



REFORMA ÚSTŘEDNÍ STÁTNÍ SPRÁVY

C.2 Reforma regulace v ústřední státní správě

METODIKA URČOVÁNÍ VELIKOSTI A PŮVODU ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽE PODNIKATELŮ

Tato metodika je výstupem projektu C.2 – reforma regulace, který je součástí reformy ústřední státní správy schválené vládou ČR usnesením č. 237 ze dne 17. března 2004. Metodika byla schválena usnesením vlády ČR ze dne 13. dubna 2005 č. 421.

Koordinátorem prací na tomto projektu je odbor reformy regulace a ústřední státní správy Úřadu vlády ČR. Na realizaci projektu se rovněž podílely následující ministerstva a ústřední správní úřady: Ministerstvo dopravy, Ministerstvo financí, Ministerstvo informatiky, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo životního prostředí, Energetický regulační úřad a Komise pro cenné papíry.

Zvláštní poděkování za aktivní zapojení se do prací na projektu patří Hospodářské komoře ČR.

V případě dotazů kontaktujte odbor reformy regulace a ústřední státní správy Úřadu vlády (tel. 224 862 207, e-mail: orr@vlada.cz, web: <http://reforma.vlada.cz>).

AKTUÁLNÍ VERZE METODIKY KE STAŽENÍ NA:

[HTTP://WWW.VLADA.CZ/REGULACE](http://www.vlada.cz/regulace)



OBSAH

1. Úvod.....	4
2. Co je a není administrativní zátěž	5
3. Co zahrnujeme do administrativní zátěže	6
4. Standardní nákladový model	8
5. Příloha 1 - Druhy informačních povinností a s nimi souvisejících činností.....	12
6. Příloha 2 – tabulka pro výpočet administrativní zátěže	14



1. ÚVOD

Administrativní zátěž je překážkou lepšího fungování ekonomiky. Aby splnili požadavky kladené na ně státními orgány, musí podnikatelé alokovat zdroje na aktivity administrativní povahy namísto toho, aby je investovali do dalšího rozvoje podniku, výroby nebo jiných produktivních činností. Tato skutečnost má pak negativní vliv na ekonomický růst a prosperitu společnosti.

Povinností státu a jeho institucí je však vytvářet co možná nejlepší podmínky pro podnikání, nikoliv mu bránit. Zlepšení podnikatelského prostředí si jako jednu z priorit vytyčila i vláda ČR ve svém programovém prohlášení.

Tato metodika si klade za cíl poskytnout informace o problematice identifikace administrativní zátěže a jejího měření. Měla by poskytnout návod, jak vyhodnotit výši administrativní zátěže podnikatelů, kterou s sebou přináší daná právní předpis. Zároveň poskytuje základ pro následné snižování administrativní zátěže. Metoda zde popsaná – tzv. Standardní nákladový model – vychází z metody vyvinuté a používané Ministerstvem financí Nizozemského království, jakož v různých modifikacích i mnoha dalšími zeměmi Evropské unie, jako např. Švédsko, Spojené Království, Polsko, Maďarsko, Dánsko, Německo, Slovinsko atd. Z obdobného modelu vychází při měření administrativní zátěže také Evropská unie.

Není možné se při určování výše administrativní zátěže vyhnout odhadům a zjednodušením. Je však důležité tyto odhady provádět na základě jednotné metodiky tak, aby administrativní zátěž byla mezi sebou porovnatelná (na základě regulace, která jí způsobuje, či odpovědného resortu). Jen tak mohou být určeny relativní poměry, o jaké má být zátěž snížena, popř. určeny prahy, které nesmí překročit. Také mohou být porovnatelné jednotlivé právní předpisy či resorty z hlediska způsobené zátěže.



2. CO JE A NENÍ ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽ

Administrativní zátěží¹ rozumíme náklady, které fyzické či právnické osoby musí vynakládat na splnění **informačních povinností**, které na ně **uvaluje stát prostřednictvím právních norem a další regulace**. Součástí jsou i informace povinně poskytované třetím stranám (např. odborům, spotřebitelům, apod.).

Tato metodika se soustředí pouze na měření administrativní zátěže pro osoby, kteří jsou podnikateli ve smyslu §2 odst. 2 obchodního zákoníku, analogicky ji však lze použít i v případě zátěže způsobované občanům, veřejné správě apod.

