento návrh by nám, občanům snížil byrokratickou zátěž.

Závěrem bych situaci v České republice zhodnotila celkem pozitivně. Probíhající elektronizace veřejné správy a komunikace s úřadem se neustále zlepšuje. Vymýšlí se nové prostředky pro zlepšování. Občanům odpadá v některých situacích povinnost návštěvy úřadů a možnost komunikovat s úřadem elektronicky. Což v dnešní internetové době je velké pozitivum. Jistý problém nastane u občanů, kteří internet a elektronickou komunikaci používat nechtějí, a to buď z důvodu staří, nechápavosti či preferují osobní kontakt.

Z pohledu snižování zátěže u úředníků a úřadů je myslím větší prostor pro zlepšování. Je zde problém v celkové nepropojenosti, složitosti a nejednotnosti systémů.

6 POUŽITÁ LITERATURA

- [1] Czech POINT. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. ©2018 [cit. 2018-06-24]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/czech-point-czech-point.aspx>
- [2] Datové schránky. *CEVRO Institut* [online]. 2014 [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: http://www.ictu.cz/fileadmin/user_upload/documents/Pozicni_dokumenty/CEVRO_studie.pdf
- [3] Datové schránky. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. ©2018 [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/datove-schranky-datove-schranky.aspx>
- [4] GROSPÍČ, Jiří, Tomáš LOUDA a Lenka VOSTRÁ. *Územní samospráva v České republice a Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference "Územní samospráva v České republice a Evropě. Její problémy a perspektivy v XXI. století", Třešť, 21.-22.11.2006*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-028-4.
- [5] HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-561-0.
- [6] Hexagon efektivní veřejné správy. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2018 [cit. 2018-06-29]. Dostupné z: <http://www.smartadministration.cz/clanek/hexagon-efektivni-verejne-spravy.aspx>
- [7] Hlava SEDMÁ – Územní samospráva. *Zákony* [online]. [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <http://zakony.centrum.cz/ustava-ceske-republiky/hlava-7>
- [8] HRUŠKA, Lubor, Ivana FOLDYNOVÁ, Marie SCISKALOVÁ, Radek FUJAK a kol. *Analýza zatížení veřejné správy sběrem dat*. Ostrava: Ostrava: PROCES – Centrum pro rozvoj obcí a regionů, 2016.
- [9] Kapitola 10. *Formální organizace a byrokracie* [online]. [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <http://fsslvf.fss.muni.cz/~winkler/kapitola10.html>
- [10] KELLER, Jan. *Sociologie organizace a byrokracie*. 2., přeprac. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2007. ISBN 978-80-86429-74-8.
- [11] Koncepce snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2008 [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/koncepce-snizovani-administrativni-zateze.aspx
- [12] KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5.
- [13] LIDINSKÝ, Vít, Ivana ŠVARCOVÁ, Petr BUDIŠ, Zbyněk LOEBL a Barbora PROCHÁZKOVÁ. *EGovernment bezpečně*. Grada Publishing a.s., 2008. ISBN 97880-2476-355-2.