Náklady, které podnikatelům způsobuje regulace, se dělí na přímé finanční náklady (daně, poplatky, pokuty, apod.) a náklady na splnění požadavků plynoucích z regulace². Do druhé kategorie patří ty náklady, které podnikatel musí vynaložit, aby splnil požadavky kladené na něj regulací. Jde jednak o náklady na splnění materiálních požadavků, např. na nákup vybavení pracovišť, ekologických zařízení, atd., jednak právě o administrativní zátěž, tedy prostředky vynakládané na splnění **informačních povinností** (viz Příklad 1.). Podrobněji k tomuto tématu viz následující kapitola.

Informační povinností se pro účely této metodiky rozumí právním předpisem uložená povinnost spočívající ve sdělení informací ze strany podnikatele dalším subjektům.

Příklad 1 – příklady informačních povinností:

Daňové přiznání, žádost o povolení, předání informací inspekci ČOI ...

(třetím stranám): zveřejnění složení výrobku na obalu, povinnost přiložení příbalového letáku k lékům...

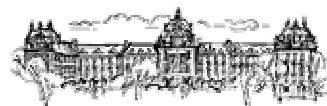
(viz také Příloha č. 1)

Základním předpokladem toho, že informační povinnost způsobuje administrativní zátěž, je fakt, že tato povinnost je způsobena právním předpisem vydaným orgánem státní správy. Jde především o zákony, ale i o nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a jiných správních úřadů (např. ČTÚ, ERÚ, KCP, ČSÚ atd.), obecně závazné vyhlášky apod. Pokud informační povinnost plyne ze samoregulace (např. povinnost informovat Radu pro reklamu), pak zásadně nejde o administrativní zátěž, pokud ovšem povinnost samoregulace neplyne přímo z právního předpisu (např. podání žádosti o členství v České lékařské komoře).

Pro potřeby tohoto dokumentu se pod pojmem podnikatel rozumí osoby splňující definici podnikatele podle §2 odst. 2 obchodního zákoníku.

¹ Někdy je používán také termín “správní břemeno” – z anglického *administrative burden*

² *compliance costs*



Fakt, zda podnikateli informační povinnost vzniká na základě dobrovolného aktu, nehraje při posuzování, zda jde o administrativní zátěž, roli. Kdykoliv je podnikatel konfrontován s nutností vynaložit náklady na poskytnutí informací plynoucích z právního předpisu, jsou tyto náklady považovány za administrativní zátěž.

Příklad 2:

I když žádost o poskytnutí dotací, či žádost o stavební povolení podává podnikatel dobrovolně na základě vlastního rozhodnutí, jsou náklady plynoucí z podání takové žádosti započítávány do administrativní zátěže.

3. CO ZAHRNUJEME DO ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽE

Již v kapitole 2. bylo popsáno, že celkové náklady vznikající na základě právního předpisu se dělí na přímé finanční náklady a náklady na splnění požadavků. Finanční náklady jsou výsledkem přímé povinnosti převést určité finanční prostředky ve prospěch odpovědného orgánu. Jde tedy především o daně, ale i další poplatky, pokuty apod.

Náklady na splnění požadavků jsou ty náklady, které podnik vynakládá, aby splnil požadavky, které mu klade právní předpis, jiným způsobem, než přímou finanční transakcí. Tyto náklady se pak dělí do dvou dalších podoblastí: náklady na splnění hmotných požadavků a administrativní zátěž. Náklady na splnění hmotných požadavků jsou ty náklady, které podniky vynaloží na splnění požadavků kladených právním předpisem na výrobní proces a produkt.

Příklad 3:

Hmotnými náklady na splnění požadavků jsou například náklady na instalaci filtrů emisí v souladu s regulací na ochranu životního prostředí, pořízení vybavení v souladu s právními předpisy upravujícími pracovní podmínky např. (ochranné přilby, rukavice apod.), získání vzdělání potřebné pro diplom požadovaný právním předpisem pro výkon určité profese, apod.

Náklady na splnění požadavků na poskytování informací plynoucích z právních norem se nazývají administrativní zátěž.

Příklad 4:

Administrativní zátěží jsou například náklady na zpracování zprávy o počtu emisí vytvářených podnikem, zprávy o pracovních podmínkách, doložení příslušného vzdělání, apod.

Mezi administrativní zátěž (dále AZ) počítáme:

Objektivní náklady – tedy pouze náklady, které jsou zjevné, objektivně měřitelné (např. náklady na práci, náklady na materiál, náklady na zajištění určitých služeb, jako např.



účetnictví apod.). Do AZ nepočítáme náklady subjektivně vnímané podnikateli, tedy tzv. „náklady z obtěžování“.

Pouze náklady, nikoliv příjmy – pokud podnikateli v souvislosti s informační povinností vzniká nějaký příjem, nezapočítává se tento do AZ. Zahrnutí příjmů nemá pro výpočet AZ žádný význam.

Integrované náklady – měříme-li AZ, je nepodstatné, zda by podnikatel činnost, kterou musí v důsledku informačních povinností daných regulací vykonávat, vykonával i při neexistenci této povinnosti. Náklady na tuto činnost se v každém případě počítají do AZ. Je totiž obtížné s odstupem času hodnotit, zda by daná činnost byla vykonávána i v případě neexistence právního předpisu, který ji vyžaduje.

Strukturální náklady – opakující se po určité době. V takovém případě by měly být rovnoměrně rozprostřeny na zkoumané období (kalendářní rok).

Jednorázové náklady – které musí podnikatel vynaložit na splnění informačních požadavků, by rovněž měly být rovnoměrně rozpočítány na zkoumané období (pro potřeby této metodiky byl zvolen 1 kalendářní rok).

Další poznámky k rozlišování AZ:

Plný soulad – při sledování AZ předpokládáme, že požadavky předepsané regulací jsou stoprocentně dodržovány (i když v praxi tomu tak není).

Smíšené funkce – pokud například podnikatelé sledují nějaké údaje z více důvodů, ale nutnost je sledovat plyne z informační povinnosti dané regulací, celkové náklady na sledování těchto dat se započítávají do AZ.

Náhrady – pokud jsou podnikateli ze strany státní správy poskytovány náhrady nákladů plynoucích ze splnění informační povinnosti, nezahrnují se tyto náklady do AZ.

Vzájemné překrývání regulace – pokud se překrývají předpisy pro určitou oblast, pak se náklady započítávané do AZ jimi způsobené rozdělí rovnoměrně mezi tyto předpisy, nelze-li stanovit jinak.

Ušlý zisk, náklady obětované příležitosti – se z definice nezapočítávají do AZ.

Náklady plynoucí z legislativy EU – při popisu administrativní zátěže by mělo být uvedeno, zda zkoumaná informační povinnost plyne z transpozice konkrétní směrnice Evropských společenství.



4. STANDARDNÍ NÁKLADOVÝ MODEL

Pro výpočet AZ se používá tzv. Standardní nákladový model. Je důležité, aby tento model byl uplatňován jednotně dle následujících instrukcí. Je důležité uvést, že při stanovení AZ pomocí standardního nákladového modelu se nevyhneme odhadům. Jde však o to, aby tyto odhady byly co možná nejkvalifikovanější a prováděny jednotně tak, aby byla umožněna porovnatelnost.

Standardní nákladový model byl vytvořen nizozemským ministerstvem financí pro kvantifikaci administrativní zátěže způsobené konkrétním právním předpisem či souborem právních norem v gesci daného resortu v daném časovém období a pro umožnění porovnatelnosti mezi těmito předpisy a resorty.

Pro splnění AZ způsobené danou informační povinností kladenou na podnikatele státem prostřednictvím regulace musí podnikatelé provést posloupnost určitých činností.

Příklad 5:

Příkladem činností směřujících ke splnění informačních povinností může být získání dat, shromáždění potřebných informací, kalkulace, vyhodnocování, vytištění sjetin s výsledky kalkulací, kopírování, zaslání dat atd.

Celková AZ na jednu informační povinnost se pak spočte jako součet nákladů na jednotlivé činnosti potřebné pro její splnění vynásobený počtem opakování těchto činností v daném období.