- [14] MATES, Pavel a Vladimír SMEJKAL. *E-government v České republice: právní a technologické aspekty*. Praha: Leges, 2012. Teoretik. ISBN 978-80-87576-36-6.
- [15] MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, Beáta a Jan STEJSKAL. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-526-9.
- [16] Ministerstvo vnitra České republiky. *Indikativní šetření v oblasti regulatorní zátěže dopadající na místní úroveň se zvláštním zřetelem na obce I. a II. typu*. [2017].
- [17] Ministerstvo vnitra České republiky. *Deloitte: Analýza současného stavu snižování regulatorní zátěže občanů a veřejné správy v České republice*. ©2016.
- [18] Modernizace veřejné správy. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. ©2018 [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/modernizace-verejne-spravy-49614.aspx>
- [19] Obce. *Portál územního plánování* [online]. 2018 [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: http://portal.uur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp#index_2
- [20] Občanské informační centrum. *Moravská Třebová* [online]. ©2018 [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <http://www.moravskatrebova.cz/cs/radnice/obcanske-informacni-centrum.html>
- [21] OCHRANA, František a Milan PŮČEK. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: smart administration*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-667-7.
- [22] *Ottův slovník naučný: Encyklopedie obecných vědomostí*. Díl IV. Paseka, 1997. ISBN 80-7185-089-6. S. 1006
- [23] Potřebuji vyřídit. *Moravská Třebová* [online]. 2018 [cit. 2018-06-29]. Dostupné z: <http://www.moravskatrebova.cz/redakce/index.php?tree=288&lanG=cs&slozka=148533&sit=957&>
- [24] Portál veřejné správy. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. ©2018 [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/portal-verejne-spravy.aspx>
- [25] *Portál veřejné správy* [online]. ©2018 [cit. 2018-06-29]. Dostupné z: <https://portal.gov.cz/obcan/>
- [26] PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 6. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-3350-9.
- [27] Příklady dobré praxe aneb jak na strukturální fondy Evropské unie. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. ©2013 [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: www.osf-mvcr.cz/file/3768_1_1/

- [28] Příloha č. 1 k usnesení vlády č. 197/2007 Základní cíle Strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (Smart Administration) v období 2007 – 2015.
- [29] Reforma veřejné správy po roce 1989. *ROK V OBCI* [online]. 2015 [cit. 2018-06-24]. Dostupné z: <http://www.rokvobci.cz/zpravy-redaktoru/detail/689-reforma-verejne-spravy-po-roce-1989/>
- [30] Samospráva. *Rozvoj obcí* [online]. Ohrazenice, ©2009-2018 [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <https://www.rozvojobci.cz/news/samosprava/>
- [31] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009. ISBN 978-80-7357-382-9
- [32] Snižování regulatorní zátěže. *Deník veřejné správy* [online]. Praha, ©2018 [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: www.dvs.cz/clanek.asp?id=6739122
- [33] Snižování regulatorní zátěže občanů a veřejné správy. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2018-06-30]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/snizovani-regulatorni-zateze-obcanu-a-verejne-spravy.aspx>
- [34] Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 - 2020. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2014 [cit. 2018-06-24]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/strategicky-ramec-rozvoje-verejne-spravy-v-cr-pro-obdobi-2014-2020.aspx/>
- [35] Strategie realizace Smart administration v období 2007–2015. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2010 [cit. 2018-06-29]. Dostupné z: www.smartadministration.cz/soubor/2-strategie-sa-v2-pdf.aspx
- [36] Transparentnost VS. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [2017] [cit. 2018-06-23]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/transparentnost-vs-pocty-dokladu.aspx
- [37] VON MISES, Ludwig. *Byrokracie*. Praha: Liberální institut, 2002. ISBN 8086389227.
- [38] Základní registry. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. ©2018 [cit. 2018-06-23]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zakladni-registry-zakladni-registry.aspx>
- [39] Zákon č. 176/2001 Sb., Ústavní zákon, kterým se mění ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (ústavní zákon). 2001
- [40] Zákon č. 135/2011 Sb., Ústavní zákon, kterým se mění ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb. (ústavní zákon). 2011
- [41] Zákon č. 128/2000 Sb., Zákon o obcích (obecní zřízení). 2000

- [42] Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (ústavní zákon). 1993
- [43] Zákon č. 129/2000 Sb., Zákon o krajích (krajské zřízení). 2000
- [44] Zákon č. 234/2014 Sb., Zákon o státní službě. 2014
- [45] Zákon č. 227/2000 Sb., Zákon o elektronickém podpisu. 2000
- [46] Zákon č. 89/1995 Sb., Zákon o státní statistické službě. 1995
- [47] Zákon č. 106/1999 Sb., Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1999