Celkové AZ plynoucí z právního předpisu = součet nákladů na splnění všech informačních povinností plynoucích z tohoto předpisu

Náklady na splnění informační povinnosti = součet nákladů na jednotlivé činnosti potřebné pro její splnění

P (náklad na provedení činnosti) lze spočítat na základě následujícího vzorce:

$$P = \text{tarif} * \text{čas}$$



Existují dva typy tarifů – interní a externí. Interním tarifem jsou zde jednotkové náklady na pracovníka, který uvnitř podniku danou činnost provádí (hodinové mzdové náklady³ + další výdaje), a na materiál. Externím tarifem pak rozumíme například hodinovou sazbu za práci externisty či externí organizace, která pro daný podnik plní informační povinnost (například firma zajišťující účetnictví).

Ke stanovení výše tarifu lze využít jednak statistických údajů (průměrná hodinová mzda osob pracujících na pozici účetních apod.), popřípadě řízených interview se zaměstnavateli a zaměstnanci. V případě využití statistických údajů je vhodné ověřit odhady za pomoci rozhovorů se zaměstnavateli.

Časem se míní počet časových jednotek (hodin), které jsou třeba na provedení dané činnosti. Ke stanovení potřebného času lze využít buď stopkové metody v laboratorních podmínkách (to je však poměrně časově náročné a nákladné) nebo interview se zaměstnavateli a zaměstnanci.

Příklad 6 – výpočet P:

Podnikatel X si na zpracování roční uzávěrky, kterou je povinen zveřejnit, najímá externího účetního. Průměrná hodinová sazba za práci externích účetních firem byla spočtena na 2000 Kč za hodinu. Zpracování uzávěrky zabere najatému účetnímu celkem 30 hodin. Podnikatel musí spolupracovat s účetním a poskytnout mu potřebné informace. To zajišťuje jeden pracovník s hodinovými náklady na jeho práci 120 Kč celkem 5 hodin.

Výsledné P se tedy spočte:

$$P_{\text{celkové}} = P_{\text{interní}} (120 \text{ Kč} \times 5) + P_{\text{externí}} (2000 \text{ Kč} \times 30) = 60\,600 \text{ Kč}$$

Q (počet provádění činnosti v daném období) lze spočítat na základě následujícího vzorce:

$$Q = \text{počet podniků} \times \text{frekvence}$$

Počet podniků udává počet podnikatelských subjektů, na které se právní předpis vztahuje a které jsou tudíž na základě právního předpisu a z něj plynoucí informační povinnosti nuceny provádět danou činnost. Zdroje pro výpočet počtu podniků jsou především: daný právní předpis, registr vedený správním orgánem, interview s podniky či jejich zástupci.

Frekvence pak udává, kolikrát jeden podnik provede činnost za rok. Zdroje pro výpočet jsou v zásadě stejné jako u počtu podniků.

³ hrubá mzda + odvody na zaměstnance



Příklad 7 – výpočet P:

Povinnost zpracovat roční uzávěrku se vztahuje nejen na podnikatele X, ale na všechny právnické osoby podnikající dle Obchodního zákoníku. Takových právnických osob je v ČR 200 000. Roční uzávěrku zpracovávají jednou za rok.

Celkové Q je tedy:

$$Q = 200\,000(\text{počet pr. osob}) \times I(\text{frekvence zpracování}) = 200\,000$$

Celková AZ je potom:

$$AZ = P \times Q = 60\,600 \text{ Kč} \times 200\,000 = 12,120 \text{ mil. Kč}$$

Další poznámky:

Daná měření a výpočty by měly být co možná neobjektivnější, oproštěná od subjektivních pohledů jak podnikatelů, tak i správních orgánů. Měření by mělo být založeno na co možná největším počtu co možná nejpřesnějších tvrdých dat. Jak již ale bylo uvedeno, nelze se vyhnout odhadům. Při zpracování těchto odhadů je samozřejmě možné použít běžných statistických metod, jako je např. interview s reprezentativním vzorkem podnikatelů apod. Je také možné využít odhadů pomocí analogií s obdobnou právní normou či obdobnou informační povinností obsaženou v jiném právní předpisu. Je-li využito odhadů, je třeba to explicitně uvést, jakož i uvést podklady pro tyto odhady. Je důležité, aby výsledky byly vyhovující jak pro podnikatele, tak i pro zástupce správních orgánů provádějících měření. Pokud jsou některé výpočty prováděny na základě interview, je třeba, aby vzorek respondentů byl co možná nejreprezentativnější a aby byla zajištěna zpětná vazba a verifikace po provedení odhadů a výpočtů.

Výsledná zpráva by měla být co možná nejtransparentnější a měla by uvádět veškeré zdroje dat a způsoby odhadů. Veškeré provedené výpočty musí být možné zpětně trasovat ke zdroji dat. Výsledky měření jsou pro každý právní předpis zaneseny do vzorové tabulky pomocí tabulkového kalkulátoru. Tato tabulka je přílohou dokumentu. Je také možné ji v elektronické podobě získat ze stránek Úřadu vlády ČR – ORR.⁴

Není nezbytné rozlišovat náklady dle velikosti podniku, pokud to není vhodné pro snížení zátěže⁵. Zároveň není nezbytné jednotlivé činnosti dále dělit na úkony, pokud to není vhodné pro snížení zátěže. Analýza AZ by měla být tím detailnější, čím vyšší je způsobená AZ.

⁴ www.reforma.vlada.cz

⁵ Je sice pravda, že splnit určitou informační povinnost může být pro menší podnik snazší a méně nákladné, na druhou stranu tyto výdaje tvoří poměrně větší část celkových výdajů menšího podniku a ten nemůže realizovat výnosy z rozsahu.



Původ regulace. Pro snížení administrativní zátěže je důležité znát původ informační povinnosti a možnost ovlivnit její plnění. Z tohoto důvodu je třeba v tabulce označit, do kterého z tří kategorií daná informační povinnost spadá:

A – Informační povinnost a její plnění jsou zcela dány mezinárodní (především evropskou) legislativou. Tzn. že nadnárodní legislativa určuje jak informační povinnost tak i způsob, jakým ji podnikatelé musí splnit. V takových případech mají ministerstva či jiné národní úřady velmi omezenou možnost snížit administrativní zátěž.

B – Informační povinnost plyne z nadnárodní (evropské) legislativy, ovšem implementace je v pravomoci národních vlád. Z toho plyne, že i určení způsobu plnění informační povinnosti je v pravomoci národní legislativy.

C – Informační povinnost plyne výlučně z legislativy ČR, včetně způsobu jejího splnění.



5. PŘÍLOHA 1 - DRUHY INFORMAČNÍCH POVINNOSTÍ A S NIMI SOUVISEJÍCÍCH ČINNOSTÍ

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

- Zpráva (přiznání)
 - Shromáždění informací
 - Zpracování zprávy
 - Předání zprávy odpovědnému orgánu
- Žádost o povolení/výjimku
 - Oznámení záměru podat žádost
 - Shromáždění informací
 - Vyplnění formuláře
 - Podání žádosti
 - Obdržení žádosti
- Shromažďování údajů, měření
 - Vytvoření (schválení) systému shromažďování/měření
 - Instalace vybavení pro potřeby měření
 - Zadávání údajů
 - Zpracování informací do zpráv
 - Podání zprávy odpovědným orgánům
- Provádění inspekcí zařízení a vybavení
 - Příprava inspekce (shromáždění dat nebo odvoz zařízení na inspekční místo atd.)
 - Provedení inspekce
 - Zpracování výsledků do zprávy
 - Předložení zprávy odpovědným orgánům
- Zkoušky osob se zvláštní funkcí
 - Příprava zkušebního systému
 - Zkouška
 - Zpracování zprávy
- Spolupráce s auditory/kontrolory/inspektory
 - Shromáždění informací pro přípravu na audit/kontrolu/inspekci



- Spolupráce s externími pracovníky
- Diskuse nad výsledky
- Poskytnutí dodatečných informací
- Zpracování zprávy
- Označování pro potřeby třetích stran
 - Shromáždění informací potřebných pro označení
 - Vytvoření značky/etikety
 - Provedení označení

Seznam bude průběžně aktualizován na základě závěrů analýzy administrativní zátěže.



6. PŘÍLOHA 2 – TABULKA PRO VÝPOČET ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽE

Název analyzované právní normy

Gestorský úřad

Informační povinnost/činnost	Cílová 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:

