



**Závěrečná zpráva podskupin
Národní ekonomické rady vlády pro
konkurenceschopnost a podporu
podnikání**

Verze k diskusi na workshopu dne 21.2.2011

Kapitola II – Instituce

Garant: Doc. Lubomír Lízal

PhDr. Mgr. Jana Chvalková

Koordinátor: Prof. Michal Mejstřík

Obsah kapitoly II - instituce

Obsah kapitoly II - instituce	2
1 Pilíř I - Instituce	3
1.1 Mezinárodní srovnání	3
1.1.1 Pozice ČR	3
1.1.2 Poučení z přístupů různých zemí	5
1.2 Analýza současného stavu v České republice	6
1.2.1 Klíčové problémy konkurenceschopnosti v dané oblasti	6
1.2.2 Cíle zvýšení konkurenceschopnosti v oblasti institucí	10
1.3 Podrobněji k vybraným opatřením a doporučená řešení	12
1.3.1 Boj s nadměrnou a neefektivní regulací – RIA a CIA, Rozpočtová rada vlády a transparentní lobbying	12
1.3.2 Reforma – veřejné instituce produktivní a vstřícné k podnikání	20
1.3.3 Vymáhání práva	34
1.3.4 Konkurenceschopná Česká republika na mezinárodní úrovni	36
1.3.5 Dílčí opatření k diskuzi	39
1.4 Systematika navrhovaných opatření	42
1.4.1 Analytická a koordinační opatření	42
1.4.2 Systematická opatření	42
1.4.3 Komunikační opatření a otevřené vládnutí	43
1.4.4 Úsporná opatření	43
1.4.5 Podrobnější rozpracování cílů	45
1.4.6 Přehled všech hodnocených variant a stručné shrnutí jejich přínosů a nákladů	49
1.5 Přesah do opatření ostatních skupin NERV	65

Kontakt na zpracovatele kapitoly:

Jana Chvalková, jana.chvalkowska@gmail.com (korespondenční autor)

David Antoš, david@antos.cz

Anna Bajzíková, annabajzik_2005@hotmail.com

Ivona Hrušová, ivona.hrusova@seznam.cz

Petr Janský, jansky.peta@gmail.com

Lubomír Lízal; lubomir.lizal@cerge-ei.cz

Michal Mejstřík, michal.mejstrik@eip.cz

1 Pilíř I - Instituce

1.1 Mezinárodní srovnání

Pilíř instituce je v pojetí Mezinárodního indexu konkurenceschopnosti (GCI) velmi široké – zahrnuje v zásadě exekutivu, legislativu, justici i soukromoprávní vztahy práva občanského i obchodního. Instituce tvoří základní stavební kámen, který ovlivňuje hodnocení České republiky i v dalších mezinárodních indexech – jako je například Doing Business Světové banky nebo WCY indexu konkurenceschopnosti.

Instituce jsou klíčovým stavebním kamenem budování konkurenceschopné a na inovacích založené ekonomiky. Důvodem je fakt, že inovační ekonomika je systém, který je neustále v pohybu a musí se vyvíjet tak rychle jako high-tech odvětví samotné. To klade intenzivní nároky na flexibilitu veřejných institucí, které musí být například schopny reflektovat životní cyklus inovativních firem, jejich vyšší rizikovost i specifický charakter jejich aktiv, která jsou obvykle vázána na práva duševního vlastnictví. V ekonomice založené na inovacích lze například očekávat, že společnost budou rychleji vznikat i zanikat¹, budou vyžadovat flexibilnější systém pracovního práva apod.

Přitom instituce a jejich efektivita jsou standardně ve všech mezinárodních srovnáních hodnoceny jako jedna z nejslabších stránek České republiky – což je samozřejmě zásadním problémem vzhledem k tomu, že jsou to instituce, které formují právní a regulatorní základy fungování hospodářské soutěže, podnikání, obchodu i inovací. Právě neefektivní instituce, nadměrná regulatorní zátěž a korupce jsou v současné době jevy, díky nimž Česká republika v mezinárodních srovnáních ztrácí na vyspělé státy EU i světa.

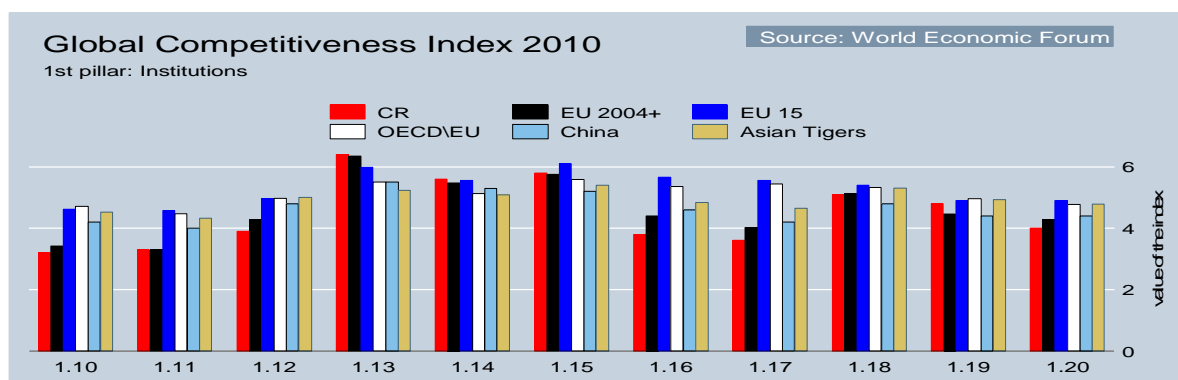
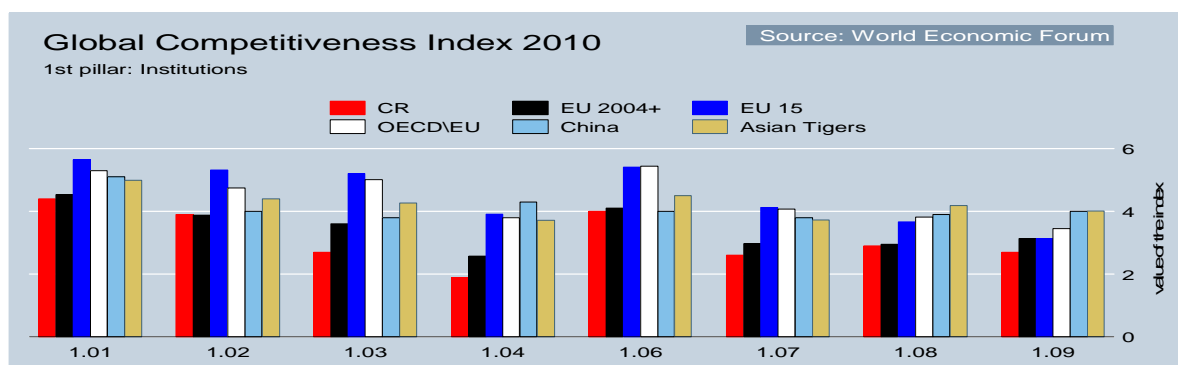
1.1.1 Pozice ČR²

Jak vyplývá z níže uvedených grafů GCI, zaostává Česká republika v oblasti institucí nejen za průměrem EU a OECD, ale i Číny či Asijských tygrů, komparativní výhodu má jen v oblasti nákladů terorismu, násilí a organizovaného zločinu (1.13, 1.14, 1.15), vzhledem k tomu, že se jedná o relativně bezpečnou zemi v politicky i ekonomicky relativně stabilní oblasti. Nejvýrazněji za všemi srovnávanými skupinami Českou naopak zaostává, co se týče důvěry v politiky a úředníky a ve spravedlivost jejich rozhodování a při nakládání s veřejnými prostředky (1.03, 1.04, 1.07, 1.08) a rovněž co do míry regulatorní zátěže (1.09). V rámci soukromých institucí se jeví jako největší komparativní nevýhoda Česka etické chování firem (1.17).

¹ V ekonomice založené na inovacích je často důležité být první společností, která s inovací přijde na trh. Tlak na rychlost může vést k relativně vyššímu podílu společností, které skončí v úpadku. Je třeba, aby na tuto situaci bylo připraveno nejen insolvenční právo, insolvenční správci i soudci, ale i právo obchodní (např. v otázce §38 Obchodního zákoníku – doba, po kterou člen statutárního orgánu zkrachovalé firmy nesmí působit ve statutárních orgánech jiné obchodní společnosti apod.).

² V této kapitole jsou pro získání kompletního srovnání představeny základní soft data indexy (WCY a GCI), které měří subjektivní pohled dotazovaných manažerů na problematiku konkurenceschopnosti (v tomto případě institucí) a v případě reformy odráží spíše to, jak byly reformy komunikovány veřejnosti a jakou v ně má veřejnost důvěru, než kvalitu reform samotných. Na druhou stranu DB je hard data index založený na analýze fungování institucí podpory podnikání, který staví na objektivních analytických metodách. Srovnáním těchto hard i soft data indexů se ukazuje, že v oblasti institucí zaostává ČR v subjektivním i objektivním pojetí. Opatření navrhovaná v této kapitole jsou proto zaměřena nejen na reformy samotné, ale i na jejich komunikaci veřejnosti.

Obrázek 1: Index globální konkurenceschopnosti 2010 – pilíř I - instituce



Z hlediska Doing Business indexu je v oblasti institucí největším problémem Česka v mezinárodním srovnání především realizace práva u veřejných institucí a u soudů, která trvá velice dlouho, je nákladná a v řadě případů se při ní účastníci aktivně či pasivně setkávají s korupcí (viz níže uvedená tabulka Doing Business 2011).

Tabulka 1: Vybrané ukazatele Doing Business 2011 pro ČR

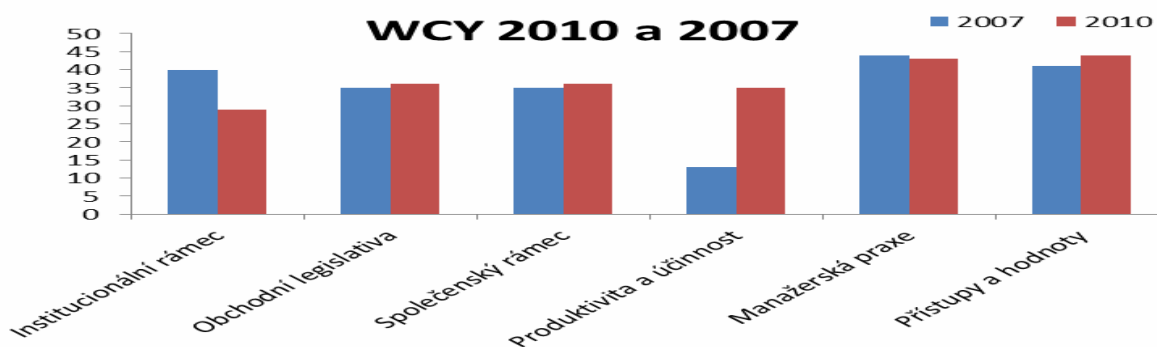
Doing Business 2011	Zahájení podnikání	Stavební povolení	Registrace vlastnictví	Placení daní	Export	Import	Vynucování smluv	Ukončení podnikání
Počet úkonů	9	36	4	12	4	7	27	-
Délka procesu	20 dní	150 dní	43 dní	23 dní	17 dní	20 dní	611 dní	1168 dní
Náklady	9,30%	16,40%	3%		\$1060/kont.	\$1165/kont.	33%	17%
Pozice ČR	130	76	47	128	62	62	78	32

*kont.=kontejner

Rovněž index WCY pro rok 2010 (ČR 29. místo) ukazuje, že instituce, právo a regulace³, jakož i etika a morální hodnoty v soukromoprávních vztazích jsou faktory, které snižují globální konkurenceschopnost České republiky.

³ Viz graf WCY 2010 a 2007 – čím nižší skóre, tím lepší-

Obrázek 2: Vybrané ukazatele WCY pro instituce České republiky (srovnání 2007 a 2010)



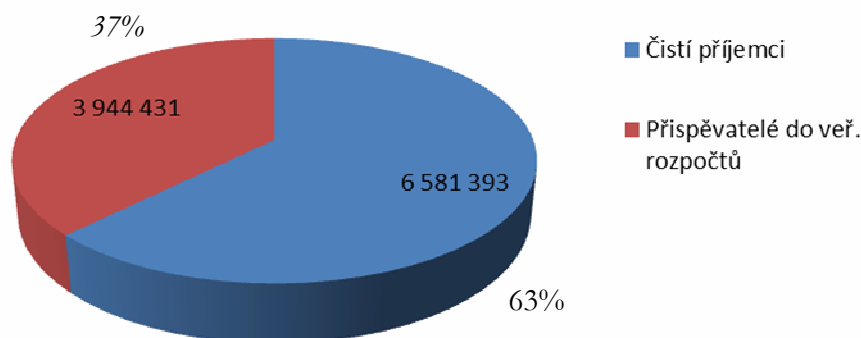
1.1.2 Poučení z přístupů různých zemí

Základní charakteristikou, která spojuje země s nejlepším mezinárodním hodnocením institucí (GCI, DB, WCY), je jasná vize ohledně směřování daného státu na mezinárodní úrovni. Inspirací by pro Českou republiku mohly pochopitelně být skandinávské státy a Německo, jejichž konkurenční výhoda v oblasti institucí plyne z respektu k právu i morálním pravidlům, který je v těchto zemích hluboce zakořeněn v celé společnosti. K dosažení všeobecného respektu k právu a k institucím v podobné míře, v jaké je tomu v těchto zemích, však vede v Česku, podobně jako v dalších post-komunistických zemích, dlouhá cesta. V případě institucí se tedy inspirace skandinávskými státy jeví zajímavá zejména v dlouhodobém horizontu.

Velká Británie, Nový Zéland, Kanada či Austrálie mohou České republice sloužit jako vzor především v oblasti regulatorních reforem a efektivním vládnutí. V posledních desetiletích tyto státy učinily řadu opatření směřujících k zavedení principů „chytré regulace“ (smartregulation) do procesů v rámci veřejné správy i v oblasti justice. Mezi tyto principy (které např. Velká Británie intenzivně prosazuje i na úrovni EU) patří mimo jiné řádné vyhodnocování dopadů právních předpisů i nelegislativních právních aktů ještě před jejich přijetím, důraz na otevřené vládnutí a vytváření prostoru pro výměnu informací mezi regulátory a dotčenými subjekty a další regulatorní reformy orientované na výsledek.

Rovněž je ještě třeba poznamenat, že většina států, které jsou hodnoceny velmi pozitivně v oblasti konkurenceschopnosti jejich institucionálního uspořádání, má relativně produktivní a štíhlou veřejnou správu. Na druhou stranu, jak naznačuje níže uvedený graf, v ČR naopak převažují čistí příjemci nad čistými plátcí, což je samozřejmě velmi negativní struktura v době ekonomické krize.

Obrázek 3: Skladba obyvatelstva ČR podle vztahu k veřejným rozpočtům (2009)



Zdroj: ČSÚ

Velmi dobrou inspirací by pak pro Českou Republiku mohly být státy, které prováděly v poslední době s úspěchem reformy institucí s cílem zabezpečit svou konkurenceschopnost na mezinárodní

úrovni. Takovou zemí je v oblasti efektivní veřejné správy například Estonsko, v oblasti institucionálních reforem a budování právního státu je relativně pokrokovou zemí Slovinsko. Výsledky indexu Doing Business 2011 pak naznačují, že některé inspirativní reformy mohly být realizovány například i v Gruzii nebo v Číně. Na příkladu Gruzie lze například ukázat nejen významný pokrok ve stabilizaci institucí v této zemi (DB 2011), ale i pozitivní přijetí těchto změn ze strany gruzínských firem (GCI 2010 – indikátor 1.09).

1.2 Analýza současného stavu v České republice

Česká republika je malá⁴, otevřená⁵ ekonomika, pro niž je export hlavním motorem růstu a rozvoje. V konkurenci okolních zemí, které jsou rovněž výrazně pro-exportně orientovány⁶, musí i ČR využívat na maximum své komparativní výhody a vytvořit vhodnou institucionální infrastrukturu k podpoře exportu. V průběhu let 2009 – 2010 se v České republice projevil naplno účinky světové ekonomické krize, které v řadě českých podniků vedly k restrukturalizacím, což vedlo nejen k nárůstu nezaměstnanosti, ale i k nárůstu počtu OSVČ⁷. Tento vývoj lze obecně považovat za zdravou reakci malé otevřené ekonomiky na kontrakci zahraničních trhů, která nicméně klade zvýšené požadavky na flexibilitu a kvalitu institucí, i na jejich vstřícnost k podnikání a exportu, jež jsou motorem české ekonomiky.

1.2.1 Klíčové problémy konkurenceschopnosti v dané oblasti

GCI člení oblast institucí na několik základních podskupin:

- a) Vlastnická práva
- b) Etika a korupce
- c) Nedovolené ovlivňování
- d) Neefektivní vládnutí
- e) Bezpečnost – policie a důvěra veřejnosti
- f) Korporátní etika
- g) Korporátní odpovědnost
- h) Nakládání s veřejnými prostředky

Do první podskupiny patří právní i faktické ukotvení vlastnictví v České republice a rovněž specifická úprava práv duševního vlastnictví. V České republice je vlastnické právo obecně i právo duševního vlastnictví jako specifická oblast vlastnického práva zakotvena obdobně jako

⁴Svou velikostí nemůže ovlivňovat své zahraniční obchodní partnery a je nucena akceptovat pravidla daného ekonomického systému.

⁵Otevřená ekonomika je ekonomika zapojená do zahraničně ekonomických vztahů. V důsledku toho je část domácí produkce vyvážena a spotřebovávána v zahraničí a naopak část domácího důchodu je věnována na nákup dováženého zboží ze zahraničí (čtyř-sektorový model – domácnosti, firmy, stát, zbytek světa).

⁶ Např. slovenská ekonomika je ještě o několik procent otevřenější než česká, podobně jako česká ekonomika je otevřená i ekonomika maďarská a rakouská. Nejvýznamnějším konkurentem i partnerem pro zahraniční obchod je pak pro ČR Německo, které, ač se jedná o velkou ekonomiku (které obvykle bývají více orientované na vlastní vnitřní trh) je z hlediska podílu exportu na HDP takřka stejně otevřené jako ČR, ale více než desetinásobně větší. Naopak Polsko je v porovnání s ČR spíše uzavřenou ekonomikou. Z evropských zemí jsou nejotevřenějšími ekonomikami země Beneluxu a Švýcarsko.

⁷ Dle evidence Českého statistického úřadu přibýlo mezi lety 2009 a 2010 přes 20 000 nových OSVČ.

v případě všech vyspělých států OECD a EU⁸ – tj. základní ochrana obou těchto institutů je zakotvena v ústavním právu (2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, v platném znění) a dále rozvinuta především v právu občanském (vlastnické právo především v zákoně č. 40/1964 Sb. Občanský zákoník, v platném znění, práva duševního vlastnictví pak v několika zákonech, z nichž nejvýznamnější jsou 121/2000 Sb., autorský zákon, a 527/1990 Sb., patentový zákon, oba v platném znění) a v právu obchodním (zejména zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v platném znění).

Zásadním problémem ČR jsou v oblasti vlastnických práv především následující okruhy:

- 1) Zastaralá, popřípadě velmi často měněná právní úprava základních vztahů, které se vlastnického práva týkají (zejména jde o kodexy občanského a obchodního práva)
- 2) Důvěra veřejnosti v právní instituty zakotvující základní principy vlastnického práva (souvisí s vynutitelností práva a s fungováním justice i korporátní etikou)
- 3) Neefektivní a nákladné fungování patentového práva a práva duševního vlastnictví obecně (nepružný proces zápisu i ochrany práva duševního vlastnictví, vysoké náklady na patent atp. jsou však v zásadě obecným problémem celé EU)
- 4) Netransparentní systém kolektivní správy autorských práv
- 5) Problémem je v ČR i otázka vyvlastnění, nicméně spíše z toho důvodu, že právní úprava tohoto institutu v českém právu (zákon č. 184/2006 Sb., zákon o vyvlastnění v platném znění) v podstatě znemožňuje prediktabilně vyvlastnění provádět, což brzdí rozvoj např. liniových staveb a nahrává spekulantům s pozemky
- 6) Vynutitelnost kontraktů a plnění právních povinností u soudů i v rámci správního řízení, důvěra v právo a právní jistota

Do druhé podskupiny spadají otázky korupce, které jsou po jednotlivých skupinách dotčených subjektů rozvedeny v níže uvedeném schématu“

- 7) Komplexní boj proti korupci na všech úrovních společnosti⁹

a dále otázky důvěryhodnosti politiků, úředníků a dalších veřejných činitelů – v této oblasti jsou základními problémy následující:

- 8) Nedostatek transparency výdajů a příjmů politických stran a hnutí
- 9) Široce pojatá poslancecká imunita
- 10) Neprůhledné výdaje na činnost poslanců a senátorů (náhrady)
- 11) Obsazování pozic v důležitých kontrolních orgánech (NKÚ, ÚOHS...) na základě politického rozhodnutí, nikoliv efektivně formou headhuntingu kvalitních kandidátů

⁸ Studie BSA/IDC Global PC Software Piracy Study zaměřená specificky na objem softwarového pirátství ve světě přitom Česko řadí k zemím se spíše nižším a postupně klesajícím objemem pirátství. S odhadnutými 37 % nelegálně pořízeného komerčního softwaru drží 22. příčku a s výjimkou Rakouska (22 %, 6. příčka) a Německa (28 %, 13. příčka) je ve všech zemích střední a východní Evropy míra softwarového pirátství i výrazně vyšší. Uvedená studie pokrývá pouze jeden výsek ochrany duševního vlastnictví, země umístěné v popředí GCI se však - až na několik výjimek jako Singapur, Hong Kong či Francie - drží na špicích i v analýze BSA/IDC.

⁹ Viz rovněž výstupy skupiny pro Boj s korupcí Národní ekonomické rady vlády dostupné na: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/doporuceni-subkomise-nerv-pro-boj-s-korupci-76715/>

Tabulka 2: Porovnání vybraných institucionálních problémů dle typu instituce

Legislativa	Exekutiva	Justice	Další veřejné a polostátní instituce	Soukromý sektor
<ul style="list-style-type: none"> • Porcování medvěda • Přílepy • Klientelismus • Nedůvěryhodnost (v očích veřejnosti) • Pronikání organizovaného zločinu • Lobbying a zájmové skupiny • Nedostatek transparence a informací o činnosti legislativy 	<ul style="list-style-type: none"> • Klientelismus • Nadměrná byrokracie a nekvalitní právní předpisy • Nedostatek kontroly, a vynucování plnění předpisů • Nedůvěryhodnost veřejné správy • Nedostatek policií dořešených korupčních případů • Nedostatek dlouhodobé strategie • Resortismus • Neexistuje benchmark činností ve veřejné správě • Nedostatek transparence 	<ul style="list-style-type: none"> • Klientelismus • Soudcovská mafie • Nedostatek kontroly (kdo stráží strážce) • Nedostatek transparence a srovnání činnosti soudů a soudců • Nedostatek potrestaných případů korupce 	<ul style="list-style-type: none"> • Penězovody mezi veřejnou a soukromou sférou • Nedostatek odbornosti a politizace manažerských funkcí • Neefektivita či korupce • Narušení hospodářské soutěže • Podplácení zdravotníků pacienty • Ilegální nákup vzdělání 	<ul style="list-style-type: none"> • Mafie • Organizovaný zločinu • Etablované obcházení zákonů • Etablované úplatkářství a korupce • Nedůvěra v právní zřízení • Corporate governance a business ethics • Čestné jednání chápáno jako deviace • Rádoby dobročinné organizace a účely

Třetí podskupina se zabývá otázkami prolínání moci exekutivní, legislativní a justice a dále klientelismem a nepotismem ve veřejných institucích. Problémem ČR jsou v této oblasti především následující:

- 12) Problematická nezávislost soudů – nutnost vybalancovat nezávislost soudů (tj. jejich oddělení od moci zákonodárné a výkonné) a jejich nedotknutelnost (případy, kdy soudce jedná neeticky či dokonce nezákonně, avšak jeho postih prostřednictvím kárných mechanismů v soudnictví není adekvátní či není proveden¹⁰; související otázky personálního obsazení soudů a materiálního zabezpečení jejich chodu
- 13) Špatně definované procesy ve veřejné správě, které často neumožňují identifikovat konkrétní osobu odpovědnou za chybné/korupční rozhodnutí
- 14) Chabá motivace úředníků daná neefektivním systémem zaměstnávání ve veřejné správě (chybí komplexní úprava služebního zákona i možnosti projektového zaměstnávání manažerů ve veřejné správě) a rizika morálního hazardu

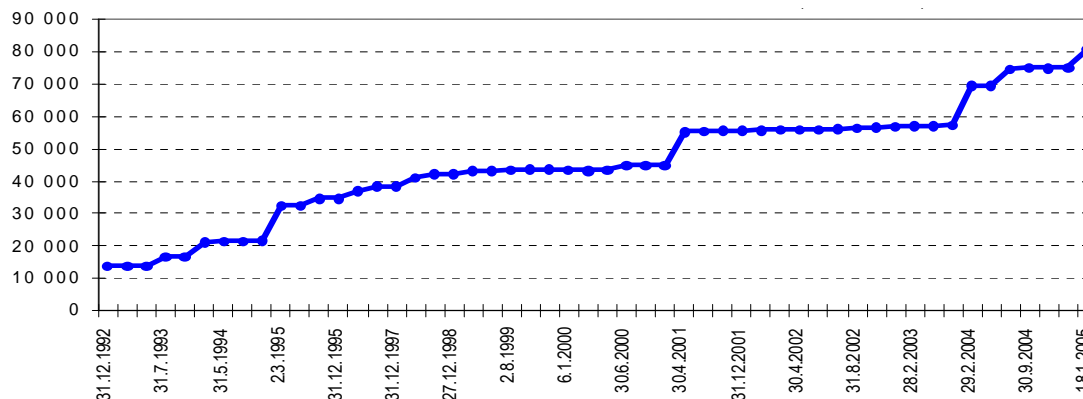
Čtvrtá podskupina se zabývá institucemi, které nejvíce přispívají ke špatné pozici ČR na mezinárodní úrovni a k oslabování české konkurenceschopnosti. Základními problémovými oblastmi jsou následující:

- 15) Netransparentnost nakládání s veřejnými prostředky (ať už při veřejných nákupech (veřejné zakázky, koncese nebo výhledově PPP projekty) nebo při prodeji veřejného majetku – částečně se překrývá i s otázkami etiky a korupce)
- 16) Nehospodárnost v nakládání s veřejnými prostředky
- 17) Přemíra regulace, a to na komunitární i národní úrovni
- 18) Nadměrná regulatorní zátěž způsobená nedostatečným vyhodnocením dopadů na příjemce regulace a na trhy (překryv s oblastí korupce ve vztahu k poslaneckým a senátorským přílepkům), složité právní normy (viz grafy CERGE-EI níže)
- 19) Resortismus a neprovázanost legislativních i nelegislativních opatření – nedostatek

¹⁰ Např. případy označované médii jako „kauzy justiční mafie“, nebo v minulosti dlouho neřešený gang konkursního soudce Berky.

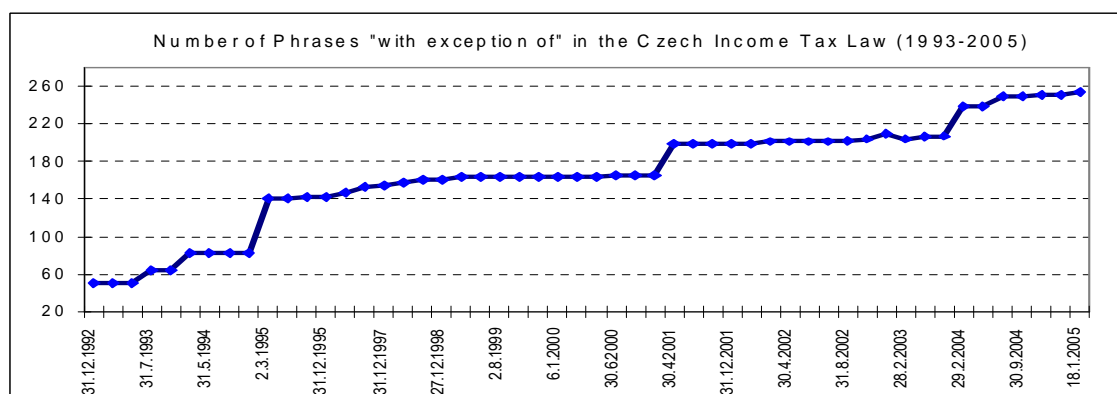
- 20) Nedostatečný kontrola a vynucování dodržování právních povinností
- 21) Existence pouze velmi neefektivních nebo nákladných nástrojů obrany před nadměrnou, nepřiměřenou nebo poškozující regulací
- 22) Nedostatečná a neefektivní komunikace mezi veřejnými institucemi a veřejností

Obrázek 4: Počet slov v zákoně o dani z příjmů (1993 – 2005)



Zdroj: CERGE-EI

Obrázek 5: Počet vět se slovním spojením „s výjimkou“ v zákoně o dani z příjmů (1993 – 2005)



Zdroj: CERGE-EI

Co se týče bezpečnosti a ekonomických dopadů terorismu a organizovaného zločinu, je Česká republika poměrně ve výhodě oproti ostatním státům světa, neboť leží v klidné oblasti a její občané nevnímají bezpečnost dle hodnocení GCI jako zásadní problém. Jediným problémovým okruhem, který má na konkurenceschopnost ČR negativní vliv by pak mohl být následující:

- 23) Reforma police a státního zastupitelství – zejména v oblasti odměňování, zvyšování důvěryhodnosti a efektivity práce
- 24) Posílení spolupráce s veřejností (watchdog mechanisms, whistleblowing apod.)

Šestá a sedmá podskupina se týká správy obchodních společností (corporate governance) a korporátní etiky. Většina opatření z této skupiny byla přerážena do opatření navrhovaných v kapitole 12 (inovace), nicméně do části věnované institucím minimálně spadá následující:

- 25) Rozvoj společenské odpovědnosti firem (corporate social responsibility) a samoregulace jako alternativ k řešení některých otázek v oblasti podnikání a obchodu legislativní cestou.

Osmá podskupina vyčleňuje specifické problémy institucionálního zabezpečení nakládání s veřejnými prostředky, což je problém úzce navázaný na otázky korupce ve veřejné správě, které řeší podskupina číslo dvě, nicméně zabývá se primárně problémy, které nesouvisí s korupcí, jako

spíš s jinými typy neefektivit v hospodaření s veřejnými prostředky. Problémy v této podskupině se dají rozdělit do následujících tematických okruhů:

- 26) Optimalizace institucionálního zabezpečení nakládání s veřejnými prostředky a veřejným majetkem, včetně institucionální úpravy ESF
- 27) Optimalizace systému veřejných nástrojů podpory investic, průmyslu, služeb, obchodu a dalších odvětví a propagace ČR v zahraničí.

1.2.2 Cíle zvýšení konkurenceschopnosti v oblasti institucí

Cíle v oblasti konkurenceschopnosti z institucionálního pohledu jsou v této kapitole rozčleněny do následujících tematických celků:

1. Odstranění nadměrné a špatné regulace a modernizace práva
2. Reforma veřejných institucí
3. Zrychlení vymáhání práva
4. Posílení pozice ČR na mezinárodní úrovni
5. Ostatní opatření k diskuzi¹¹

Ad 1) Mezi klíčové cíle v oblasti odstraňování nadměrné regulace patří:

- Snížení objemu a zkvalitnění přijímané regulace (RIA, CIA, konzultace aj.) a související změny legislativního procesu (včetně zřízení Rozpočtové rady ČR jako kontrolního orgánu RIA/CIA a obrany před vznikem špatné či neadekvátní regulace)
- Posílení důvěry veřejnosti v zákony a právní gramotnosti obyvatelstva (konzultace v rámci RIA/CIA aj.)
- Modernizace práva
- Efektivní obhajování zájmů ČR v EU ve vztahu k nově přijímané či měněné EU regulaci (předběžná RIA na připravovanou EU regulaci)
- Posílení aplikace nelegislativních postupů

Ad 2) Mezi klíčové cíle v oblasti reformy veřejných institucí patří:

- Dosažení nákladové efektivity a produktivity veřejných institucí
- Zlepšení a zpřehlednění procesů ve veřejné správě (odstranění dublujících se agend aj.)
- Posílení důvěry veřejnosti ve veřejné instituce (vize komunikace, otevřené vládnutí aj.)
- Zlepšení kontroly činnosti veřejných institucí
- Optimalizace nakládání s veřejným majetkem i s prostředky z ESF

Ad 3) Mezi klíčové cíle v oblasti zrychlení vymáhání práva patří:

- Zrychlení soudních procesů
- Prevence soudních sporů (rozhodčí řízení, právní gramotnost aj.)
- Zkvalitnění personálního obsazení soudů a materiálního zabezpečení jejich chodu

¹¹ Týkají se zejména konkrétních opatření v oblasti modernizace některých právních předpisů a dále některých opatření v boji proti korupci (příčemž nicméně obsáhlejší sada opatření v boji s korupcí bude obsažena ve zprávě podskupiny NERV pro boj s korupcí).

- Posílení kvality a předvídatelnosti soudního rozhodování

Ad 4) Mezi klíčové cíle v oblasti posilování pozice ČR na mezinárodní úrovni patří:

- Restrukturalizace zahraničního zastoupení ČR
- Jasná vize ČR v rámci EU a jasná témata
- Cílené využívání komparativní výhody ČR k rozvoji konkurenceschopnosti na globální úrovni

1.3 Podrobněji k vybraným opatřením a doporučená řešení

1.3.1 Boj s nadměrnou a neefektivní regulací – RIA a CIA, Rozpočtová rada vlády a transparentní lobbying

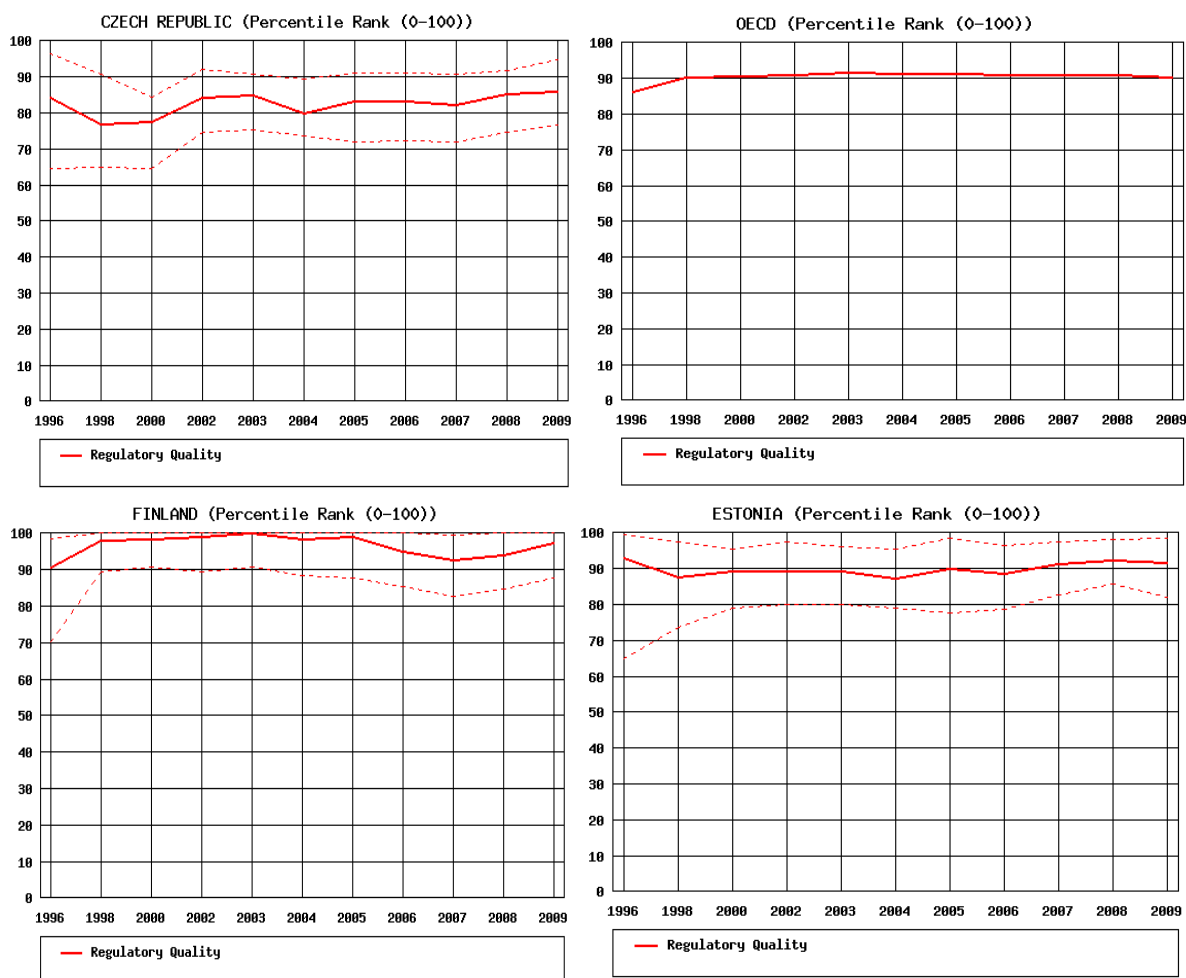
O2b, O8b, O12a, O12b, O12c, O12d, O18a(=O21d), O18b, O18c, O20a, O28b – RIA (hodnocení dopadů regulace) a CIA (hodnocení dopadů na korupci) v legislativním procesu

Zlepšení procesu RIA a jeho širší využití v legislativní praxi

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

Jak naznačuje níže uvedené srovnání kvality regulace v České republice v porovnání se státy, které důsledně dbají o dobrou regulaci (Finsko, Estonsko), ale i s průměrem OECD, relativně nižší. Zavedení RIA je právě jedním z prostředků, jak kvalitu regulace v ČR zvýšit a dosáhnout tak úrovně průměru členských států OECD.

Obrázek 6: Srovnání kvality regulace dle WorldGovernanceIndicators v ČR, OECD, Finsku a Estonsku



Zdroj: Světová banka; http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp#

Podklady získané v rámci procesu hodnocení dopadů regulace slouží jako podklad pro politické rozhodování o přijetí či nepřijetí navrhované právní úpravy nebo přehodnocení/úpravu či zrušení stávající.

Pro jednotný postup při hodnocení dopadů slouží Směrnice pro hodnocení dopadů regulace. Směrnice je tvořena sledem logicky na sebe navazujících kroků založených na racionální analýze a získávání relevantních podkladů.

V rámci jednotlivých kroků jsou uplatňována jednak různá procesní pravidla (např. konzultace, alternativní formy řešení) a jednak různé analytické kroky. Metoda hodnocení dopadů podporuje transparentnost a zapojování široké veřejnosti (zejména zainteresovaných stran) do celého procesu přípravy regulace.

Povinnost zpracovávat RIA jako povinnou součást legislativního procesu vznikla od 1.11.2007 a týká se s několika výjimkami všech návrhů předpisů připravovaných na úrovni ústřední státní správy. Závěrečná zpráva z RIA je součástí důvodové zprávy.

Výuka teorie a praxe RIA v současnosti probíhá v rámci prezenčních kurzů nabízených Institutem pro místní správu.

Informace MV o RIA identifikovala v roce 2008 následující problémy, které doposud snižují účinnost RIA při eliminaci nadměrné byrokracie a při detekci legislativních zmetků:

„Přístup k RIA však není na resortech jednotný. Rozdíly jsou dány přístupem jednotlivých úředníků. V rámci úřadů neexistují potřebné metodické materiály, které by přístup k RIA sjednocovaly. Budoucí kvalita RIA je tak obřezována rizikem formálního přístupu. Tyto signály jsou zřejmé, ani v rámci Ministerstva vnitra, které by naopak mělo být vlajkovou lodí RIA a hodnocení dopadů realizovat v nejvyšší kvalitě, nebylo dosud uspokojivé úrovně dosaženo.“

Dosavadní zkušenosti ukazují, že resorty pokračují při předkládání svých návrhů v doposud zajiště praxi, kdy zpravidla obecnou část důvodové zprávy vypracují poté, co vypracovaly text návrhu zákona, v lepším případě současně s ním.“

Bez kvalitního regulatorního rámce, který bude vstřícný k podnikatelům a k dalším subjektům ve společnosti, bude jakákoliv politika zvyšování konkurenceschopnosti jen málo efektivní. V operativní rovině je pak zřejmé, že ačkoliv zavedení institutu RIA do českého legislativního procesu bylo prvním krokem ke zlepšení regulace a nepřímým prostředkem k dosažení oněch obecnějších cílů, jakými jsou zvyšování konkurenceschopnosti a zlepšování podnikatelského prostředí, od implementace k efektivnímu využívání RIA vede ještě dlouhá cesta. Jako klíčové se v současnosti jeví právě seznámení předkladatelů právních předpisů (ale i jejich příjemců – občanů a firem) s efektivním využitím RIA a s významem provádění RIA věcně (nikoliv formalisticky – což je v řadě případů stávající praxe). K dosažení tohoto jsou pochopitelně nutná tři základní opatření – analýza současného stavu a identifikace problematických míst (v jasné návaznosti na analýzy odboru Lepší regulace MV), dále opatření ke zlepšení procesu RIA a k jeho zabudování do legislativního procesu na úrovni veřejné správy i Poslanecké sněmovny a Senátu ČR (formou změny jednacího řádu Parlamentu ČR – obou komor) a jejich důsledná implementace těchto opatření do praxe. Vzhledem k požadavkům ze strany Evropské komise, ale i k obecným zájmům České republiky je naprosto nezbytné, aby tato opatření (realizovaná v rámci tohoto projektu) byla přijata co nejdříve.

Efektivní implementace RIA může napomoci postupně odstraňovat některé nešvary českého legislativního procesu – zejména přílepkovitost a nesystematické zásahy poslanců a senátorů do zákonů prostřednictvím poslaneckých iniciativ (povinná RIA na tyto iniciativy nutí poslance a senátory k tomu, aby se sdružili do větších skupin a vypracovali hodnocení na své návrhy, dále pak motivuje k časnějšímu zapojení se do legislativního procesu a lepší komunikace s analytiky

ministerstev apod.), přispěje k zavedení systému transparentního lobbyingu – zainteresované subjekty budou moci předkládat své vlastní návrhy, tyto nicméně budou muset být podloženy analýzou a pomůže redukovat objem přijímané regulace (zpracování RIA je poměrně časově a někdy i finančně nákladná záležitost, dobře prováděná RIA proto má potenciál přispět ke snížení objemu předkládaných nových a měněných právních předpisů). Databanka RIA by pak měla fungovat jako jeden ze stavebních kamenů prezentace dat a informací o činnosti veřejné správy, ale i o důvodech přijímání konkrétní regulace. Vzhledem k tomu, že RIA nutí dotčené subjekty i zákonodárce „otevřít karty“, co se týče důvodů pro konkrétní ustanovení zákona nebo pro zákon jako celek, dá se očekávat její dobrý vliv na redukci korupce.

Zavedení CIA do legislativního procesu i do hodnocení fungování veřejné správy

Provádění hodnocení dopadů na korupci (CIA, Corruption Impact Assessment) pro všechny nové a vybrané stávající zákony je jedním z nástrojů, který by měl pomoci rozkrýt a eliminovat nekvalitní a korupci umožňující legislativní prostředí. CIA by se měla stát nejen nedílnou součástí Hodnocení dopadů regulace (RIA), ale i celého legislativního procesu.

CIA analyzuje faktory způsobující korupci a snaží se v čas, před schválením regulace, identifikovat determinanty korupčního rizika. Několikaleté zkušenosti z Jižní Koreje ukazují, že je možné pomocí systematického hodnocení korupce dosáhnout významných pozitivních změn v relativně krátkém čase. Ideálně by měl být celý proces CIA společně s RIA zastřešen nezávislou expertní institucí, kterou by mohla být například zamýšlená Rozpočtová rada ČR.

Hlavním cílem CIA je boj proti korupci a jejímu etablování v právním řádu České republiky. Prostřednictvím zavedení CIA bude možné identifikovat, zhodnotit a porovnat korupční rizika a navrhnout opatření k jejich snížení či eliminaci v nových i stávajících právních předpisech.

Povinná aplikace RIA a CIA na poslanecké a senátorské návrhy

RIA a CIA mají rovněž potenciál řešit jeden z často diskutovaných problémů české legislativy, kterým jsou nekoordinované poslanecké a senátorské iniciativy, které často z dobře připraveného a vyhodnoceného zákona udělají paskvil, s nímž se pak civilní i soudní praxe obtížně vyrovnává. Povinné dopracování RIA a CIA k pozměňovacím návrhům (tj. nikoliv nové zpracování RIA a CIA, ale vyhodnocení dopadů pouze navrhovaných změn) by, spolu s povinností předkládat pozměňovací návrh pouze v rámci skupiny poslanců nebo senátorů a s prodloužením lhůt mezi jednotlivými čteními zákona, měla vést k zprůhlednění legislativního procesu a mělo by mít pozitivní dopady na kvalitu české legislativy.

Předkladatelé vládního návrhu zákona (ministr, ministři) u pozměňovacích návrhů ze strany poslanců by měli k dispozici oponentní posouzení a vyhodnocení dopadů pozměňovacích návrhů (resort má k dispozici data a metodiku, kterou využili při zpracování), která by byla podkladem pro hlasování o pozměňovacím návrhu¹². Základními principy navrhované změny by měly být následující:

- prodloužit lhůty mezi především 2.a 3. čtením pro možnost expertního posouzení pozměňovacích návrhů ze strany exekutivy včetně dodatečného posouzení dopadů. Pokud posouzení dopadů dodá předkladatel (poslanci/senátoři) současně s návrhem, jednalo by se o prostudování zdůvodnění a jeho oponenturu.

¹² Tento postup konzultace a spolupráce ze strany gesčních resortů by měl být téměř „povinný“ pro koaliční poslance.

- k vlastním poslaneckým a senátorským iniciativám návrhů zákonů by se podle příslušné věcné gesce (podle resortu) na úrovni vlády vypracovávalo mimo stanovisko LRV a případně Národní rozpočtové rady vlády, rovněž oponentní posouzení dopadů (RIA/CIA) navrhovaného opatření včetně posouzení, zda předkládaný návrh není v rozporu či nepředchází připravovanou politikou vlády či projednáváná opatření na úrovni EU.
- celkově je nutno posílit konzultační praxi ve formě povinnosti (prodloužit lhůty, zajistit rovný přístup) na úrovni exekutivy u nově připravovaných vládních návrhů, které by umožnily identifikovat vysoce pravděpodobné pozměňovací návrhy z PČR ještě v přípravné fázi, či zpracovat a prezentovat zevrubné zdůvodnění pro jejich zamítnutí.

Institucionální zabezpečení RIA a CIA

Institucionální zabezpečení RIA a CIA Prostřednictvím Rozpočtové rady ČR jakožto nezávislého orgánu zaměřeného na posuzování smysluplnosti vyhodnocení dopadů regulace (navrhované exekutivou i poslaneckými návrhy) z hlediska dopadů na veřejné rozpočty (kdy je zjevné, že pokud návrh vyvolá zvýšení korupce v určité agendě, bude to mít velmi negativní dopady na veřejné rozpočty), ale i na podnikání, konkurenceschopnost, společnost a životní prostředí – NRRV by takto měla potenciál být institucí, která pomůže překonat některé komunikační problémy v exekutivě a legislativě. V případě, kdy by se ukázalo, že je RIA/CIA k návrhu regulace (zde je celkem jedno, zda se jedná o návrh zpracovaný v rámci exekutivy nebo o iniciativu), měla by Rozpočtová rada ČR právo tento návrh vrátit k dopracování. Díky tomu by fungovala jako pojistka proti nevhodné regulaci.

Alternativně může kvalitu zpracování RIA a CIA zajišťovat skupina odborníků, která by působila při Úřadu vlády nebo v rámci současného gestora SMART Regulation, kterým je Ministerstvo vnitra.

Předběžné hodnocení RIA (případně i CIA) připravované evropské regulaci

Předběžné hodnocení RIA (popř. i CIA) k připravované evropské regulaci je projektem zpracovaným na Ministerstvu průmyslu a obchodu¹³, jehož cílem je připravovat předběžné hodnocení dopadů využívat již při formulování národních pozic k připravované evropské legislativě, v pozdějších fázích procesu rozpracovávat případně do „rámcové pozice“ k již publikovaným návrhům Komise. Pokud se podaří propojit přípravu na projednávání nových evropských návrhů s vyhodnocováním potencionálních dopadů na ČR, pak bude možné vytvářet předpoklady pro včasné stanovení transpoziční strategie před schválením výsledného návrhu a otevře se prostor pro aktivní ovlivňování návrhu ve fázi jeho přípravy ze strany Evropské komise.

V rámci tohoto opatření se navrhuje u nově připravovaných návrhů publikovaných ve výhledu legislativního programu EK na příští kalendářní provádět předběžnou analýzu návrhů Komise na základě informací publikovaných v cestovních mapách, zda u předpokládaných dopadů avizovaných návrhů lze předběžně identifikovat signifikantní dopady nebo možné specifické zájmy ČR; spolu s posouzením, jaká je existující právní úprava k dané problematice v ČR. Z předložených informací vytipovat a nadále systematicky sledovat klíčové návrhy z pohledu MPO (navrhuje se v prvé fázi vybrat a soustředit se na cca 2-5 ohlášených návrhů EK v budoucí odhadované gesci MPO pro otestování zvoleného přístupu).

¹³ Citace z materiálu MPO: Pecka, A. (2010): Návrh koncepce efektivního procesu hodnocení dopadů návrhů projednávaných v orgánech EU v gesci Ministerstva průmyslu a obchodu

U nově připravovaných návrhů (na pilotním příkladu jednoho či více vybraných návrhů) publikovaných ve výhledu legislativního programu EK na příslušný kalendářní rok se dále doporučuje posoudit, zda ohlášený návrh není v rozporu či obsahově nekoliduje s připravovanými strategiemi a koncepcemi na národní úrovni, respektive zda není zpracováván národní návrh strategie či právního předpisu se shodnou, nebo překrývající se problematikou.

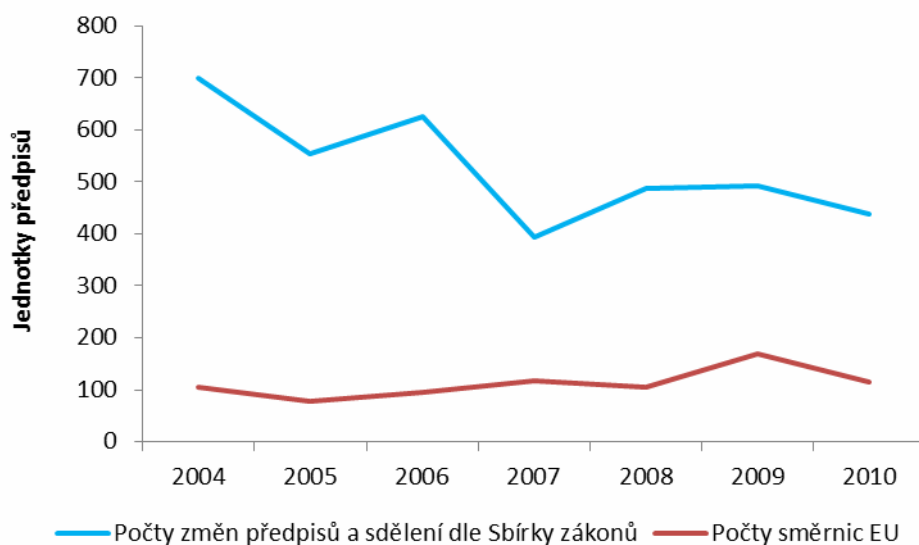
V rámci této činnosti by se mělo pravidelně vyhodnocovat, zda Komisi připravovaná analýza (hodnocení dopadů/impactassessment – IA/ Komise) obsahuje potencionálně výčet všech aspektů, které by mohly být relevantní pro ČR. Komise by již v této rané fázi měla také poskytnout odůvodnění pro „akci“ na úrovni EU (test subsidiarity - pozn.: první zdůvodnění Komise předkládá nejpozději v rámci cestovní mapy – subsidiarity check).

Zvážit lze i zpracování alternativního vyhodnocení ve formě předpokládaných dopadů (ve formě „předběžné“ rámcové pozice/ rámcové pozice „nanečisto“) a jejich sdělení Komisi, pokud by takovou spolupráci vyžádala (možnost pro efektivní „lobbování“ ve fázi zpracování návrhu).

Pokud bude identifikován nedostatek relevantních dat a odborných expertiz v podkladech Komise z pohledu ČR, zvážit jejich zpracování a jednostranné zaslání Komisi (příslušnému generálnímu ředitelství).

Provádění předběžného hodnocení dopadů RIA (popř. CIA) k návrhům evropské regulace pomůže ČR jednak k tomu, aby byla schopna včas vyjádřit svůj případný nesouhlas nebo výhrady k připravovaným dokumentům, a byla zároveň lépe připravená na následnou transpozici již schválených předpisů, což je, vzhledem k stále narůstajícímu počtu evropských regulatorních aktů (viz Obrázek 7 níže).

Obrázek 7: Vývoj počtu směrnic EU, které vešly v platnost v letech 2004 – 2010, a vývoj počtu dokumentů ve Sbírce zákonů od roku 2004 do 2010



Zdroj: Autorka

O21c a O18a(=O21d) – Rozpočtová rada vlády jako nástroj boje s nadměrnou regulací, zadlužováním a podpory rozvoje konkurenceschopnosti

V rámci těchto opatření se navrhuje, aby nad hodnoceními dopadů regulace (zejména z hlediska očekávaných dopadů na podnikatelský sektor a na veřejné rozpočty apod.), ale i nad většími veřejnými nákupy měla dohled nezávislá odborná instituce – kterou v tomto případě označujeme Rozpočtovou radou vlády. Tato rada (která by mohla fungovat jako dvojčte Legislativní rady vlády složené z expertů na rozpočty a regulaci) by měla dbát nad tím, aby kvůli přijímané regulaci, nebo

z nákupních aktivit veřejných institucí nedocházelo k nadměrnému zadlužování státu nebo k ohrožování jeho konkurenceschopnosti na mezinárodní úrovni.

Rozpočtová rada vlády by měla fungovat jako záchranná brzda proti právním předpisům, které mohou mít zásadní negativní dopady na ekonomiku, veřejné rozpočty, zaměstnanost, hospodářskou soutěž, popř. environmentální či společenské dopady, a u nichž předkladatel intenzitu těchto dopadů nevyhodnotil nebo vyhodnotil nesprávně či nedostatečně. Posoudí-li Rozpočtová rada vlády, že právní předpis je nesprávně vyhodnocen (RIA či CIA) a že by mohl mít výše popsané negativní dopady, bude moci legislativní proces přerušit a předpis s RIA a CIA vrátit předkladateli k přepracování.

O1c, O19b – systematická analýza potřeb modernizace právních předpisů, odstraňování nadměrné regulatorní zátěže

České právo zaznamenalo v posledních dvaceti letech svého vývoje velmi bouřlivý rozvoj danou transformací z centrálně plánované ekonomiky a komunistického režimu do současného demokratického zřízení s tržní ekonomikou. V průběhu transformačního procesu samozřejmě docházelo k častým novelizacím a změnám některých základních právních předpisů, což mělo obecně nepříliš pozitivní dopady na kvalitu českého právního řádu a na právní jistotu občanů. Na druhou stranu existuje rovněž skupina právních předpisů (v čele s Občanským zákoníkem), která naopak v průběhu transformace změnami neprošla a v současné době již působí anachronicky a v některých případech nereflexuje svou strukturou a ustanoveními změny (technologické, ekonomické, společenské...), k nimž v posledních desetiletích došlo.

Nicméně ačkoliv se v médiích i v odborných debatách objevuje nezřídka kritika na celou řadu zákonů a jiných právních předpisů, málokdy bývá tato kritika doplněna ucelenou a především empiricky podloženou analýzou toho, do jaké míry kritizovaný předpis doopravdy v praxi způsobuje problémy¹⁴. Na základě této analýzy by pak byla sestavena cestovní mapa potřebných změn právních předpisů, která by měla delší časový horizont než např. plán legislativních prací vlády, který - vzhledem k tomu, že je omezen jen na jeden rok – v zásadě nemůže fungovat jako systematická cestovní mapa modernizace práva¹⁵.

Přínosem navrhovaného přístupu je, že tento systém by měl přispět ke zlepšení některých nedostatků stávajícího legislativního procesu, jimiž jsou:

- a) nedostatečný čas na přípravu návrhů právních předpisů (daný faktem, že jakmile je předpis na plánu legislativních prací vlády, je daná instituce pod intenzivním tlakem, aby předpis předložila, jakkoli by byl nehotový, nedostatečně prokonzultovaný nebo neefektivní)
- b) problém předpisů upravujících oblast právních vztahů, nad nimiž má sdílenou kompetenci více institucí (příprava změn těchto předpisů z povahy věci vyžaduje podstatně delší čas, aby se instituce vzájemně na změnách dohodly; souvisí s problematikou resortismu)
- c) čistě formální zpracovávání hodnocení dopadů regulace (RIA) pro nově přijímané či měněné právní předpisy (vzhledem k tomu, že je na zpracování návrhů změn právních předpisů obvykle relativně málo času, řada institucí obchází povinnost zpracovávat RIA tím, že odevzdává čistě formální dokument, který v zásadě žádné hodnotné informace o

¹⁴ Pokud taková analýza existuje, nebyla zpřístupněna veřejnosti.

¹⁵ Tato systematická cestovní mapa by se vhodně kombinovala s výhledy implementačních prací vlády, které ve vztahu k předpisům komunitárního práva připravuje Legislativní rada vlády. Z kombinace těchto dvou dokumentů by mohl být připravován jako operativní nástroj plán legislativních prací vlády na určitý rok.

tom, jaké bude mít navrhovaný předpis dopady, neobsahuje; přitom právě RIA byla do českého legislativního procesu zavedena se záměrem zkvalitnit český právní řád a příklady ze zahraničí naznačují, že správná implementace RIA tyto efekty skutečně má)

- d) nedostatečné konzultace změn a nových právních předpisů s dotčenými skupinami (konzultace s regulovanými subjekty jsou významným nástrojem k alespoň částečnému překonání několika zásadních problémů vztahu regulátora a regulovaných subjektů – především asymetrické informace, morálního hazardu a profesní slepoty regulátora a nepochybně mají potenciál přispět ke zkvalitnění právních předpisů; realizace konzultací nemusí být nákladná¹⁶, nicméně vyžaduje čas, který momentálně pro tuto aktivitu legislativní proces příliš neposkytuje)
- e) zmírnění koordinačního problému mezi exekutivou (tedy institucemi, které připravují návrhy právních předpisů) a legislativou (tzn. poslanci a senátoři budou minimálně vědět, jaké předpisy připravují jednotlivé složky exekutivy ve střednědobém časovém horizontu, což poskytne prostor k systematictější spolupráci na jejich přípravě¹⁷)
- f) zmírnění problému politického cyklu (vzhledem k tomu, že by se mělo jednat o střednědobé plánování změn předpisů, jeho kontinuita by mohla být v zásadě zachována déle než čtyři roky – tj. napříč volebními obdobími)

Z hlediska nákladů je pak zřejmé, že systematická analýza a příprava střednědobého (veřejného) cestovního plánu změn právních předpisů bude klást nároky na státní rozpočet, neboť jde o novou aktivitu.

Existuje několik různých, vzájemně kombinovatelných typů metrik, jejichž prostřednictvím by bylo možné průběžně identifikovat právní předpisy, které vyžadují zlepšení, popřípadě o jaké zlepšení by se mělo jednat. Výsledky řádně prováděných RIA by mohly poskytnout užitečná data, dalším vhodným údajem by pak byl historický počet novelizací daného předpisu nebo ustanovení. Výstupy veřejných debat a řízených dotazování¹⁸ mohou pomoci získat praktickou zpětnou vazbu osob, na něž konkrétní předpisy bezprostředně dopadají. Na problematice ustanovení by mohly poukázat i podrobnější statistiky ze soudů a správních řízení (tj. počty soudních/správních sporů ve vztahu k právům nebo povinnostem plynoucím z určitého ustanovení), statistiky občanských právních poraden a dále samozřejmě výkladová stanoviska Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu.

Transparentní lobbying a konzultace v rámci RIA a CIA

Cílem navrhovaných doporučení je umožnit veřejnosti, aby se ve strukturované podobě účastnila konzultací připravovaných změn zákonů a jiných právních předpisů. Hlavními důvody, proč veřejnost do přípravy právních předpisů¹⁹ jsou následující:

¹⁶ Viz např. elektronické konzultace Evropské komise http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_cs.htm

¹⁷ Toto opatření je předstupeň několika dalších opatření navrhovaných v této analýze, jejichž cílem je omezit stávající praxi prosazování narychlo připravených návrhů zákonů a novelizací prostřednictvím poslaneckých iniciativ, přílepků a dalších typů obcházení standardního legislativního procesu, které vedou k politizaci a úpadku kvality českého právního řádu.

¹⁸ Např. Nejlepší a nejhorší zákon (<http://aktualne.centrum.cz/finance/grafika/2010/05/07/toto-jsou-nejlepsi-a-nejhors-i-zakony-roku-2009-pod/?cid=667659>), anketa Absurdita roku (<http://www.firmaroku.cz/index.aspx?i=160>) nebo návrh Martina Kocourka, ministra průmyslu a obchodu, na rušení 30 nejbyrokratičtějších ustanovení (Padlý paragraf).

¹⁹ Zde se zaměřujeme na právní předpisy, nicméně komunikace s veřejností formou strukturovaných konzultací může probíhat i k nelegislativním dokumentům (např. strategiím a koncepcím).

- možnost nasbírat užitečné podněty z praxe (konkrétně vyjádření subjektů z řad dotčených skupin k možným ekonomickým, společenským a environmentálním dopadům navrhované právní úpravy a k jejímu možnému vlivu na korupci),
- větší srozuměnost veřejnosti se smyslem předkládaného právního předpisu,
- součást systematické komunikace s veřejností,
- součást vzdělávání veřejnosti.

Na druhou stranu je třeba říci, že konzultace s veřejností kladou významné nároky na veřejné instituce, které konzultace provádí. Proto je důležité, aby jejich realizace probíhala maximálně efektivní, strukturovanou formou. Příkladem strukturovaných konzultací je například mechanismus, kterým komunikaci s veřejností při přípravě evropských hodnocení dopadů realizuje Evropská komise²⁰. Tyto konzultace probíhají online a zahrnují mimo strukturovaných dotazníků²¹ rovněž prvky transparentního lobbyingu.

Transparentní lobbyng je nástroj, jehož prostřednictvím se mohou zájmové skupiny a subjekty zapojit do přípravy zákonů a jiných právních předpisů. Systém předpokládá povinnou registraci subjektů, které se chtějí ke konkrétnímu předpisu (nebo skupině předpisů) vyjádřit. V rámci registrace musí každý subjekt deklarovat, jakou zájmovou skupinu zastupuje – tedy v podstatě odkrýt intenzitu svého především hospodářského zájmu v dané oblasti. Každému konzultačnímu příspěvku je pak na základě deklarovaného zájmu na dané problematice přikládána určitá váha, s jakou je zohledňován při následném dopracování předpisu²².

V případě zavedení může transparentní lobbyng mít následující přínosy:

- dotčené subjekty (asociace, jednotlivé podniky, sdružení apod.) budou mít jasně danou příležitost se vyjádřit – jakékoliv následné mediální či politické tlaky (např. v podobě přílepků) bude možné odmítnout s tím, že daný subjekt již měl možnost se vyjádřit a své stanovisko obhájit;
- náprava reputace transparentního lobbyngu – lobbyng je součástí demokracie a nemusí být nutně spojován s korupcí; zavedení systému transparentního lobbyngu umožní slušným subjektům hájit v legislativním procesu oficiálně své zájmy;
- vytvoření registru lobbyistů²³, což je jeden ze zásadních kroků k pozvolnému boji s korupcí a ke kultivaci české politické scény, na níž se lobbyng i v současnosti běžně odehrává²⁴.

Oba výše uvedené nástroje mají potenciál významně přispět ke zlepšení komunikace mezi veřejnými institucemi a občany, podniky a dalšími subjekty, a zároveň přispívat ke kultivaci české veřejné scény a zvyšování důvěry veřejnosti v instituce (což by potažmo mělo mít pozitivní dopad na zlepšení obrazu České republiky v subjektivních srovnávacích indexech).

²⁰ <http://ec.europa.eu/yourvoice/>

²¹ Všechny připomínky dodané Komisi v rámci procesu jsou zveřejňovány na příslušném konzultačním webu EK.

²² Tento systém tak odráží fakt, že v rámci konzultací reprezentují např. asociace, svazy a komory názory většího počtu subjektů – svých členů – jednotlivci reprezentují pouze svůj partikulární zájem.

²³ který již funguje nejen v EU (<https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do?locale=en>), ale i v řadě dalších států – např. v Austrálii, USA, Kanadě apod.

²⁴ Nicméně nikoliv oficiálně, ale obvykle spíše pod hlavičkou právních či poradenských služeb.

1.3.2 Reforma – veřejné instituce produktivní a vstřícné k podnikání

O17a, O22b, O22d, O23b, O25a, O26a, O27a, O31a, O36d – analýzy nutné jako podklad pro systematický monitoring produktivity a nákladů ve veřejném sektoru (veřejná správa, legislativa a justice)

Obsahem těchto navrhovaných analýz je v zásadě analýza zaměstnanosti, nákladů a agend²⁵ ve veřejné správě, legislativě a justici tak, aby bylo možné nastavit soustavu KPI (key performance indicators) k systematickému hodnocení produktivity ve státem placeném sektoru.

Jak naznačují údaje o produktivitě a nákladech práce v ČR²⁶, držely se jednotkové náklady práce ve zpracovatelském průmyslu relativně vyrovnané a konkurenceschopné (tzn. produktivita rostla přiměřeně nárůstu nákladů). Na druhou stranu celkové jednotkové náklady práce v ekonomice v ČR ve sledovaném období rostly, což ukazuje na celkový pomalý růst (nebo dokonce pokles) produktivity zejména ve veřejném sektoru. Vzhledem k tomu, že produktivitou veřejného sektoru se, podle dostupných informací, v ČR systematicky nikdo nikdy nezabýval, je třeba provést hodnocení, jehož prostřednictvím se identifikují hlavní ukazatele produktivity (zmíněné KPI) v jednotlivých agendách, které se budou nadále sledovat a na jejichž základě se budou realizovat opatření ke zvýšení produktivity.

Koncepční přístup k měření produktivity veřejného sektoru je znám z literatury i z praxe některých států. Milakovich, Gordon (2009)²⁷ popisují přístup k měření produktivity vládních programů, nejčastější problémy s produktivitou, a jak je řešit. Měření produktivity veřejné správy se pravidelně provádí například ve Velké Británii²⁸, kde Statistický úřad pravidelně zveřejňuje zprávu o produktivitě v celé veřejné správě i v jejích vybraných složkách. Od roku 1993 se produktivita veřejného sektoru sleduje i ve Finsku²⁹. Produktivita veřejného sektoru se pravidelně sleduje a vyhodnocuje i v dalších skandinávských zemích. Využitelným konceptem pro měření produktivity veřejného sektoru by mohl být i index efektivní vlády Světové banky a mezinárodní srovnání prováděná OECD.

Analýza produktivity veřejného sektoru následně umožní zlepšení nakládání s vládními výdaji, ale také hodnocení efektivity např. úsporných opatření či restrukturalizace veřejné správy apod.

O31d, O31g – analýza agend veřejné správy – odstranění dublujících se agend a výběr agend, které musí provádět stát a agend, které by naopak mohl a měl provádět soukromý sektor O19c, O33a, O41a – sběr a vyhodnocení informací o možnostech využití samoregulace a spoluregulace namísto regulatorních řešení

Jak naznačuje ekonomická teorie byrokracie³⁰, mají agendy a činnosti ve veřejné správě tendence se navzájem multiplikovat a nabývat v čase na objemu, a to jak z pohledu počtu zaměstnanců, tak

²⁵ Resp. v nejširším slova smyslu, výstupů veřejné správy (zde míníme v zásadě veškeré zaměstnance placené z veřejných rozpočtů).

²⁶ viz kapitola I – úvod grafy Aleše Michla

²⁷ Milakovich, M.E., Gordon, J.G. (2009): Public Administration in America; Chapter 10, CengageLearning

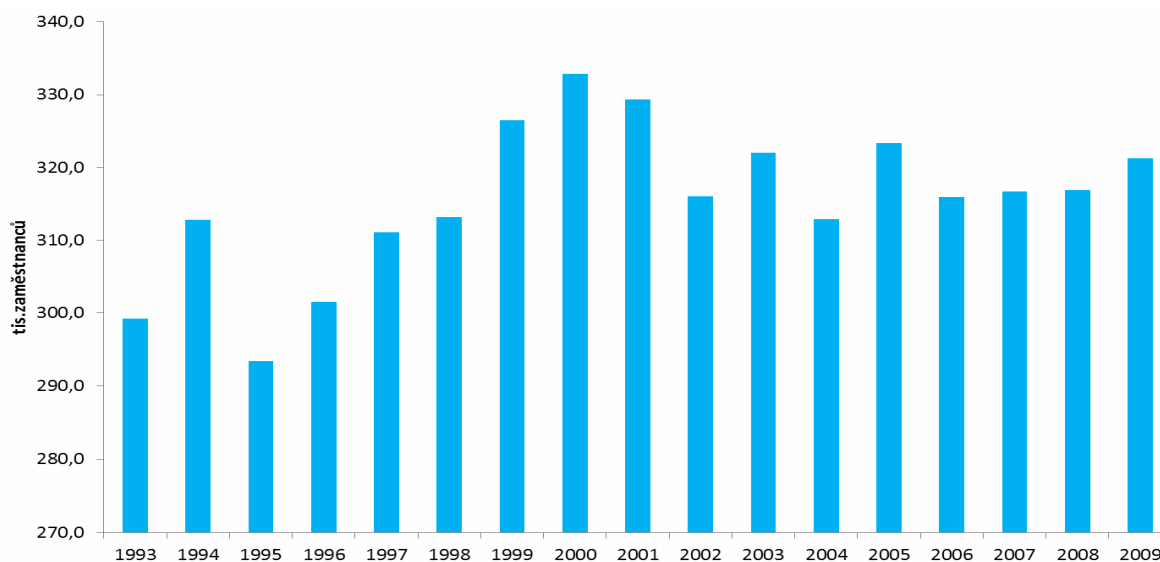
²⁸ <http://www.ons.gov.uk/about-statistics/ukcemga/publications-home/publications/index.html>

²⁹ Ekonomická rada Finska, Národní program produktivity (1993 – 1995 testovací fáze, 1996 a násl. realizační fáze)

³⁰ Niskanen, W.A. (1989): Non-market decisionmaking: The Peculiar Economics of Bureaucracy; The American Economic Review, Vol. 58, Issue 2, pp. 293 - 305

co do počtu jednotlivých agend a činností. Jak naznačuje např. studie Benáček, Kabele (2000)³¹, není v tomto ohledu ani Česká republika výjimkou, což v zásadě potvrzují i údaje Českého statistického úřadu (Obrázek 8), které bohužel nezahrnují státní zaměstnance ve zdravotnictví a školství.

Obrázek 8: Počty zaměstnanců ve veřejné správě (státní správa i samospráva), obraně a správě sociálního zabezpečení (nezahrnuje vzdělávání a zdravotnictví)



Zdroj: ČSÚ

Systematická analýza agend veřejné správy³², odstranění dublujících se agend, ale především **identifikace těch agend, které by namísto státu mohly realizovat soukromé subjekty** (asociace, sdružení atp.) a jejich následné ocenění a vyhodnocení možností jejich případného převedení na tyto subjekty, mají potenciál významně přispět k postupnému snížení nákladů veřejné správy (k elektronizaci a analýze agend dále viz kapitola Technologická připravenost – opatření 9).

Vhodným komplementem pro výše uvedené analýzy je pak analýza stávajících systémů samoregulace, spoluregulace a CSR (corporatesocialresponsibility)³³ – iniciativ realizovaných v rámci programů společenské odpovědnosti firem. Je možné, že se ukáže, že v řadě případů stát zbytečně supluje iniciativy soukromých společností, které by tyto společnosti za jiných okolností realizovaly samy a na své náklady (neboť je to v jejich zájmu). Řešení problémů, které spočívá v podpoře samoregulace, je obvykle levnější než řešení formou regulace a může tak být dalším prostředkem ke snižování nákladů veřejné správy.

Restrukturalizace veřejných institucí – klientský přístup a vstřícnost k podnikání

Důležitým dalším krokem (po dokončení analýzy agend) v restrukturalizaci veřejných institucí je uspořádání jejich činností do standardního systému backoffice (činnosti „v zákulisí“ – jde zejména o mzdové účtárny, zajištění IT služeb, provoz budov a s provozem související nákupy,

³¹Benáček, V., Kabele, J. (2000): Problémy české veřejné správy a byrokracie – současný stav a nástín řešení, Analytická podkladová studie pro Radu vlády ČR pro sociální a ekonomickou strategii. RASES, Analytické studie, Praha, leden 2000, s. 433-447

³²<http://www.esfcr.cz/projekty/procesni-modelovani-agend-verejne-spravy> – prostředky na realizaci těchto analýz má k dispozici Ministerstvo vnitra České republiky, tento projekt nicméně explicitně neobsahuje požadavek nastavení KPI (což by souběžně napomohlo pravidelnému měření produktivity) a rovněž z něj bez dalšího nevyplyne ani identifikace agend, které by mohl namísto státu provádět soukromý sektor.

³³ včetně činnosti neziskových organizací

v případě např. ministerstev by sem spadaly i legislativní a analytické odbory apod.) a front office (tedy činnosti, kdy se veřejná instituce přímo setkává s klienty – tj. veřejností, podniky apod. – tzn. přepážkové činnosti, vydávání osvědčení, povolení, dokladů, komunikace s veřejností, správa webové stránky instituce³⁴ aj.) a se zařazením specifických činností mid-office, které jsou vázány na politické rozhodování a konkrétním vedení příslušné instituce (mezi činnosti mid-office by vyjma rozhodování o tom, čím se bude daná instituce zabývat, spadaly ještě některé složky personálního oddělení³⁵, část nakládání s rozpočtem instituce a reprezentace instituce navenek).

Front-office a jednotný přístup k veřejným institucím

Z hlediska podnikatelů i obecné veřejnosti je důležité zjednodušení přístupu ke službám veřejné správy a k veřejným institucím obecně. Čím více času stráví člověk obcházením úřadů, tím méně času se může věnovat produktivní práci, která generuje výnosy do veřejných rozpočtů a v důsledku mimo jiné tyto úřady financuje. Základním principem veřejných institucí by ve vztahu k jednotlivcům – podnikatelům i nepodnikatelům měly být následující³⁶:

- jednoduchost (možnost vyřízení maximálního objemu agend na jednom místě, zjednodušení formulářů, propojení registrů veřejné správy tak, aby veřejné instituce od občanů nevyžadovaly opisy a výpisy z těchto registrů apod.),
- klientský přístup (tj. webové stránky, úřady pro veřejnost a jejich úřední hodiny a veškeré další služby front office by měly být vnímány jako služby klientům, které se musí potřebám klientů přizpůsobovat³⁷,
- aktivní sběr zpětné vazby a soustavné zlepšování poskytování služeb (na základě monitoringu produktivity).

Činnosti front-office by měly mít v případě veřejných institucí jasně nastavený soubor KPI podobně jako v soukromých společnostech i podobný systém managementu (včetně HR).

Back-office a sdílené služby

Činnosti provozované v rámci back-office jsou v zásadě administrativními činnostmi, jejichž prostřednictvím je zajišťován chod instituce. V rámci veřejných institucí lze za back-office služby považovat např. činnosti mzdové účtárny, zajištění některých služeb IT, údržby a technické správy budov, ale i činnost analytických útvarů, popř. (např. u ministerstev) útvarů legislativních či právních. Základním jednotícím znakem těchto činností je, že se jejich pracovníci nedostávají do kontaktu s klienty a že z tohoto důvodu vyžadují jiný systém řízení (governance).

Jasně doporučení pro back-office činnosti je v případě veřejné správy jejich sdílení mezi více institucemi. Například v případě IT či mzdové účtárny se jeví jako pravděpodobné, že by se jejich využíváním více institucemi uspořily náklady bez narušení fungování dané instituce, s nižšími celkovými náklady pro veřejné rozpočty³⁸. Na druhou stranu, oblasti jako legislativa či analytické útvary by se v rámci jednotných sdílených služeb neměly týkat legislativy neb analytických útvarů (s výjimkou běžné spolupráce a školení v nových trendech v dané oblasti), které jsou specifické

³⁴ Významná složka G2B komunikace

³⁵ Myšlenka je, že zatímco jádro back a front office by nemělo podléhat změnám způsobeným politickým cyklem (udržení kvalitních legislativců, analytiků apod. ve veřejné správě v zájmu kontinuity, udržení proškolených pracovníků front office), do činností mid-office by vedení příslušné instituce vybíralo vlastní lidi.

³⁶ Podobné principy při reformě veřejné správy jsou uplatňovány např. ve Velké Británii nebo ve Francii.

³⁷ Rozsahem úředních hodin, strukturou, formou a obsahem poskytovaných informací, proškoleným zaměstnanci apod.

³⁸ Více k některým případům úspěšné implementace back-office sdílených služeb ve veřejné správě viz kapitola IX.

pro danou oblast regulace (legislativní odbory, analytické odbory – by měly zůstat zvláště pro každou instituci a jejich spolupráce by se maximálně měla zintenzivnit v oblasti metodologické podpory, propojování databází a společných školení.

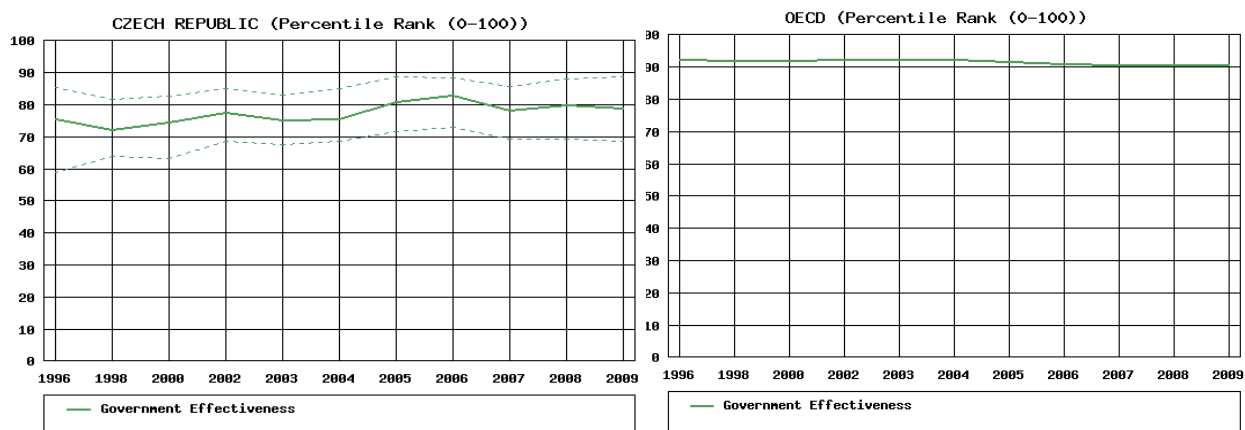
Mid-office – rozhodovací centrum veřejných institucí a projektový management

Mid-office je součástí veřejné správy, která by měla zohledňovat názor voličů projevený v demokratických volbách – tj., zohledňovat politické rozhodování o činnosti daného resortu. Mid-office by měla být oblastí projektového managementu – vzhledem k tomu, že se jedná o v zásadě o práci na projektech vyplývajících z volebních programů v rámci volebních cyklů na 4 roky. Mid-office by měla mít vlastní objem rozpočtů (rozhodování ohledně vlastních prostředků) a vlastní systém obsazování pozic v rámci mid-office, aby na něj mohl být nasazen systém MFR³⁹ - tj. sada indikátorů, které budou ve vztahu k veřejnosti podnikům apod. ukazovat měřitelné naplňování stanovených politických cílů v daném resortu⁴⁰. Mid-office by měla být oblastí, v níž by se měla soustředit rozhodovací pravomoc dané instituce, ale také osobní odpovědnost jednotlivých osob rozhodováním pověřených, což odlišuje mimo jiné mid-office od servisních činností back-office nebo komunikačních úloh a služby veřejnosti, kterou by se měla zabývat front-office.

O42a, O42c, O42d – transparentní centrální nákup a prodej veřejného majetku (včetně SSHR, SZIF apod.), včetně rozklikávacích rozpočtů veřejných institucí⁴¹

Centrální nákup a prodej veřejného majetku transparentně a na jednom přehledném centrálním portálu, který bude mimo jiné schopen statistických funkcí a strukturovaného vyhledávání minulých i nových zakázek, je esenciálním opatřením pro dosažení úspor, omezení korupce a zlepšení efektivity veřejných institucí (která je v ČR relativně nižší než je průměr zemí OECD – viz obrázky níže).

Obrázek 9: Efektivita vlády dle WorldGovernance Index (srovnání ČR a průměru OECD)



Zdroj: Světová banka

³⁹ Market forResults (viz níže)

⁴⁰ Součástí systematického budování důvěry veřejnosti v instituce, které by se ve středně až dlouhodobém horizontu mělo projevit ve zlepšení subjektivních indikátorů typu GCI apod.

⁴¹ Viz článek Aleše Michla <http://www.rozklikavacirozpocet.cz/>

Centrální nákup a centrální tržiště zboží a služeb

Centrální nákup, resp. centrální zadávání veřejných zakázek, se jeví jako nutný v těch případech, kdy je předmět plnění složitý na posouzení (resp. vyžaduje odbornou expertízu a návaznost na jiné zakázky⁴², jde o velké plnění, jde o zakázku, kde se dá legitimně předpokládat, že se o zakázku bude ucházet jen jeden subjekt apod.) nebo tam, kde se dají díky centrálnímu nákupu očekávat významné úspory z rozsahu. Centrální nákup by měl rovněž pomoci při sdílení nákladů na odbornou expertízu a hodnocení nabídek – tj. ke snížení transakčních nákladů celého zadávacího řízení.

Díky centralizaci nákupů by mělo dojít i k lepší koordinaci projektů poptávaných jednotlivými resorty a veřejnými institucemi. Tento typ centrálního nákupu předpokládá, že určité typy zboží a služeb bude stát poptávat pro všechny složky veřejné správy⁴³ (např. zakázky Ministerstva vnitra na zajištění komunikační infrastruktury veřejné správy).

Centrální tržiště zboží a služeb v podobě, v jaké jej využívají např. v Rakousku⁴⁴, je prospěšné především pro malé a střední podniky, které díky němu budou moci snáze najít poptávky jednotlivých zadavatelů a účastnit se více řízení, než jsou schopni nyní. Vyšší soutěž o veřejné zakázky povede k samozřejmě k tlaku na ceny a k efektivnějšímu zadávání veřejných zakázek.

Oba výše uvedené způsoby nákupu by od roku 2013/2014 měl řešit systém NIPEZ⁴⁵, jehož realizaci a spuštění připravuje Ministerstvo pro místní rozvoj. Do té doby lze zakázky centralizovat alespoň prostřednictvím otevřených platform – viz např. prostřednictvím pro bono iniciativ jako je zIndex⁴⁶ nebo iniciativa open data⁴⁷ zaměřená na veřejné zakázky obcí.

Do doby než bude zaveden systém NIPEZ lze uvažovat i o dalších, rychlejších systémech kontroly nákupů – viz návrhy podskupiny NERV pro boj s korupcí⁴⁸ (např. možnost využití datových schránek, panelů expertů losovaných do hodnotících komisí aj.).

V případě centrálního nákupu je více než kde jinde důležité, aby se před jeho zavedením důkladně zanalyzovaly jednotlivé varianty jeho implementace a zkušenosti (zejm. příklady dobré praxe) ze zahraničí⁴⁹.

Centrální prodej

Podobně jako centrální nákup je i centrální prodej nutnou podmínkou transparency, srozumitelnosti a maximalizace výnosů z prodeje veřejného majetku. Na centrální prodejní platformě by měly být soustředěny všechny prodeje majetku veřejných institucí, aby bylo možné vést a využívat statistiky o prodejkách veřejného majetku i o jeho kupcích, prodejních cenách atp. Opět, i v tomto případě je možné říct, že by toto opatření mělo přispět k omezení korupce, větší

⁴² Příklad je např. oblast IT zakázek, kdy je k posouzení nabídek nutné angažovat odborníky, ale i zajistit kompatibilitu díla s jinými elektronickými systémy ve veřejné správě.

⁴³ V případě samospráv by pak mohl např. pro obce realizovat tento typ nákupů kraj.

⁴⁴ <http://www.bbg.gv.at/>

⁴⁵ <http://www.mmr.cz/Verejne-zakazky-a-PPP/NIPEZ-El--trziste-verejne-spravy>

⁴⁶ www.zIndex.cz

⁴⁷ www.opendata.cz

⁴⁸ <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/boj-s-korupci---vystup-pracovni-skupiny-nerv-76710/>

⁴⁹ K porovnání rejstříků veřejných zakázek viz např. Chvalková, J., Marková, K., Mejstřík, M. (2010): Public eProcurement case study: Czech Public eProcurement Information System, In: 8th Eastern European eGovDays: Changing Concepts & eGovernment as a Service - Conference Proceeding

efektivitě nakládání s veřejnými prostředky a k tlaku na zlepšení cen, za které se prodeje veřejného majetku realizují.

Rozklikávací rozpočty

Centrální nákupy a prodeje by měly být nutně doplněny o detailní evidenci veřejných rozpočtů, která by měla umožňovat dohledat (a stáhnout v požadovaném formátu) detailní informace o příjmech a výdajích veřejných institucí a nákladech na tyto agendy. Podrobnosti k návrhu fungování rozklikávacích rozpočtů viz www.rozklikavacirozpocet.cz.

Jak ukázaly výzkumy např. veřejných zakázek malého rozsahu, nedostatek informací o nákupech veřejných institucí vede nejen k nedůvěře veřejnosti, ale v některých případech i ke korupci a plýtvání veřejnými prostředky. Efekty zvýšené transparency se dle zahraničních zkušeností (Japonsko, Rakousko apod.) pozitivně projevují v nákladové efektivnosti veřejných výdajů, což umožňuje lepší využití veřejných prostředků. Pravidelná systematická analýza a srovnání příjmů a výdajů (např. i ve vztahu k veřejným zakázkám) veřejných institucí má potenciál se příznivě projevit v důvěře veřejnosti ve veřejné instituce a zprostředkovaně pak i v mezinárodním srovnání prostřednictvím subjektivních indexů (typu

O25b a O25d – reforma zaměstnávání ve veřejné správě a veřejných institucích (v návaznosti na analýzu zaměstnanosti ve veřejném sektoru)⁵⁰

Jak naznačuje ekonomická teorie (např. Niskanen 2008⁵¹), má byrokracie a počet byrokratů za normálních podmínek tendenci narůstat a navyšovat své rozpočty, což je možné pozorovat nejen na úrovni jednotlivých národních států EU, ale i v rámci narůstání evropské byrokracie jako takové, a to navzdory plánům Evropské komise na snižování regulatorní zátěže a zefektivňování svého aparátu v rámci projektu Lepší regulace⁵². Neklesající počet úředníků ve veřejné správě je považován za problém i v České republice, neboť reálná nižší produktivita veřejného sektoru (v porovnání se soukromým sektorem) snižuje českou konkurenceschopnost na mezinárodních trzích. Přezaměstnanost ve veřejném sektoru vede k neproduktivnímu vynakládání veřejných prostředků na platy úředníků namísto jejich využití k financování činností s vyšší přidanou hodnotou jako je např. rozvoj inovací, patentování, podpora exportu apod.

V návaznosti na předchozí odstavec se nabízí otázka, jak si stojí Česká republika co do počtu úředníků oproti jiným zemím, které jsou např. podle WCI považovány za konkurenceschopnější, popř. naopak méně konkurenceschopné. Níže uvedená tabulka ukazuje, že samotný počet zaměstnanců ve veřejném sektoru (vyjma úředníků zahrnují statistiky ILO i učitele, zdravotníky atp.⁵³) je v případě České republiky ve srovnání s jinými menšími státy v Evropě relativně průměrný. Na jednoho zaměstnance veřejného sektoru připadá v průměru 15 obyvatel, což je obdobné situaci na Slovensku, v Chorvatsku či v Estonsku, ale takřka dvojnásobek počtu obyvatel, který připadá na jednoho zaměstnance veřejné správy ve Švédsku či Finsku. Přitom Švédsko a Finsko se pravidelně pohybují na předních příčkách subjektivních i objektivních indexů konkurenceschopnosti (viz sloupec WCI 2008 a DB 2008), je tudíž zřejmé, že větší podíl veřejného sektoru nemusí být nutně sám o sobě problémem.

⁵⁰<http://laborsta.ilo.org>

⁵¹Niskanen, A.W. (2008): Reflections of a Political Economist: Selected Articles on Government Policies and Political Processes, Cato Institute, USA

⁵²Better /Smart Regulation Initiative; http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/action-programme/index_en.htm#h2-6

⁵³ Statistika nezahrnují zaměstnance státem kontrolovaných podniků.

Podobně výše uvedená tabulka naznačuje, že ani velkorysé veřejné výdaje nemusí být problémem, ovšem pouze v případě, že jsou vynakládány efektivně – což lze ukázat například na porovnání Finska či Švédska s Řeckem. Zatímco Finsko a Švédsko se i přes vysoké veřejné výdaje dlouhodobě drží na špici světových žebříčků konkurenceschopnosti, Řecko, jehož veřejné výdaje byly v roce 2008 v zásadě obdobně vysoké, naopak svým hlubokým propadem v roce 2009 naznačilo, jak se s veřejnými prostředky nakládat nemá.

Tabulka 3: Relativní ukazatele počtu veřejných zaměstnanců (státní správa i samosprávy) a veřejných výdajů pro vybrané menší státy

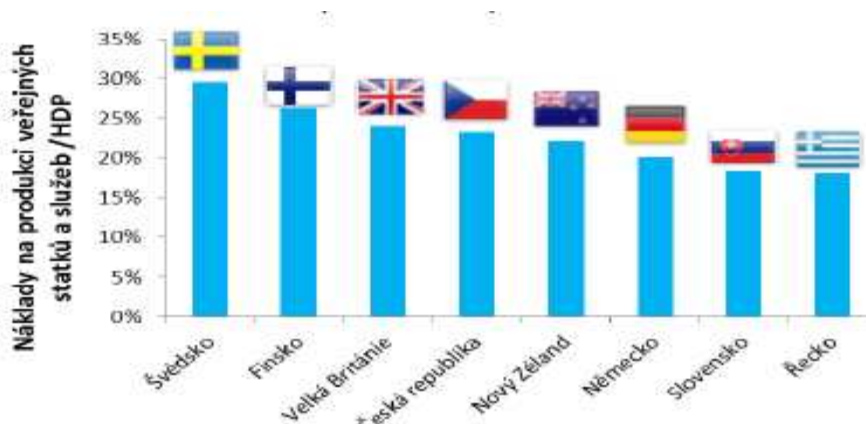
Rok 2008	Počet obyvatel na veřejného zaměstnance	Počet soukromých zaměstnanců na veřejného zaměstnance	Veřejné výdaje (tis. USD) na obyvatele	WCI 2008	DB 2008
Švédsko	7	2	17	4	14
Finsko	8	3	18	6	13
Estonsko	10	4	6	32	17
ČR	15	6	7	33	56
Slovensko	19	6	6	46	32
Chorvatsko	16	4	5	61	97
Řecko	27	9	15	67	100

Zdroj: ILO, WB, WEF a vlastní výpočty

Výše uvedená tabulka a závěry z ní vyplývající poskytuje cenné vodítko k tomu, jakým směrem by se měl ubírat postup při reformě zaměstnávání ve veřejné správě. Jak již bylo řečeno, plošné snížení počtu zaměstnanců veřejné sféry není nutně opatřením, které prospěje české konkurenceschopnosti, zejména v případě, kdy v důsledku propouštění odejdou zaměstnanci, kteří jsou schopní, produktivní, zkušení nebo disponují nějakou klíčovou dovedností nebo know-how.

Jak ukazují níže uvedené tabulky a grafy, je ve vztahu k veřejným institucím v ČR problémem především struktura veřejných výdajů, nikoliv jejich výše (jež je v případě ČR relativně nižší než např. v případě skandinávských států – viz Tabulka 3), ale jejich struktura. I z hlediska nákladů na produkci veřejných statků a služeb vůči HDP se ČR řadí spíše k průměru států OECD (viz Obrázek 10 níže).

Obrázek 10: Náklady na produkci veřejných statků a služeb (%HDP, 2007)

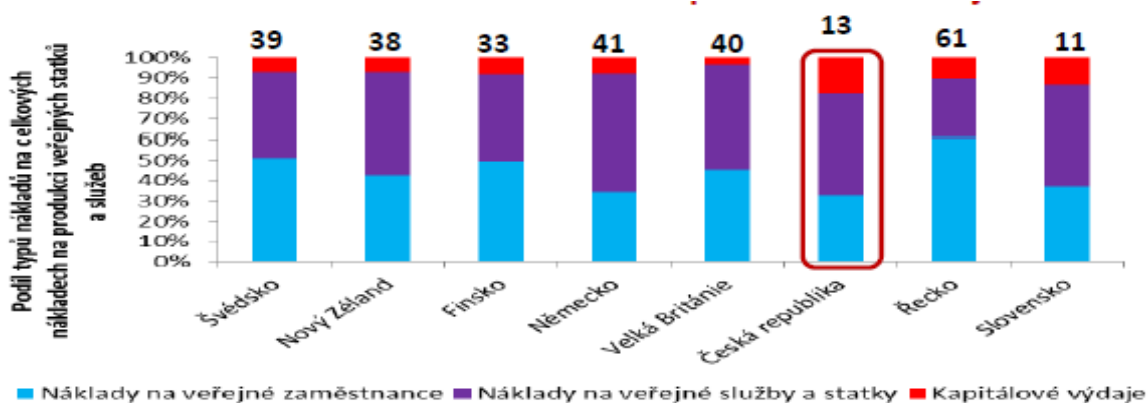


Zdroj: Data OECD

Kde jsou naopak značné rozdíly mezi ČR a státy OECD, které se pravidelně umísťují na předních příčkách indexů v oblasti kvality institucí, je spíše struktura veřejných výdajů, kde má

ČR jedny z nejvyšších kapitálových výdajů mezi státy OECD a naopak relativně nízké náklady na zaměstnance ve veřejné správě (samosprávě i státní správě, zahrnuti jsou veřejní zaměstnanci – tj. i učitelé, zdravotníci atp.). Jak naznačuje Obrázek 11, jsou náklady veřejných rozpočtů na jednoho veřejného zaměstnance v ČR několikanásobně nižší než v institucionálně vyspělých státech EU nebo na Novém Zélandu⁵⁴.

Obrázek 11: Podíl typů nákladů na produkci veřejných statků a služeb na celkových nákladech na jejich produkci; průměrné náklady veřejných rozpočtů na jednoho veřejného zaměstnance (státní správa, samospráva, učitelé, lékaři aj.) za rok (tis. EUR) – černá čísla (2007)



Zdroj: Data – OECD, ILO, Eurostat, kalkulační autorka

Z hlediska struktury výdajů na veřejné statky a služby vykazuje ČR relativně vysokou koncentraci výdajů na centrální úrovni ve srovnání s ostatními státy, s nimiž je prováděno srovnání. Zatímco ČR vynakládá přes 60% svých výdajů na veřejné služby a statky prostřednictvím státní správy (a dalších 12% přes ČSSZ⁵⁵, ve Finsku je struktura 30% centrálně, 40% samosprávy a 30% správou sociálního zabezpečení, ve Švédsku 44% centrálně, 45% na úrovni samospráv a 11% správou sociálního zabezpečení, v Německu je 37% výdajů vynakládáno samosprávami a spolkovými zeměmi, 44% správou sociálního zabezpečení a pouze 19% centrálně. Naopak Nový Zéland rozděluje takřka 90% výdajů na veřejné služby a statky centrálně⁵⁶ a pouze 10% na úrovni samospráv (obdobně na tom jsou i další anglofonní země – Velká Británie, Irsko a Spojené státy⁵⁷).

Tabulka 4: Struktura výdajů státní správy na veřejné statky a služby (2006)

	Obecné veřejné služby	Obrana	Veřejný pořádek	Ekonomická správa	Ochrana životního prostředí	Bydlení a související služby	Zdravotnictví	Volný čas, náboženské služby aj.	Vzdělání	Sociální služby
ČR	14,8%	4,0%	6,4%	14,3%	1,1%	2,7%	5,2%	1,4%	12,0%	37,9%
Finsko	20,7%	6,1%	4,2%	13,9%	0,8%	0,6%	10,5%	1,6%	13,4%	28,3%
Německo	30,5%	7,6%	1,0%	8,9%	0,1%	1,6%	0,0%	0,2%	1,2%	48,7%
Řecko	22,8%	7,5%	3,7%	37,6%	0,4%	0,6%	1,3%	0,7%	7,7%	17,8%
Nový Zéland	12,0%	2,8%	5,4%	8,3%	1,1%	1,1%	18,5%	1,6%	20,8%	28,4%
Slovensko	24,7%	5,3%	6,4%	14,6%	2,6%	1,5%	8,6%	4,4%	13,1%	18,7%
Švédsko	26,5%	5,7%	3,8%	11,8%	0,7%	0,5%	4,5%	1,1%	7,4%	38,0%

Zdroj: OECD

⁵⁴ Na druhou stranu, jak ukazuje případ Řecka, nadměrné náklady na veřejné zaměstnance nejsou rovněž optimální cestou.

⁵⁵ OECD rozlišuje výdaje centrální, místní a výdaje na sociální zabezpečení (v případě federací pak navíc ještě výdaje jednotlivých zemí).

⁵⁶ Nicméně v tomto procentu zahrnuje i správu sociálního zabezpečení

⁵⁷ Kde je však správa sociálního zabezpečení zajišťována především soukromě.

Tabulka 5: Struktura výdajů samospráv na veřejné statky a služby (2006)

	Obecné veřejné služby	Obrana	Veřejný pořádek	Ekonomická správa	Ochrana životního prostředí	Bydlení a související služby	Zdravotnictví	Volný čas, náboženské služby aj.	Vzdělání	Sociální služby
ČR	13,3%	0,1%	1,7%	22,5%	7,7%	5,2%	1,8%	8,0%	29,9%	9,9%
Finsko	13,8%	0,0%	2,2%	6,1%	0,7%	0,7%	28,7%	4,3%	19,9%	23,7%
Německo	14,6%	0,0%	4,5%	11,4%	5,7%	6,4%	1,9%	6,0%	16,2%	33,3%
Řecko	45,9%	0,0%	0,0%	15,2%	17,2%	7,4%	0,0%	3,7%	3,0%	7,5%
Nový Zéland	24,5%	0,5%	0,0%	28,6%	22,0%	7,5%	0,0%	13,3%	0,0%	3,6%
Slovensko	15,8%	9,1%	10,8%	16,3%	4,5%	7,0%	2,3%	4,6%	22,4%	7,2%
Švédsko	11,3%	0,0%	0,9%	5,6%	0,9%	2,5%	26,9%	3,4%	21,6%	26,8%

Zdroj: OECD

Co se týče reformy veřejné správy z pohledu výkonnosti, může se ČR (samozřejmě po důkladné analýze) inspirovat například některými reformami, které probíhaly od sedmdesátých let minulého století ve Velké Británii⁵⁸. Jádrem těchto reforem bylo rozčlenění agend veřejné správy a vyčlenění těch institucí a agentur, u nichž je možná aplikace principů MFR⁵⁹, neboli na výsledky zaměřeného managementu. Implementace MFR by měla přiblížit systém řízení ve veřejné správě managementu soukromých společností, a to především v následujících bodech:

- stanovování měřitelných cílů (KPI⁶⁰), včetně pravidelné kontroly jejich dosahování,
- jasně vymezené pravomoci vedoucích pracovníků ve vztahu k dané agendě⁶¹,
- odměňování vedoucích pracovníků (manažerů), popřípadě dalších zaměstnanců, na základě výkonu⁶²,
- personální kompetence vedoucích pracovníků nad jejich týmem (tzn. možnost obsazovat tým dle konkrétních potřeb, projektové vedení a zaměstnávání na dobu určitou atp.),
- kompetence ve vztahu k nakládání s prostředky přidělenými na daný projekt či agendu⁶³.

Nicméně fungování podle MFR pochopitelně není vhodným řešením pro všechny instituce veřejné správy – existují typy agend, kde je důležitá personální kontinuita a obtížné nastavení KPI (např. legislativa). U těchto agend by se naopak měl uplatnit služební zákon⁶⁴, který v řadě vyspělých států pomáhá ve veřejné správě udržet dlouhodobě odborníky⁶⁵.

Na rozdíl od MFR vyžaduje implementace služebního zákona splnění následujících podmínek:

- klasifikaci agend a jednotlivých pozic v rámci veřejné správy,

⁵⁸ ale i v Austrálii, na Novém Zélandu a v celé řadě států USA

⁵⁹ Management for Results, Moynihan, D.P. (2006): Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform, Public Administration Review, leden/únor 2006

⁶⁰ Key Performance Indicators

⁶¹ Je zřejmé, že před zavedením MFR musí být jasně identifikovány jednotlivé agendy v oblasti veřejné správy a jejich jednotlivé kroky – jinak by nebylo možné nastavit KPI ani rozpočty.

⁶² Tzn. omezení centrálně nastaveného systému

⁶³ Což však není v rozporu např. s výše doporučenou implementací centrálního nákupu či užívání centrálního tržiště.

⁶⁴ Formou by mohla být novelizace stávajícího služebního zákona, která by rozšířila jeho působnost a modernizovala jej.

⁶⁵ Cardona, F. (2002): BUILDING A CIVIL SERVICE SYSTEM, OECD/EC, Support for Improvement in Governance and Management

- základní pravidla pro nábor, povyšování a propouštění,
- disciplinární předpisy,
- pravidla pro předcházení konfliktu zájmů.

Stejně jako v případě MFR musí i implementaci služebního zákona předcházet analýza agend a pečlivé zhodnocení dopadů zavedení služebního zákona do praxe (včetně odhadu dopadů na veřejné rozpočty aj.).

Hlavními přínosy zavedení kombinace projektového řízení (MFR) a služebního zákona do českého systému veřejných institucí by měla být profesionalizace jejich zaměstnanců, úspora nákladů, omezení korupce a nepotismu a menší zranitelnost vůči volebnímu cyklu. Systém MFR by pak měl vést k efektivnímu využívání zdrojů, které mají veřejné instituce k dispozici, k dosahování měřitelných výsledků a nepřímo tak k úsporám veřejných nákladů, zvýšené produktivitě veřejného sektoru, ale i ke vstřícnějšímu, klientskému přístupu veřejných institucí k subjektům, které v ČR jejich služby využívají, a v důsledku ke zlepšení podnikatelského a regulatorního prostředí.

O29a – vize a koncepce zveřejňování informací veřejnými institucemi

Jednou z důležitých funkcí veřejných institucí je shromažďování informací a jejich zprostředkování veřejnosti. Zatímco shromažďování informací je relativně silnou stránkou českých veřejných institucí, jejich zveřejňování působí v praxi poměrně značné problémy, které lze rozdělit v zásadě na dva typy:

- informace nejsou zveřejňovány ve formě příznivé pro uživatele z řad soukromých subjektů;
- některé informace a data se nezveřejňují vůbec⁶⁶.

V prvním z výše zmíněných případů se jedná zejména o situace, kdy veřejná instituce informace a data zveřejňuje, ale buď z nevědomosti, nebo úmyslně, tak číní způsobem, který je pro jejich adresáty nevhodný. Medjahed et al. (2003)⁶⁷ ukazuje, že základem každého informačního webového portálu, které dne tvoří páteř sdělování informací veřejnými institucemi, je analýza potřeb uživatelů a přizpůsobení webu těmto potřebám. Řada veřejných webů v ČR však není koncipována na základě tohoto pravidla a pro uživatele je tedy mnohdy těžké najít na webu ty informace a data, které potřebují, a to ve formě, která je pro ně užitečná⁶⁸. Klíčem k efektivnímu sdělování informací veřejnosti je v tomto případě vize a koncepce, která musí být orientovaná na potřeby klienta= uživatele webu a jeho potřeby. Tento bod pochopitelně úzce souvisí s analýzou agend veřejné správy a s identifikací agend, které by veřejné instituce dělat nemusely (viz O31d, O31g).

⁶⁶ zde se nejedná o informace spadající do režimu utajení, ale o informace a data, jež veřejné instituce mají k dispozici, ale ať už z pohodlnosti nebo nepochopení jejich možných využití soukromými subjekty, popřípadě z jiných důvodů je nezveřejňují

⁶⁷ Medjahed, Rezgui, Bouguettaya, Ouzzani (2003): Infrastructurefor E-Government Web Services; Middlewarefor Web Services; IEEE Computer Society, January – February 2003

⁶⁸ Např. data jsou mnohdy zveřejňována pouze ve formě html textu, obrázku či pdf, nikoliv v excelu, s nímž mohou uživatelé dále pracovat; stránky jsou koncipovány tak, že na nich je obtížné najít praktické informace (např. exemplárním příkladem nefunkčního webu veřejné instituce jsou stránky Státní správy hmotných rezerv <http://www.sshr.cz> , popřípadě se přes stránky jedné instituce musí „proklikávat“ složité na stránky další, například podřízené, instituce atp.

Ve druhém z uvedených případů jde především o to, že veřejné instituce mají k dispozici velmi mnoho dat a informací, které by pro veřejnost mohly být zajímavé a užitečné, nicméně veřejné instituce je nikdy nezveřejnily. To se týká například řady statistik, výzkumů a analýz, které si veřejné instituce nechaly (obvykle za relativně vysoký objem finančních prostředků v rámci veřejné zakázky) zpracovat, ale které se ovšem nikdy nedostaly dále než k příslušnému úředníkovi, který si je objednal.

Oba výše uvedené problémy blokují další užití těchto informací a pro veřejné rozpočty je relativně nákladný, neboť ve svém důsledku vede např. k objednávání těžké analýzy ze strany více veřejných institucí, a rovněž k nákladům příležitosti, kdy zveřejňování dat vede k jejich dalšímu, obvykle produktivnímu, využití ze strany vědy a výzkumu, podnikatelského sektoru aj. Veřejné instituce se také připravují o možnost využít veřejnost v roli „hlídacího psa“ (neboli kontrolního orgánu) nad činností jednotlivých institucí. Koncepční systém zveřejňování tedy může vést ke značným úsporám ve veřejných rozpočtech a přispět k zefektivnění komunikace mezi veřejnými institucemi a soukromými subjekty.⁶⁹

Systematické zveřejňování dat a informací využitelných pro soukromý sektor a sběr zpětné vazby k činnosti veřejné správy

Jak již bylo řečeno výše v tomto dokumentu, disponuje veřejná správa a veřejné instituce obecně velkým objemem data a informací, které by v případě zveřejnění mohl efektivně využívat soukromý sektor. Jedná se například o informace shromažďované jednotlivými veřejnými institucemi ze spolupráce a jednání se zahraničními partnerskými institucemi, informace z mezinárodních organizací, ale i data a informace týkající se agend veřejné správy. Zveřejňování by se mělo uskutečňovat s jasnou vizí a ve strukturované podobě tak, aby bylo vstřícné k příjemcům informací.

Platformy, na nichž budou informace a data zveřejněny by zároveň mohly sloužit k systematickému sběru zpětné vazby od veřejnosti i podniků např. prostřednictvím online dotazníků, diskuzí ke zveřejněným informacím atp.⁷⁰

O2c, O22a (=O33b), O42a -elektronizace⁷¹ a vize veřejné správy jako informační platformy, včetně efektivního propojení různých systémů veřejné správy

Veřejná správa a další veřejné instituce disponují velkým objemem dat a informací, které by, v případě jejich zveřejnění ve správném formátu mohly být využity soukromým sektorem. Úspora plynoucí z propojení databází, ale i ze zveřejnění data a informací k využitím soukromým subjektům vznikají nemalé úspory na straně těchto subjektů, jakož i v důsledku na straně veřejných institucí. Tyto úspory bez problémů kompenzují v krátkodobém časovém horizontu všechny náklady spojených se samotným zveřejněním informací nebo dat, popřípadě s propojením databází⁷².

⁶⁹ Inspirací v efektivní komunikaci mohou být stránky soukromých společností, které na internetu obchodují nebo poskytují služby. Tyto společnosti obvykle investovaly nemalé prostředky do výzkumu toho, jaké uživatelské prostředí a nastavení a prvky stránek jsou pro jejich zákazníky nejvhodnější. Veřejné instituce mohou v drtivé většině případů tyto koncepty využít, bez nutnosti investice do průzkumů či složitého vývoje. Jediným předpokladem tohoto využití je však výše uvedená koncepce a vize – zejména jasný názor na to, pro koho jsou dané informace zveřejňovány, respektive k čemu mají sloužit.

⁷⁰ Některé podrobnosti k možným technickým řešením kapitola Technologická připravenost.

⁷¹ K elektronizaci viz též kapitola IX

⁷² Za předpokladu, že se podaří inforatické práce v rámci veřejných zakázek vysoutěžít za přiměřené ceny.

Velmi jednoduchým příkladem, který demonstruje úspory, které mohou ze systematicky, byť jednoduše, provedené elektronizace vzniknout soukromému sektoru, na příkladu⁷³ Insolvenčního rejstříku⁷⁴. Jedná se o přínosy (resp. ušetřené náklady), které z otevřenosti Insolvenčního rejstříku plynou podnikatelskému sektoru.

Přínosy (resp. ušetřené náklady) pro podnikatelský sektor:

- Snížení rizika protistrany:
- Úspora času – jednoduchá možnost ověření, zda klíčoví obchodní partneři nejsou v insolvenční; v případě velkého počtu obchodních partnerů je možné využít watch dog software k monitoringu insolvenčního rejstříku (úspora zejména pro velké společnosti s vysokým počtem klientů – banky, energetické společnosti a v neposlední řadě i pro ČSSZ, zdravotní pojišťovny aj.)
- Snížení transakčních nákladů v obchodních transakcích (lze rychle a levně ověřit, že protistrana není ani v posledních dvou letech nebyla v insolvenční)
- Nové možnosti analýz trhů - propojením dat z insolvenčního rejstříku s dalšími veřejnými i neveřejnými rejstříky (např. bankovní registr dlužníků)
- Snížení nákladů na účast v insolvenčním řízení (sledování průběhu insolvenčního řízení online)
- Snížení nákladů na získávání informací o dlužníkovi i ostatních věřitelích

Kvantifikací vybraných z výše uvedených přínosů můžeme dojít k následujícímu odhadu přínosů plynoucích podnikatelskému sektoru ze spuštění Insolvenčního rejstříku:

- Snížení nákladů na účast v insolvenčním řízení (sledování průběhu insolvenčního řízení online) - příklad:
 - Poplatky za využití placených insolvenčních rejstříků v zahraničí se pohybují kolem cca. 5 – 15 EUR za set informací o společnosti
 - Dle údajů společnosti CCB⁷⁵ je v ČR cca. 340,000 společností
 - Kdyby jednou do roka každá ze společností kontrolovala dva své obchodní partnery, a za jejich dokumentaci by zaplatila průměrných 10 EUR za 1 stažení, úspora plynoucí z existence insolvenčního rejstříku by dosáhla během prvního roku **170 milionů Kč**
 - V praxi je však pravděpodobné, že půjde o podstatně větší objemy dat – a tedy i úspor
- Snížení nákladů na získávání informací o dlužníkovi i ostatních věřitelích – příklad:
 - Věřitelé – úspora na nákladech na získávání informací (poštovné, náklady na telefony a kopírování ze spisu); úspora času a mezd zaměstnanců, kteří se získávání informací o probíhajícímu konkursu věnovali
 - Dlužník – významná úspora transakčních nákladů na získávání informací o přihláškách a o průběhu řízení

⁷³Chvalková, J., Mejstřík, M. (2009): ImpactsoftheelectronicInsolvencyRegister on the Czech business environment, in 7th AnnualEasternEuropeaneGovDays : eGovernment&eBusinessEcosystem&eJusticeConferenceProceedings, Praha 2009

⁷⁴ Dostupný na www.justice.cz

⁷⁵Finanční noviny, 7.4.2010 : CCB: Počet obchodních firem v ČR loni vzrostl o 17.500 na 343.718

- V červnu 2010 probíhá 25 530 řízení, každé z nich může sledovat v průměru cca. 10 věřitelů; v rámci řízení každý z těchto věřitelů minimálně třikrát nahlédne do spisu (náklady na jedno nahlédnutí cca. 350 Kč) – úspora během jednoho roku by tak byla **268 milionů Kč**

O43c – hodnocení reálných mikroekonomických dopadů, produktivity a transakčních nákladů projektů financovaných z ESF

Financování projektů z prostředků Evropských strukturálních fondů (ESF) je pro Českou republiku významným zdrojem přínosů pro rozvoj celé řady oblastí – počínaje podnikáním, přes ochranu životního prostředí až po elektronizaci veřejné správy a veřejné rejstříky. Ačkoliv k jednotlivým operačním programům dochází k průběžnému vyhodnocování jejich cílů formou průběžných zpráv, evaluací apod., kompletní výsledky těchto zpráv jsou málokdy veřejně dostupné a ve většině případů rovněž pouze obtížně srovnatelné. Důležité rovněž je, aby zprávy vycházely z tvrdých ekonomických dat, aby bylo možné posoudit, zda reálně na mikroekonomické úrovni naplňují financované projekty své cíle.

Hodnocení by měly být podrobeny i transakční náklady spojené s administrací jednotlivých programů a výzev financovaných z ESF a celkově produktivita veškerých finančních prostředků vynakládaných z ESF v ČR. V případě, že na některé programy nebo výzvy byl již tento typ analýz proveden, doporučuje se zveřejnění a porovnání jejich výsledků.

O43a, O43b, O43e – úprava a optimalizace fungování systému financování projektů z evropských fondů

Evropské strukturální fondy a projekty z nich financované jsou významným faktorem ovlivňujícím pozitivně českou ekonomiku, zejména zaměstnanost a regionální rozvoj. Ve stávajícím programovacím období 2007 – 2013 jsou evropské strukturální fondy rozděleny do celkem:

- 8 tematických operačních programů,
- 7 regionálních operačních programů,
- 9 programů evropské územní spolupráce.

Tento systém je nepoměrně složitější, než systém programovacího období 2004 – 2006, kdy byly fondy rozděleny následovně:

- 4 tematické operační programy,
- 3 regionální operační programy (1 Společný regionální operační program a 2 Jednotné programové dokumenty pro Prahu)
- 12 programů evropské regionální spolupráce.

Pomineme-li evropské programy regionální spolupráce, jejichž počet se odvíjí od počtu oblastí, v nichž tato spolupráce probíhá (např. Sasko – Česko, Polsko – Česko, Bavorsko – Česko atp.), zvýšil se v současném programovacím období počet operačních programů o více než 100% - ze 7 na 15 – což má za následek mimo jiné:

- zvýšené transakční a administrativní náklady,

- neefektivita způsobená například dublující se podporou jedné oblasti projektů a nízkou či žádnou podporou jiné⁷⁶,
- nepřehlednost pro žadatele,
- obtížnost koordinace a navázání na další strategické dokumenty vlády či samospráv,
- problémy s čerpáním prostředků v rámci jednotlivých operačních programů,
- složitost komplexního vyhodnocení míry naplňování cílů podpory z evropských fondů.

Výše uvedené problémy spojené s rozdělením evropských fondů do operačních programů se jeví jako potenciální nevýhoda pro implementaci opatření ke zvyšování konkurenceschopnosti České republiky, protože koordinace tak vysokého počtu operačních programů se jeví jako obtížná. Z tohoto důvodu se jeví jako vhodné v rámci přípravy opatření na podporu konkurenceschopnosti připravit mimo jiné i nástroje k optimalizaci systému financování projektů z evropských fondů. Informačním podkladem pro tuto optimalizaci mohou být především údaje o fungování programů v letech 2007 – 2010 – tj. před a v průběhu krize, která reálné přínosy evropských fondů pro ekonomiku ČR otestovala.

⁷⁶ Např. možnost vzniku „slepých míst“ v oblastech na hranici mezi dvěma ROP, či obtížnost podpory projektů na hranici mezi

1.3.3 Vymáhání práva

O34a(=O35a), O34b, O34d, O34e, O37c - reforma soudnictví a prevence soudních sporů

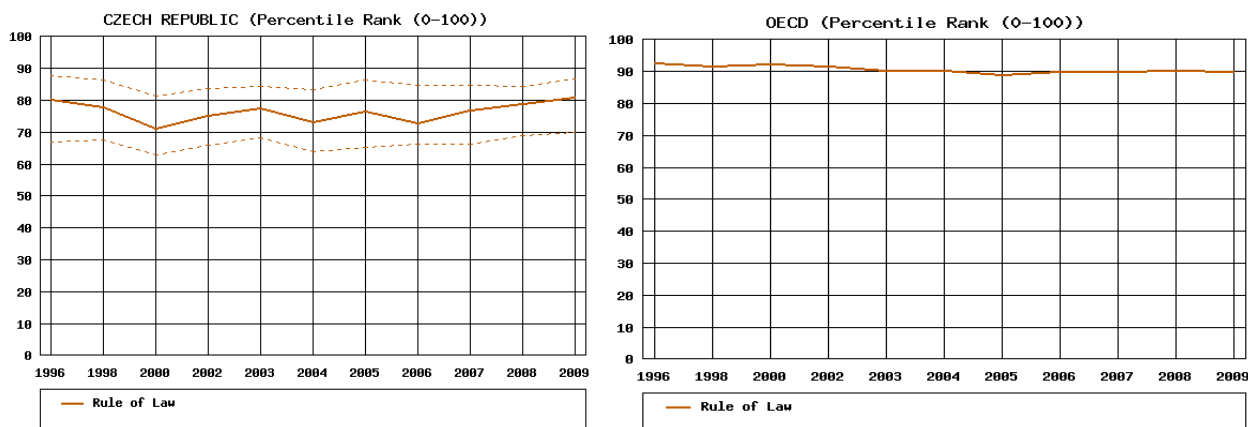
Reforma justice

Výsledky většiny indexů a analýz České republiky naznačují, že soudnictví a soudy v České republice považují občané i analytici za problém a brzdu české konkurenceschopnosti. Opatření navrhovaná v rámci této analýzy odpovídají krokům, které připravuje v rámci reformy justice Ministerstvo spravedlnosti, z nichž část je již popsána na webu <http://www.reformajustice.cz/cz/novela-zakona-o-soudech-a-soudcich.html#dalsi-zmeny-navrhu-v-prubehu-legislativniho-procesu>.

Reformy by měly v základním rozsahu obsahovat následující kroky:

- Systematická úprava postavení soudců (kárná odpovědnost, obsazování funkcí, celoživotní vzdělávání soudců atp.)
- Úprava materiálního a personálního zabezpečení fungování soudů
- Zjednodušení soudního systému – např. odstranění vrchních soudů, Nejvyšší soud zaměřit více na sjednocování legislativy apod.
- Elektronizace justice – eLegislativa, eSpis apod.⁷⁷

Obrázek 12: Vlára práva dle WorldGovernance Index (srovnání ČR a průměru OECD)



Zdroj: Světová banka

Rozhodčí řízení

Rozhodčí řízení je zároveň v majetkových sporech rychlejší a stranami mnohdy preferovanou alternativou k soudním sporům. Vzhledem k tomu se dá předpokládat, že do budoucna bude počet rozhodčích řízení narůstat – což bude klást zvýšené požadavky na rozhodce především u stálých rozhodčích soudů⁷⁸. Širší aplikace rozhodčího řízení stranami může významně přispět ke snížení počtu soudních sporů – ovšem pouze v případě, že budou mít podnikatelé důvěru

⁷⁷ Elektronizaci ve veřejné správě má na starosti Ministerstvo vnitra

⁷⁸ zákon č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů

v odbornost a etiku rozhodců. K budování důvěry v rozhodce a rozhodčí řízení by mohly přispět veřejné instituce ve spolupráci se samosprávnými organizacemi podnikatelů především osvětou o výhodách, nevýhodách a pravidlech rozhodčího řízení, sdílením informací o kvalitních rozhodcích s praxí a rovněž poradenskou podporou při postupu proti rozhodci, který se prohřešil proti etickým normám této funkce.

Zveřejnění dat

Mezi další návrhy patří i zveřejnění rejstříku exekucí (<https://live.ceecr.cz/main.php>) a zástav (vedeno Notářskou komorou) tak, aby bylo možno s těmito údaji pracovat – na soudech i v rámci ratingů společností a podniků.

O9b – testování finanční a právní gramotnosti veřejnosti

Výsledky průzkumu finanční gramotnosti⁷⁹ provedeného agenturou STEM/MARK, naznačují, že úroveň povědomí veřejnosti o základních pojmech z oblasti práva a financí je velmi nízká. Tato situace je jednou z příčin, proč se v České republice daří lichvářům, podvodníkům a obecně osobám, které tento nedostatek znalostí Čechů zneužívají pro své osobní obohacení. Nedostatečné pochopení Čechů týkající se jejich vlastních práv a povinností se pak odráží také v počtu soudních sporů, ale například i v míře, s jakou Češi nevyužívají svého volebního práva.

Pravidelné testování finanční a právní gramotnosti veřejnosti⁸⁰ by mělo fungovat jako mechanismus pravidelné kontroly, zda přijatá opatření ke zvýšení finanční a právní gramotnosti⁸¹ fungují či nikoliv. Průzkum agentury STEM/MARK realizovaný v roce 2010 může být využit jako benchmark současného stavu.

⁷⁹<http://finweb.ihned.cz/c1-48581840-znepokojivy-pruzkum-dve-tretiny-cechu-nectou-smlouvy>

⁸⁰ Ať už prostřednictvím průzkumů obdobných tomu od STEM/MARK nebo prostřednictvím zábavných pořadů např. na České televizi, nebo jejich kombinací.

⁸¹ Např. komunikační opatření navrhovaná v rámci této kapitoly.

1.3.4 Konkurenceschopná Česká republika na mezinárodní úrovni

O44a – analýza české ekonomické a obchodní diplomacie a nástrojů podpory exportu, investic a propagace ČR v zahraničí

Česká republika se v současné době nachází na počátku reformy svého ekonomického a obchodního zahraničního zastoupení, neboť se ukazuje, že stávající systém ambasad (resp. obchodně-ekonomických úseků), zastoupení Czechtrade, CzechInvest, CzechTourism a českých center je náročný na koordinaci i ekonomické náklady. Nicméně tato reforma by neměla proběhnout bez předcházející důkladné analýzy skutečných dopadů těchto nástrojů (i dalších způsobů podpory exportu, ale i zahraničních investic do ČR) na českou ekonomiku, veřejné rozpočty, zaměstnanost i podnikatelskou sféru.

Tato analýza by se v maximální míře měla zaměřit na kvantifikaci významu jednotlivých typů podpory obchodu a investic, na jejich vzájemné interakce i na porovnání s fungováním obdobných nástrojů v zahraničí.

O16c, O32b, O44b – spolupráce na evropské úrovni a jasná pozice v ČR (najít své místo v Evropě), restrukturalizace českého zahraničního zastoupení (infrastruktura pro zahraniční obchod)

Česká republika je v rámci EU 27 velmi malým členským státem, jehož vliv na chod EU je tím pádem do jisté míry omezený. Z tohoto důvodu by měla ČR mít svá vlastní témata, která budou ku prospěchu české konkurenceschopnosti a k jejichž prosazování bude ČR schopna dojednat spolupráci s dalšími členskými státy.

K posílení pozice ČR v EU by mělo přispět i předběžné hodnocení dopadů evropské regulace před jejím přijetím Komisí, aby bylo možné předcházet (nebo se alespoň připravit) případům, kdy je přijata regulace s nepřiměřenými dopady na ČR.

Proces budování pozice ČR v EU 27 by se dal rovněž využít jako základ infrastruktury pro český zahraniční obchod – a pro možnou spolupráci ČR a jiných států EU 27 na exportu do teritorií mimo EU.

Zejména při budování institucionální infrastruktury pro export do rozvojových zemí lze uvažovat především o spolupráci se Slovenskem, neboť jde mnohdy o země, kde je stále Československo dobrou a uznávanou značkou (např. vzhledem k tomu, že tam před rokem 1989 ČSSR dodávalo výrobky a služby v rámci rozvojové pomoci mimoevropským socialistickým státům apod.), zatímco Česká a Slovenská republika už tuto výhodu postrádají.

O44c, O44d, O44e, O44f – opatření k cílenému využívání komparativní výhody, k podpoře exportu, rozvoji inovací, posílení institucionální infrastruktury pro rozvoj obchodu a podnikání a k dalšímu systematickému posilování konkurenceschopnosti ČR⁸²

Jedním z významných problémů institucí v České republice je jejich nízký stupeň koordinace napříč resorty a jednotlivými stupni veřejné správy. Při budování institucionální infrastruktury pro podporu a rozvoj podnikání a obchodu v ČR je však koordinace a překonání resortismu nutnou podmínkou pro úspěch. Níže uvedené příklady ilustrují, jaké koordinační otázky mohou vznikat

⁸² Dále viz kapitola Zlepšování charakteristik podnikání

při budování efektivního systému institucí k podpoře podnikání a posilování konkurenceschopnosti.

Příklad 1 – ČR jako logistický hub

Strategická poloha České republiky v centru Evropy poskytuje naší zemi komparativní výhodu, díky níž by se ČR mohla stát logistickým hubem Evropy a přilákat natrvalo centrály velkých zahraničních podniků. Nutnou podmínkou pro plné využití polohové renty ČR je však, vedle kvalitní fyzické infrastruktury, infrastruktura institucionální. K té patří například:

- efektivní síť celnic přizpůsobených potřebám podniků⁸³,
- efektivní systém cizinecké policie a úpravy zaměstnávání cizinců⁸⁴,
- součinnost obcí při vydávání povolení, budování infrastruktury atp.⁸⁵,
- flexibilní veřejné služby⁸⁶ apod.

Pokud chce ČR využívat naplno svých možností, je potřeba, aby nastavení institucí tyto možnosti neblokovalo, ale naopak rozvíjelo.

Příklad 2 – podpora exportu do mimoevropských zemí

Podpora exportu do mimoevropských zemí je jinou oblastí, u níž je koordinace různých veřejných institucí důležitá proto, aby byla tato podpora efektivní a cílená. V současné době existuje celá řada veřejných institucí, jejichž činnost ve větší či menší míře souvisí s podporou exportu. V tomto krátkém příkladu se zaměříme pouze na ty, které podporují export (přímo či nepřímo) svou činností v zahraničí (krátkodobou i dlouhodobou). Jedná se zejména o následující:

- CzechTrade
- Ambasády a konzuláty
- Zahraniční mise představitelů veřejných institucí (např. zahraniční výbor PSP ČR, prezidenta či ministrů aj.)
- Česká centra

⁸³ Ať už polohou – tzn. že se celnice nachází v blízkosti podniku – nebo například provozní dobou přizpůsobenou potřebám vícesměnných provozů atp.

Zvláště významným faktorem je flexibilita celních služeb zejména u podniků, které jsou zcela založeny na zužitkování polohové renty (tj. u čistých montoven). Pro tyto podniky je důležitý jakýkoliv systém administrace cel a daní spojených s dovozem a vývozem. V této souvislosti lze uvažovat o tom, jak zjednodušit úpravu aktivního zušlechťovacího styku, zda do českého práva nezavést možnost „fiskálního zástupce“, kvůli zjednodušení vracení DPH firmám bez registrace v ČR (Nizozemí, kde institut fiskálního zástupce existuje – viz např. http://macocustoms.com/default.asp?page=Limited_and_General_Fiscal_Representation, z této výhody poměrně značně těží).

⁸⁴ Zde můžeme hodnotit dva aspekty spojené s cizineckou policií a právní úpravou pobytu cizinců. Jedná se za prvé o transfery špičkových odborníků (manažerů, expertů, vědců) do ČR zejména v rámci koncernů a za druhé o zajišťování levné pracovní síly z třetích zemí (neboť není pravděpodobné, že by se všechny pracovní pozice daly obsadit českými pracovníky při přijatelných nákladech).

⁸⁵ Včetně již zmíněných otázek spojených s fungováním stavebního zákona, popř. zákona o vyvlastnění.

⁸⁶ Při realokaci manažerů nebo jiných vrcholových zaměstnanců zahraničních firem (ale v určité míře nastává tento problém i u jakýchkoliv jiných zahraničních pracovníků) hraje často roli dostupnost školek, škol, úřadů a zdravotnických zařízení, které jsou adaptovány na poskytování služeb cizincům. Zatímco v Praze tyto služby jsou dostupné, v regionech, kde je rozvoj obchodu a podnikání velmi podporován, jsou tyto služby poměrně problematické.

Synergické efekty s podporou exportu prostřednictvím zahraničních zastoupení a cest⁸⁷ pak mohou mít ještě CzechInvest a CzechTourism.

Koordinace mezi těmito institucemi (počítaje v to i prezidenta, PSP a Senát v případě, že realizují zahraniční cesty) má potenciál zásadním způsobem přispět k rozvoji českého exportu, jak ostatně naznačují úspěchy zemí, které tímto způsobem postupují (viz např. Německo⁸⁸ a miliardové kontrakty v Číně, Francie a kontrakty v Indii⁸⁹, Velká Británie a kontrakty v Číně⁹⁰, dlouhodobá efektivní koordinovaná proexportní politika Skandinávských zemí apod.). Naopak neschopnost postupovat ve vztahu k cílům českých exportů jednotně může mít již ve střednědobém horizontu velmi negativní dopady na českou ekonomiku, která je malá, otevřená a plně závislá na exportu, a srazit ČR do pozice subdodavatele, který se na zahraničních trzích prosadí pouze zprostředkovaně přes společnosti ze zemí Západní Evropy.

⁸⁷ Zejména v podobě úspor v případě, že by došlo k materiálnímu a/nebo personálnímu propojení těchto institucí.

⁸⁸http://www.rozhlas.cz/zpravy/svetovaekonomika/_zprava/760163

⁸⁹<http://www.novinky.cz/zahranicni/svet/219044-sarkozy-z-indie-privezl-kontrakty-za-20-miliard-dolaru.html>

⁹⁰<http://www.finance.cz/zpravy/finance/294184-britske-a-cinske-firmy-podepsaly-kontrakty-za-2-6-miliardy-liber/>

1.3.5 Dílčí opatření k diskuzi

O7a a O7c – podklady pro revizi vyvlastňovacího procesu v ČR

Tato opatření se zaměřují na vytvoření dostatečných analytických podkladů pro možné úpravy vyvlastňovacího procesu v ČR⁹¹, který v některých případech činí problémy při přípravě liniových staveb. Vzhledem k tomu, že některé případy⁹² z nedávné doby ukázaly, jak nesnadná je v Česku výstavba některých klíčových infrastrukturních staveb (které jsou ale v některých případech velice důležité pro udržení a zvýšení konkurenceschopnosti ČR – viz např. D11, pražský okruh aj.). Obrovský objem prostředků, které se točí ve spekulacích s územními plány a pozemky, které se mají nacházet pod infrastrukturními stavbami, vytváří živnou půdu pro morální hazard a korupci, na něž v důsledku doplácí všichni občané, protože několikanásobně předražení stavby platí ze svých daní.

Dvě navrhovaná opatření se týkají systematického shromažďování podkladů a dat pro vyvlastňovací proces – konkrétně jde o systematické vytváření cenových map pozemků (v širším rozsahu než doposud⁹³) a staveb – např. i ve spolupráci s realitními kancelářemi⁹⁴ - a o forenzní audity⁹⁵ v minulosti provedených výkupů pozemků a staveb a jejich využití jako podkladů pro případné zlepšení procesů výkupu pozemků a staveb kvůli infrastrukturním stavbám.

O7b – změna zákona o vyvlastnění, popřípadě i stavebního zákona a souvisejících předpisů

Minulé i budoucí případy plánování a výstavby liniových staveb ukazují, že v České republice existuje zjevný problém s nastavením vyvlastňovacího procesu, který výstavbu liniových staveb (např. dálnic, plynovodů, ropovodů a vedení vysokého napětí) značně ztěžuje. Modernizaci by si zároveň v této souvislosti zasloužil i stavební zákon, který obsahuje řadu procesně složitých ustanovení, která v praxi působí jeho uživatelům problémy.

Inspirace pro reformu vyvlastňovacího procesu by se dala hledat např. v Německu, kde je při nedohodě vyvlastnění platné a soudní spor se vede pouze o výši náhrady.

O1b – přijetí kodexů veřejné správy a modernizace dalších právních předpisů

Jak naznačují stránky Ministerstva spravedlnosti <http://www.reformajustice.cz/> pracuje tento resort momentálně intenzivně na přípravě nových právních předpisů soukromého práva – zejména kodexů občanského zákoníku a občanského soudního řádu. Podobnou systematickou modernizací by měly projít i další právní předpisy jiných resortů (identifikované na základě analýzy stávajících právních předpisů – viz analytická opatření výše).

Informace a možnosti konzultací k občanskému zákoníku je možné najít na stránkách <http://obcanskyzakonik.justice.cz/cz/uvodni-stranka.html>.

⁹¹ Například pro účely posilování vedení vysokého a velmi vysokého napětí, nebo dalších energetických liniových staveb, popřípadě pro výstavbu dálniční sítě apod.

⁹² Výkup pozemků pro Letiště Praha od společnosti Penta, pozemky kolem D 11 (J&T a Unimex) a spor s farmářkou Havránkovou tamtéž, výkup pozemků pro pražský okruh atp.

⁹³ <http://www.cenovemapy.cz/>

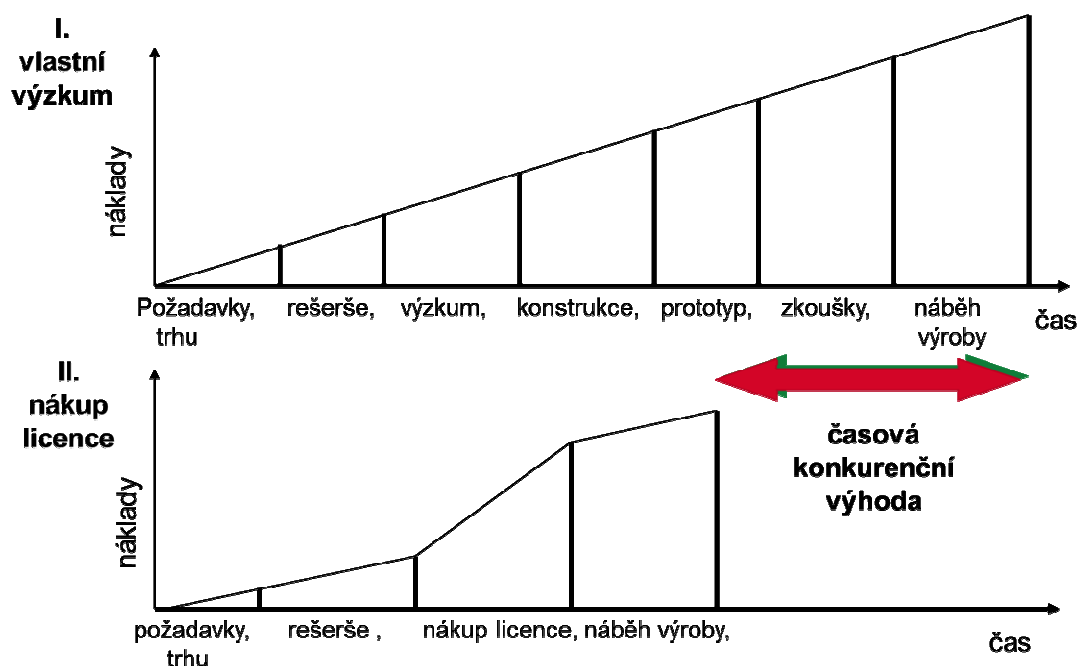
⁹⁴ Nabízí se např. možnost povinného reportingu prodejních cen nemovitostí do systému, který bude tato data agregovat a zapojovat do veřejně přístupných cenových map.

⁹⁵ Forenzní audit kvůli řadě otázek, které vyvstaly v souvislosti s některými kauzami výkupu pozemků.

O3a, O4a, O4b, O5a – rozvoj patentování a ochrany práv duševního vlastnictví (následně lze uvažovat i o O6a)

Specifickou kapitolou modernizace českého práva je oblast ochrany práv duševního vlastnictví, včetně reformy fungování kolektivních správců autorských práv. Rozvoj patentování a ochrany autorských práv úzce souvisí s rozvojem inovací a je tedy důležitou složkou posilování konkurenceschopnosti. Patentování a následný obchod s licencemi přispívá k rychlejšímu transferu technologií a k získávání konkurenční časové výhody.

Obrázek 13: Porovnání doby trvání vlastního výzkumu oproti nákupu licence



Zdroj: Čada, K. (2010): *Licenční smlouvy*, 14.1.2010

Cíle opatření v oblasti práv duševního vlastnictví by měly spočívat především ve zjednodušení procesu přihlašování patentů (a to na národní i evropské úrovni) a rozšíření povědomí o tom, proč je patentování a ochrana autorských práv důležitá a jak ji využít.

O39b – vytvoření interní metodiky monitorování kvality práce manažerů ve státem/samosprávami kontrolovaných podnicích a institucích

V poslední době probíhala poměrně živá diskuze týkající se způsobu obsazování funkcí ve státem/samosprávami vlastněných nebo kontrolovaných podnicích a institucích (např. příspěvkových organizacích) a monitoringu výkonnosti a kvality činnosti těchto státem jmenovaných osob. Ukazuje se, že mají-li tyto podniky fungovat efektivně a být konkurenceschopné, je nezbytné, aby v jejich řídicích a kontrolních orgánech pracovali především schopní manažeři a odborníci, jejichž výkony a produktivita budou pravidelně podrobovány kontrole ze strany státu/samosprávy podobně, jako je tomu v soukromém sektoru.

Za účelem dosažení výše popsaného cíle je třeba, aby stát/samospráva disponoval transparentní a jasnou metodikou k provádění tohoto hodnocení a dostatečným objemem analytických podkladů

o současné situaci ve státem/samosprávami kontrolovaných podnicích a institucích, aby mohla být situace v těchto organizacích a institucích vyhodnocována⁹⁶.

O39a, O40a – zefektivnění a depolitizace činnosti státu v roli akcionáře nebo vlastníka podniků

Státem kontrolované podniky hrají v české ekonomice významnou roli, a jejich efektivní správa a fungování tak může být značnou oporou při zabezpečování konkurenceschopnosti České republiky. Na druhou stranu, jak ukázalo mapování systému obsazování a odměňování dozorčích rad⁹⁷, stát (či samospráva) se v roli akcionáře v řadě případů řídí spíše politickými preferencemi než ekonomickými zájmy podniku (kde ekonomický zájem by velel vytvořit menší, efektivní a vysoce odbornou dozorčí radu, zatímco v důsledku uspokojování politických zájmů jsou dozorčí rady v ČR spíše početnější a méně odborné).

V roce 2005 vydalo OECD soubor principů⁹⁸, jimiž by se měla řídit správa podniků, ve kterých má stát podíl. Z institucionálního hlediska patří mezi nejvýznamnější doporučení OECD následující:

- fungování státem kontrolovaných podniků musí být transparentní, stejně jako postup obsazování jejich statutárních a dozorčích orgánů a jejich odměňování,
- pokud státem kontrolovaný podnik realizuje aktivity nikoliv za účelem dosažení zisku, ale ve veřejném zájmu (tj. aktivity pro ekonomiku prospěšné, ale pro podnik samotný nelukrativní), mělo by být jasné a transparentní, proč a jak tyto činnosti provádí a kdo o jejich provádění rozhodl (souborný postup pro státem kontrolované podniky by měl vydat stát, resp. samospráva);
- výkonnost státem kontrolovaných podniků má být pravidelně měřena a porovnávána s obdobnými podniky v soukromé sféře.

Některé z výše uvedených principů jsou již státem nebo samosprávou kontrolovaných podniků již implementovány, některé by teprve být implementovány měly, nicméně v obou případech by měla být praktická aplikace výše uvedených principů důsledně zkontrolována, a popř. doplněna či posílena. Část těchto pravidel a doporučení by mohla být využita i při správě příspěvkových organizací veřejných institucí.

⁹⁶ Může navázat na práci týmu Vratislava Kulhánka a společnosti Hay Group, je-li tato studie k dispozici (<http://www.e15.cz/domaci/ekonomika/janota-zmeni-platy-manazeru-statnich-firem-uz-v-cervnu>).

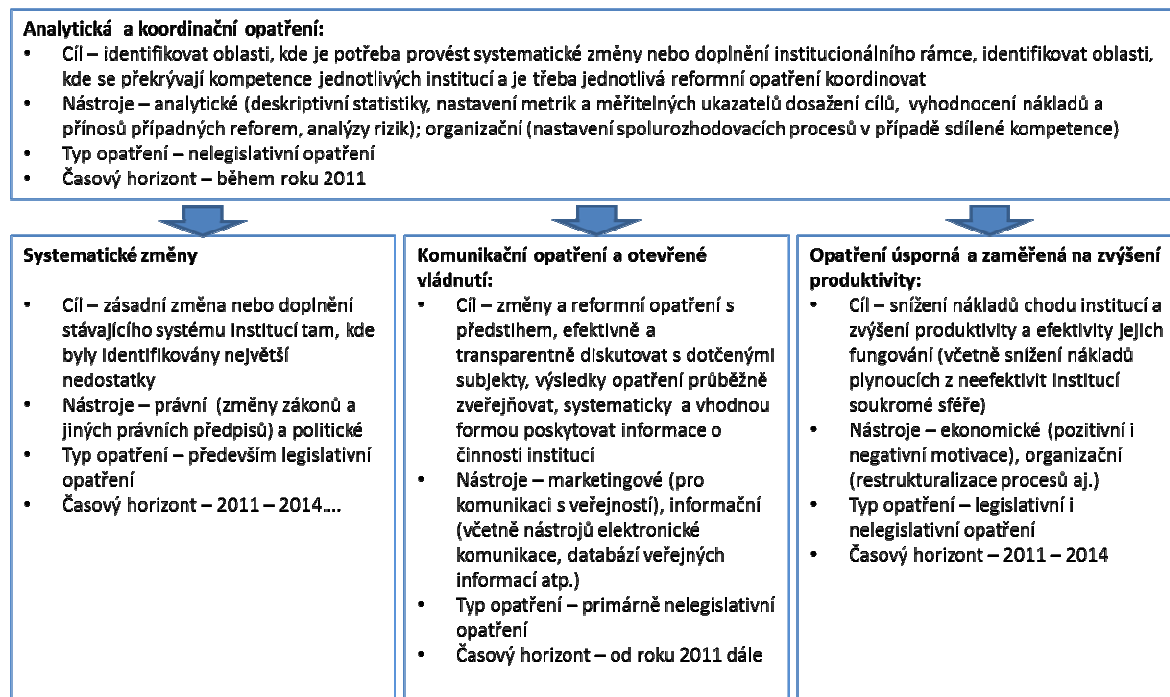
⁹⁷<http://www.haygroup.com/cz/Press/Details.aspx?ID=27691>

⁹⁸ OECD (2005): OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises; Paris; <http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf>

1.4 Systematika navrhovaných opatření

Výše uvedené cíle a opatření lze rozdělit do několika základních skupin (viz schéma níže). Jednotlivé okruhy opatření a podrobnosti o jejich přínosech a nákladech jsou uvedeny v následujících subkapitolách.

Obrázek 14: Struktura navrhovaných opatření



1.4.1 Analytická a koordinační opatření

Analytická a koordinační opatření jsou základním stavebním kamenem reformy institucí v České republice. Obsahově jde zaprvé o analýzy a studie, navazující na tuto zprávu Národní ekonomické rady vlády, zaměřené především na podrobnější rozbor oblastí, kde v současnosti české instituce selhávají a jaké jsou důvody tohoto stavu. Druhým obsahovým pilířem navrhovaných opatření je pak identifikace oblastí, kde dochází ke sdílení nebo konfliktu kompetencí mezi různými veřejnými institucemi (časté především mezi jednotlivými orgány veřejné správy) a příprava koordinačních mechanismů tak, aby se nestalo, že dvě či více institucí budou souběžně realizovat několik reformních opatření, jejichž efekty působí různými směry.

Navrhovaná analytická a koordinační opatření jsou základem pro další fáze posilování konkurenceschopnosti prostřednictvím reformy institucí, neboť bez znalosti současného stavu není možné efektivně nastavit proces reforem ani posoudit jejich výsledky. Časový horizont těchto opatření je rok 2011 – neboť se dá předpokládat, že v řadě případů bude nutné pouze aktualizovat nebo zpřesnit analýzy a hodnocení, která si jednotlivé veřejné instituce v minulosti zpracovaly.

1.4.2 Systematická opatření

Systematická opatření jsou taková opatření, jejichž prostřednictvím se zásadním způsobem mění nebo doplňuje fungování stávajících institucí a jejich systémů. Vzhledem k tomu se převážně jedná o opatření legislativního a spíše dlouhodobého charakteru a vesměs jsou průřezová napříč institucemi a resorty a agendami. Výsledkem implementace systematických opatření

doporučených v rámci této zprávy by měla být poměrně komplexní reforma institucí a výrazné zlepšení konkurenceschopnosti České republiky, které by se mělo ve středně až dlouhodobém horizontu projevit v posílení hospodářského růstu, exportní výkonnosti a vysoké efektivity české ekonomiky.

1.4.3 Komunikační opatření a otevřené vládnutí

Zejména výsledky Indexu konkurenceschopnosti Světového obchodního fóra naznačují, že existuje určitý problém v komunikaci mezi veřejnými institucemi a veřejností, která považuje za problematické často i oblasti, kde již probíhají reformy a na základě objektivních kritérií je viditelný pokrok. Proto by jedním z cílů strategie konkurenceschopnosti mělo být i systematické zlepšování povědomí veřejnosti o reformách a o dosahování jimi sledovaných cílů.

Mezi hlavní navrhovaná opatření v oblasti systematické komunikace s veřejností (včetně sběru zpětné vazby) a také v oblasti otevřeného vládnutí⁹⁹ patří následující:

- systematické zveřejňování dat a informací využitelných pro soukromý sektor,
- sběr zpětné vazby k činnosti veřejné správy
- transparentní lobbying a strukturované konzultace v rámci RIA a CIA

1.4.4 Úsporná opatření

Významnou oblastí opatření v rámci zvyšování efektivity a kvality institucí v České republice jsou opatření zaměřená na úspory nákladů ve veřejné sféře. Tato opatření by se měla zaměřit na tři typy nákladů:

- náklady plynoucí z neefektivity či nedostatku koordinace ve veřejné sféře;
- náklady plynoucí ze zbytečné, nadměrné či špatné regulace
- náklady plynoucí z korupce;

Opatření navrhovaná v rámci této kapitoly se zabývají následujícími otázkami:

- sdílenými službami ve veřejné správě – backoffice, mid-office a front office (jednotný přístup ke službám veřejné správy, sdílené služby ve veřejné správě, jasný systém rozhodovacích pravomocí),
- podporou samoregulace, CSR a dalších aktivit soukromého sektoru¹⁰⁰, které jsou způsobilé kvalitně zcela nebo zčásti nahradit regulaci,
- odstraněním nesystémového vynakládání veřejných prostředků,
- rozpočtovou radou vlády,

⁹⁹ Open Government – tj. pasivní komunikace s veřejností prostřednictvím zveřejňování podrobných informací a dat o fungování veřejných institucí (nejlépe ve formátu umožňujícím další zpracování). Příklady Open Government platform jsou například následující: <http://opengovernment.org/>, <http://www.whitehouse.gov/open>, <http://www.open-government.mn/>, <http://opengovernmentdata.org/camp2010/> apod.

¹⁰⁰ včetně činnosti neziskových organizací

Výsledkem výše uvedených opatření by měla být především optimalizace veřejných výdajů a jejich nasměrování tam, kde mohou být využity nejproduktivnějším způsobem, a rovněž omezení korupce a plýtvání ve veřejném sektoru.

1.4.5 Podrobnější rozpracování cílů¹⁰¹

ID	Cíl	Časový horizont	Metrika splnění cíle
C1	Modernizace soukromého práva a systematická analýza (jízdní řád) změn předpisů, které způsobují v praxi problémy (ale zároveň vyžadují důkladnou přípravu)	2013	Vstup kodexů v účinnost, odraz této skutečnosti v hodnocení ČR v mezinárodních indexech – zejména těch objektivních (WB, WCY apod.)
C2	Odstranění nedůvěry veřejnosti v zákony a právní předpisy	2011 a násl.	Konzultace plánovaných změn v soukromém právu (nové kodexy) a jejich očekávaných dopadů s veřejností (zejména důležitá metrika je intenzita reakcí veřejnosti); zlepšení zejména subjektivních indexů (GCI apod.)
C3	Modernizace práva duševního vlastnictví (pro přechod na inovativní ekonomiku)	2012	Subjektivní indexy
C4	Zlevnění patentového řízení	2012	Zvýšení počtu patentů, nákladová efektivita
C5	Zjednodušení patentování na EU i národní úrovni	2011 – 2014	Zvýšení počtu přihlášených patentů, změny na úrovni EU, zpětná vazba vynálezců
C6	Zefektivnění fungování správy autorských práv	2012	Zvýšení produktivity kolektivní správy, snížení nákladů, subjektivní indexy
C7	Zrovnoprávnění stran při výkupu pozemků na liniové stavby	2012	Zrychlení výkupu pozemků, cenové mapy, zkrácení doby přípravy liniových a dalších staveb, jasný systém náhrad a snížení transakčních nákladů procesu
C8	Posílení právní jistoty soukromých subjektů	2012 - a násl.	Subjektivní indexy, zapojení se veřejnosti do konzultací a poskytování zpětné vazby
C9	Zlepšení právní i ekonomické gramotnosti obyvatelstva	2011 - a násl.	Pravidelné testy obyvatelstva, v dlouhodobém horizontu i snížení počtu soudních sporů
C10	<i>Posilování občanské společnosti a odpovědnosti</i>	2011 - a násl.	<i>Whistleblowing, účast veřejnosti při odhalování korupce a plynání (míra využití protikorupční linky a dalších nástrojů zapojování veřejnosti do boje proti korupci)</i>
C11	Eliminace nesystémových výdajů z veřejných rozpočtů	2011	Zlepšení subjektivních indexů, zpřehlednění veřejných financí
C12	Zefektivnění legislativního procesu	2012	Vymizení přílepků, účast veřejnosti na konzultacích, transparence, subjektivní indexy (kvalita zákonů a právní jistota)

¹⁰¹ Kurzívou označená opatření týkající se boje proti korupci nebyla hodnocena, neboť je má na starosti podskupina NERV pro boj s korupcí.

C13	Potírání klientelismu a lobbyingu	2011	Registr lobbyistů, transparentní lobbying, konzultace a účast veřejnosti, nárůst vědy a výzkumu na veřejných datech (využívání portálů a informací otevřeného vládnutí)
C14	Posílení důvěry veřejnosti v legislativu	2011 - a násl.	Subjektivní indexy
C15	Zlepšení personálního obsazení legislativy	2014	Subjektivní indexy, volební účast, iniciativy občanů
C16	Efektivní zastupování českých zájmů při tvorbě evropské legislativy	2011 - a násl.	Aktivity zástupců ČR v EU, komunikace s veřejností, předběžné hodnocení dopadů
C17	Nákladová efektivita a produktivita legislativy	2011	Snížení nákladů legislativního procesu, transparence výdajů, zlepšení subjektivních indexů
C18	Zefektivnění legislativního procesu - přípravy v rámci exekutivy	2012	Delší doba přípravy předpisů, vyšší kvalita, menší počet přijímaných regulací (méně novelizací), neregulatoční řešení
C19	Snížení objemu přijímané regulace	2010 - 2014	počty změn legislativy – zejména ve vztahu k opakovaným novelám téhož předpisu, kvalita a počet veřejných konzultací, zlepšení RIA/CIA k legislativním návrhům, počty a kvalita návrhů na úpravu určité oblasti nelegislativní formou
C20	Efektivní obhajování zájmů ČR v EU ve vztahu k nově přijímané či měněné EU regulaci	2011 - 2012	Zavedení procesů předběžného vyhodnocování evropské regulace; pokles regulačních aktů z EU, zvýšená míra zapojení ČR do EU projektů aplikovaného výzkumu regulace, předběžná RIA/CIA k nově přijímané regulaci
C21	Vytvoření a využití nástrojů obecné obrany občanů proti nadměrné regulaci	2013	Subjektivní indexy, konzultace, rušení neefektivních předpisů, snížení administrativní zátěže, účast v konzultacích RIA/CIA
C22	Zlepšení efektivity procesů ve veřejné správě* a odstranění resortismu	2012	CPI, DB, GCI, méně kompetenčních sporů
C23	Potírání klientelismu a lobbyingu na úrovni veřejné správy	2011	Registr lobbyistů, konzultace a účast veřejnosti, transparence rozhodovacích procesů ve veřejné správě, benchmarking rozhodování veřejné správy v čase a agendách
C24	Posílení důvěry veřejnosti ve veřejnou správu	2011 - a násl.	Subjektivní indexy, klientský přístup, whistleblowing, watch dog...
C25	Reforma zaměstnávání ve veřejné správě	2014	Zvýšení produktivity veřejné správy, efektivnější zaměstnávání ve veřejné správě (zejména snížení počtu zaměstnanců, flexibilní zaměstnanost)

C26	Restrukturalizace fungování policie (odměňování, specializované útvary, policejní inspekce)	2014	Zvýšení produktivity práce policie, policejní statistiky, zlepšení CPI, GII
C27	Posílení autonomie státního zastupitelství vůči výkonné moci	2012	Schválení institucionálního oslabení exekutivy, subjektivní i objektivní indexy
C28	Zabezpečení boje proti korupci proti zásahům zvenčí	2012	Zvýšení objasňenosti korupčních případů, subjektivní indexy, míra nezávislosti úřadu (ekonomická a personální)
C29	Zlepšení komunikace exekutivy, legislativy i justice s veřejností	2011 a násl.	Zpětná vazba veřejnosti, míra využití informačních zdrojů veřejnosti zprostředkovaných
C30	Transparence činnosti veřejných činitelů a pracovníků v legislativě, exekutivě i justici	2012	Subjektivní indexy, míra využití informací
C31	Snížení výdajů veřejné správy a zvýšení produktivity veřejné správy	2011 - 2014	Snížení kombinovaných nákladů na služby a zaměstnanost (nákladová efektivita), míra využití služeb veřejné správy klienty, odstranění služeb, které neekonomicky dublují činnost soukromých subjektů (downloads, zpětná vazba, pay per view...), subjektivní indexy
C32	Efektivní a koordinované zastupování českých zájmů na všech úrovních mezinárodních vztahů	2012	Koordinace podnikatelských a poslaneckých/senátních/diplomatických misí, budování ekonomické diplomacie
C33	Posílení samoregulace a nelegislativních postupů namísto regulace	2011 - 2014	Vznik samoregulačních uskupení; počty zákonů a právních předpisů, které nakonec nevznikly (ač byly na plánu legislativních prací vlády); změna legislativního procesu; zlepšení indexů – zejména subjektivních
C34	Zrychlení soudních procesů	2012- anásl.	Snížení průměrné délky řízení, snížení počtu řízení na vyšších stupních, nákladová efektivita soudních řízení
C35	Posílení předvídatelnosti a kvality soudního rozhodování	2012- anásl.	Zjednodušení a zkrácení zákonů, vyšší konzistence aplikace práva napříč soudy, méně odvolání a dovolání
C36	Optimalizace postavení soudů v rámci dělby moci	2012	Transparence vztahu justice a exekutivy, jasné ukázky funkčnosti soudcovské samosprávy, subjektivní indexy
C37	Zkvalitnění personálního obsazení soudů	2013	Snížení počtu odvolání, zkrácení doby trvání soudních sporů, subjektivní indexy (prestíž soudnictví)
C38	Zkvalitnění kontrolních mechanismů vůči veřejným institucím	2011 - a násl.	Subjektivní indexy, posílení produktivity kontrolní činnosti a vytvoření vhodných nástrojů

C39	Zlepšení public governance státem vlastněných nebo kontrolovaných podniků a organizací	2012	Míra implementace bestpractice (např. OECD) ve státem kontrolovaných podnicích a organizacích; snížení nákladů nebo zvýšení přínosů z činnosti těchto organizací na veřejné rozpočty
C40	Dokončení depolitizace funkcí ve státem vlastněných nebo kontrolovaných podniků a organizacích	2011	Zvýšení odborné kvality manažerů v těchto organizacích, zlepšení výsledků, respekt veřejnosti
C41	Podpora rozvoje korporátních dobrovolných kodexů společností, CSR aj.	2011	Odstranění činností, kdy stát zbytečně nahrazuje CSR a jiné dobrovolné aktivity společností
C42	Optimalizovat nakládání s veřejným majetkem a veřejnými prostředky (VZ, prodej majetku atp.)	2011 násl.	a Růst HDP, snížení schodku veřejných rozpočtů, snížení počtu případů korupce)
C43	Zefektivnit institucionální rámec nakládání s prostředky z ESF (stávající období i 2014 – 2020)	2012 násl.	a Vyšší produktivita prostředků z ESF, posílení hospodářského růstu (makroekonomické ukazatele)
C44	Optimalizovat institucionální uspořádání nástrojů podpory investic, průmyslu, služeb, obchodu a dalších odvětví a propagace ČR v zahraničí	2011 násl.	a Vyšší produktivita pobídek a státních podpor, růst HDP a exportu, zvýšení zaměstnanosti, zlepšení pozice ČR v mezinárodních srovnáních

1.4.6 Přehled všech hodnocených variant a stručné shrnutí jejich přínosů a nákladů¹⁰²

ID	Opatření	DV	G	Náklady-veřejné rozpočty	Náklady-mimo rozpočty	Přínosy
O1a	Přijmout kodexy a další zásadní právní předpisy vyžadující modernizaci bez veřejné diskuze (jen odborná)	2	Resorty	Transakční náklady legislativního procesu	Náklady adaptace veřejnosti na novou právní úpravu	Moderní kodexy – zvýšení právní jistoty; zlepšení ochrany vlastnického práva
O1b	Přijmout kodexy a další zásadní právní předpisy vyžadující modernizaci s veřejnou diskuzí	1	Resorty	Transakční náklady legislativního procesu i veřejné diskuze	Menší náklady adaptace veřejnosti na novou úpravu	Moderní kodexy prodiskutované s veřejností, zvýšení právní jistoty, zvýšení důvěry v právo
O1c	Analýza potřeb dalších systematických zlepšení právních předpisů, zmapování zahraniční dobré praxe a příprava cestovní mapy modernizace	3	Resorty	Administrativní náklady, nákup služeb		Systematická modernizace právních předpisů - zlepšení právní jistoty
O2a	Efektivní a systematická komunikace s veřejností formou kampaní	2	MSp	Náklady na spuštění a aktualizaci	Účast na konzultacích (nicméně uskutečňují ve vlastním zájmu)	Moderní kodexy – zvýšení právní jistoty; zlepšení ochrany vlastnického práva
O2b	RIA důsledně a kvalitně zpracovávaná pro nové i měněné regulace včetně kvalitních a dostatečně dlouhých konzultací	1	Resorty (zejm. MV)	Transakční náklady zpracování RIA i veřejných konzultací	Účast na konzultacích (nicméně uskutečňují ve vlastním zájmu)	Informovanost veřejnosti, posílení důvěry v právo

¹⁰² Kurzívou označená opatření týkající se boje proti korupci nebyla hodnocena, neboť je má na starosti podskupina NERV pro boj s korupcí

O2c	Zavedení CIA (včetně metod měření rizika korupce) na novou a měněnou regulaci a dostatečné konzultace	1	Resorty (zejm. MV)	Transakční náklady zpracování CIA i veřejných konzultací	Účast na konzultacích (nicméně uskutečňují ve vlastním zájmu)	Informovanost veřejnosti, posílení důvěry v právo, potírání korupce
O2d	Elektronická sbírka zákonů a soudních rozhodnutí	2	MV/MSp	Náklady na realizaci a provoz (lze redukovat - např. zadáním formou licence aj.)		Úspora nákladů plynoucích z využívání sbírky
O2e	Otevření legislativního procesu veřejnosti	1	Resorty	Transakční náklady	Účast na konzultacích (nicméně uskutečňují ve vlastním zájmu)	Informovanost veřejnosti, posílení důvěry v právo
O3a	Podpora evropského licencování	2	Resorty	Mírné transakční náklady podpory		Legální možnosti opatření mediálního obsahu, rozvoj sdílení informací
O3b	Aktivní podpora otevřeného vládnutí (open Government) – zveřejňování informací v otevřených a jednotných formátech	2	Resorty	Náklady na edukaci státní správy a školství		Snížení pirátství, zlepšení technologické konkurence schopnosti, nižší transakční náklady při sdílení znalostí
O4a	Finanční podpora vynálezců k přihlašování patentů	1	MPO	Náklady na systém podpory a podporu samotnou		Snížení nákladů na patenty
O4b	Dotované služby - poradenství MSP při patentování	1	MPO, ÚPV	Transakční náklady, administrativní náklady	Nutno zařídit tak, aby nevytlačovalo soukromý sektor	Úspora nákladů na poradce
O4c	Ceny nebo odměny za úspěšné patentování	2	MPO, resorty	Náklady na ceny	Transakční náklady - účast	Možnost získat prostředky na patent zpětně (soutěže už existují)
O5a	Tlak na zefektivnění a zlevňování EU patentů	2	MPO, ÚPV	Administrativní náklady	Podpora aktivit institucí na EU úrovni	Zlepšení pozice celé EU v oblasti patentů

O6a	Zrušení tzv. výpalného	1	MK	Administrativní náklady	170 miliónů příjmů OSA (2009) a ztráty dalších ochranných svazů	Zvýšení respektu k autorským právům, odstranění zátěže speciální daně uvalené na moderní technologie, neefektivního přerozdělování
O7a	Vytvoření cenových map cen pozemků	1	KÚ	Náklady na zpracování	Náklady firem na reporting	Vytvoření veřejných informací o cenách pozemků, omezení spekulací na státní účet
O7b	Změna zákona o vyvlastnění – německý model	1	MD, MMR	Administrativní a transakční náklady		Zlepšení právní úpravy vyvlastnění
O7c	Forenzní audit doposud realizovaných výkupů pozemků	1	NKÚ	Náklady na zpracování		Zajištění postihu a zveřejnění informací o spekulacích s pozemky
O8a	Efektivní a systematická komunikace s veřejností formou kampaní	2	Resorty	Náklady na spuštění a aktualizaci	Účast na konzultacích (nicméně uskutečňují ve vlastním zájmu)	Právní jistota a důvěra občanů v právo
O9a	Posílení občanské výuky na školách i vzdělávání veřejnosti (příručky, e-learning, vzdělávací kurzy na úřadech)	1	MŠMT, MF, ČNB, resorty	Náklady na vytvoření pomůcek a realizaci projektů	Náklady na implementaci	Finanční a právní gramotnost, menší počet právních sporů a dalších negativních jevů
O9b	Testování finanční a právní gramotnosti obyvatelstva formou pravidelných soutěží a kampaní	1	MF, ČTI, ČRO	Náklady na tyto kampaně		Finanční a právní gramotnost, menší počet právních sporů a dalších negativních jevů
O9c	Finanční podpora (granty apod.) občanských poradnám a neziskovkám, které se zabývají rozvojem finanční a právní gramotnosti	1	Veřejné instituce	Náklady na podporu		Pomoc veřejnosti při řešení problémů plynoucích z nízké finanční a právní gramotnosti

O10a	Úprava whistleblowingu a ochrany whistleblowerů	2	MV	Administrativní náklady		Účast veřejnosti na potírání korupce, zlepšení veřejného mínění
O10b	Podpora občanských protikorupčních iniciativ	1	MV, resorty	Náklady na tuto podporu		Posilování občanské společnosti a budování hodnot, boj s korupcí
O11a	Definitivní odstranění možnosti poslanců nakládat s nerozdělenými prostředky VPS (jejich jasné určení do dalšího roku)	1	MF			Úspora prostředků
O12a	Povinné doplnění RIA a CIA důsledně a kvalitně k poslaneckým a senátním iniciativám	1	PČR, vláda	Transakční náklady zpracování RIA/CIA i veřejných konzultací	Účast na konzultacích (nicméně uskutečňují ve vlastním zájmu)	Informovanost veřejnosti, posílení důvěry v právo, omezení přílepků a zkvalitnění právního řádu, méně změn právních předpisů
O12b	Změna jednacích řádů komor parlamentu ČR, aby bylo možné přílepků a poslanecké iniciativy vyhodnocovat	1	PČR, vláda	Administrativní náklady		Zlepšení legislativního procesu, zkvalitnění právních předpisů
O12c	Včasnější zapojení poslanců a senátorů (výborů) do konzultací a přípravy právního předpisu	1	PČR, vláda, resorty	Prodloužení konzultací a více připomínek		Zlepšení legislativního procesu, zkvalitnění právních předpisů
O13a	Registr lobbyistů	1	Vláda	Náklady na zřízení a vedení	Náklady na registraci	Jednoznačná a legální možnost hájit své zájmy
O13b	Registrované konzultace se zájmovými skupinami (zejm. v rámci RIA/CIA)	1	Resorty	Náklady na přípravu a vedení	Náklady na účast v konzultacích	Otevřené a efektivní možnosti vyjádření se v rámci RIA/CIA
O13c	Transparence a zveřejňování informací o činnosti veřejných činitelů	1	Resorty, PČR...	Náklady na zveřejnění		Informace o činnosti veřejných činitelů, vyšší důvěryhodnost, omezení možností skrytého lobbyingu

O14a	Transparence činnosti jednotlivých senátorů a poslanců (výborů, komisí) - rovněž CIA/RIA, komunikace veřejností	2	PČR	Náklady na realizaci a zveřejnění		Zvýšení důvěryhodnosti pro veřejnost, porozumění činnosti poslance/senátora
O14b	Zveřejňování seznamu poradců	1	PČR	Náklady na zveřejnění		Informace o činnosti veřejných činitelů, vyšší důvěryhodnost, omezení možností skrytého lobbyingu
O14d	Omezení poslanecké imunity	1	PČR	Administrativní náklady		Posílení důvěryhodnosti poslanců a senátorů
O14e	Posílení koordinace zahraničních cest a dalších informací o vlastní činnosti	1	PČR, resorty, asociace	Náklady na zveřejnění		Informace o činnosti veřejných činitelů, vyšší důvěryhodnost, omezení možností skrytého lobbyingu
O15a	<i>Transparence financování politických stran a hnutí (povinný audit)</i>	1		<i>Náklady na kontrolu a vynucování</i>	<i>Náklady na zveřejnění a audit</i>	<i>Informace o činnosti politických stran, důvěryhodnost</i>
O16a	Koordinace aktivit českých poslanců v EP s činností české exekutivy a legislativy k prosazování zájmů ČR v legislativě	2	Resorty, PČR...	Administrativní náklady resortů, PČR, EP		Posílení pozice ČR v EU, lepší příprava na regulatorní zásahy ze strany EU
O16c	Spolupráce se státy Visegrádu, popř. dalšími stejně naladěnými členy EU při zastupování CEE v EU regulatorních orgánech	3	MPO	Administrativní náklady		Posílení pozice regionu i ČR v rámci EU, posílení mezinárodní spolupráce, efektivní ovlivnění EU regulace
O17a	Analýza nákladů a výdajů PČR a nastavení efektivních benchmarků pro měření produktivity a kvality zákonodárné činnosti	2	PČR	Náklady na analýzu		Nutná podmínka pro identifikaci možností úspor a zvýšení produktivity zákonodárného procesu (případných dalších změn jednacích řádů apod.)
O18a	Zřízení Rozpočtové rady vlády, jako dvojčete nebo součásti Legislativní rady vlády k dohledu a kontrole nad RIA/CIA a kvalitou zákonů	2	ÚV	Administrativní náklady		Dohled nad kontrolou kvality zákonů a zhodnocení jejich dopadů

O18b	Zpřísnění dohledu a kontroly nad kvalitou právních předpisů a jejich RIA/CIA - expertní posudky	1	ÚV	Náklady na posudky		Vyšší kvalita právních předpisů, prodloužení doby přípravy, méně novelizací
O18c	Modernizace legislativního plánu prací vlády tak, aby zohledňoval i neregulatórní řešení a RIA/CIA	1	ÚV	Náklady na adaptaci a školení		Vyšší kvalita právních předpisů, prodloužení doby přípravy, méně novelizací
O19a	Efektivní konzultace a zahrnutí transparentního lobbyingu v rámci RIA/CIA	2	ÚV	Náklady na konzultace (nejlépe elektronické)	Účast na konzultacích (nicméně uskutečňují ve vlastním zájmu)	Vyšší kvalita právních předpisů, prodloužení doby přípravy, méně novelizací
O19b	Pravidelné průběžné vyhodnocování regulatórní zátěže a odstraňování nejméně vhodných předpisů	2	Resorty	Administrativní náklady		Snížení administrativní zátěže, snížení počtu legislativních návrhů
O19c	Zmapování existujících samoregulačních organizací a jejich posílení	1	MV/ ÚV	Náklady na analýzu	Náklady samoregulace (dobrovolné)	Přehled o oblastech, kde efektivně funguje samoregulace, posílení komunikace s veřejností
O20a	Zpracování předběžné RIA k dopadům úprav navrhovaných EK na ČR	2	MPO, ÚV, resorty	Administrativní náklady resortů		Posílení pozice ČR v EU, lepší příprava na regulatórní zásahy ze strany EU
O20b	Vytvořit platformu k diskusi připravované EK z hlediska dopadů pro ČR (stakeholders)	1	MPO	Náklady na tvorbu, marketing a udržování platformy (zřízení a administrativní)		Lepší porozumění EU regulaci a možnost se k ní vyjádřit pro zainteresované subjekty

O20c	Spolupráce s vědeckými institucemi a výzkumem veřejné politiky, ekonomie aj.	1	MPO	Náklady na tvorbu, marketing a udržování platformy (zřízení a administrativní)		Vytvoření modelů a metod hodnocení dopadů, zkvalitnění právních předpisů a politik, přínosy pro vědecké instituce
O21a	Aktivní průběžný sběr zpětné vazby na regulaci a právní předpisy od dotčených subjektů	1	Resorty	Administrativní náklady	Náklady na poskytování zpětné vazby	Odstranění neefektivní regulace anazákladě podnětů veřejnosti, prosílení komunikace
O22a	Veřejná správa jako efektivní informační platforma	3	ÚV	Náklady na přípravu a implementaci, náklady na sběr dat a platformu		Zvýšení otevřenosti, transparence vládnutí, omezení korupce
O22b	Porovnání regionální, odvětvové jednotlivých agend, úřadů a správních řízení z hlediska jejich délky a nákladů, identifikace problémových míst a jejich náprava*	3	Vláda	Administrativní implementační náklady	a	Efektivní zakotvení obrany občanů před nadměrnou administrativní zátěží a schodky
O22c	Provázání veřejných i neveřejných registrů, optimalizace přístupu veřejné správy k informacím a datům*	2	Vláda	Administrativní implementační náklady	a	Snížení nákladů veřejné správy i podnikatelů, obrat na „interních Czechpointech“
O22d	Zlepšení koordinace ve veřejné správě - smysluplné vymezení kompetencí, spolupráce v rámci konzultací	2	Vláda	Administrativní implementační náklady	a	Odstranění kompetenčních sporů, plynulá komunikace ve veřejné správě
O23a= O19a	Efektivní konzultace a zahrnutí transparentního lobbyingu v rámci RIA/CIA	2	ÚV	Náklady na konzultace (nejlépe elektronické)	Účast na konzultacích (nicméně uskutečňují ve vlastním zájmu)	Vyšší kvalita právních předpisů, prodloužení doby přípravy, méně novelizací

O23b	Benchmarking veřejné správy v čase a agendách	2	Resorty	Administrativní implementační náklady	a		Odstranění kompetenčních sporů, potlačování korupce, tlak na dobrou praxi
O23c	Transparence rozhodovacích procesů a určení, kdo je oprávněn rozhodovat	2	Resorty	Administrativní implementační náklady	a		Odstranění kompetenčních sporů, potlačování korupce, tlak na dobrou praxi
O24a	Zavádění principů orientace na klienta do veřejné správy	2	Veřejná správa	Implementační náklady na školení	a		Vstřícný a efektivnější přístup k veřejnosti, zvýšení důvěryhodnosti veřejné správy
O24b	Zavedení jednotného přístupu ke službám veřejné správy pro veřejnost	4	Veřejná správa	Náklady na realizaci a udržování	a		Přístup k většině služeb veřejné správy z jednoho místa, úspora času
O24c	<i>Zakotvení whistleblowingu a ochrany oznamovatele</i>	2	Vláda	<i>Administrativní a implementační náklady</i>			<i>Zapojení veřejnosti do boje s korupcí,</i>
O24d	Posilování watch dog funkce veřejnosti (včetně finanční podpory)	2	Vláda, resorty	Administrativní implementační náklady, náklady podpory	a		Potírání korupce, rozvoj watchdog aktivit, občanské společnosti a neziskového sektoru
O24e	Transparence a maximálně efektivní zveřejňování informací o činnosti veřejné správy	2	Veřejná správa	Administrativní implementační náklady	a		Potírání korupce, občanské společnosti a neziskového sektoru, snížení nákladů na získávání informací o veřejné správě (centralizace informací)
O25a	Analýza zaměstnanosti ve veřejné správě a restrukturalizace	3	Veřejná správa	Administrativní implementační náklady	a	Propouštění	Vstřícný a efektivnější přístup k veřejnosti, zvýšení důvěryhodnosti veřejné správy
O25b	Služební zákon a výsluhy pro klíčové zaměstnance	2	Vláda, PČR	Administrativní implementační náklady, výsluhy	a	Výsluhy pro zaměstnance	Udržení klíčových zaměstnanců, oslabení vlivu politického cyklu na veřejnou správu

O25c	Optimalizace úvazků a platů ve veřejné správě - možnosti flexibilních úvazků atp.	1	Veřejná správa	Administrativní implementační náklady	a Propouštění	Efektivnější systém zaměstnávání, zvýšení produktivity práce
O25d	Vytvoření manažerských pozic ve veřejné správě a projektového řízení	2	Vláda, resorty	Administrativní implementační náklady, náklady na mzdy	a Vznik dočasných pracovních příležitostí ve veřejné správě	Možnost získat do veřejné správy na konkrétní projekty kvalitní manažery (doba určitá)
O26a	<i>Analyza stávajícího fungování policie a materiálního zabezpečení jejího fungování</i>	3	MV	<i>Administrativní náklady</i>		<i>Vyhodnocení klíčových problémů fungování policie</i>
O26b	<i>Vyčlenění jednotek, které budou řešit trestnou činnost v rámci veřejné správy mimo policii</i>	2	MV	<i>Administrativní a implementační náklady</i>		<i>Kontrola nad činností policie</i>
O26c	<i>Restrukturalizace a posílení materiálního zabezpečení policie (omezení administrativy, nové vybavení aj.)</i>	2	MV	<i>Administrativní a implementační náklady, náklady na nové vybavení</i>	Propouštění	<i>Efektivnější využití policistů jako kvalifikované pracovní síly</i>
O27a	<i>Analyza stávajícího fungování státního zastupitelství a materiálního zabezpečení jeho fungování</i>	3	MSp	<i>Administrativní náklady</i>		<i>Vyhodnocení klíčových problémů fungování státního zastupitelství</i>
O27b	<i>Institucionální zajištění větší nezávislosti státního zastupitelství na exekutivě</i>	2	MSp	<i>Administrativní a implementační náklady</i>		<i>Větší nezávislost a apolitičnost státního zastupitelství</i>
O27c	<i>Restrukturalizace a posílení materiálního zabezpečení státního zastupitelství (omezení administrativy, nové vybavení aj.)</i>	2	Vláda	<i>Administrativní a implementační náklady, náklady na nové vybavení</i>	Propouštění	<i>Posílení pozice státních zástupců a zjednodušení jejich práce</i>
O28a	Orgány boje proti korupci jako povinná připomínková místa CIA	2		Administrativní náklady		Identifikace klíčových ohnisek korupce a jejich posuzování

O29a	Vize a koncepce zveřejňování informací institucemi (nejen národní, ale i mezinárodní)	1	Resorty	Náklady na přípravu		Nezávislost boje proti korupci a kontroly
O29b	Nová a funkčnější úprava zákona o poskytování informací	1	Vláda	Náklady na přípravu, vyhodnocení a implementaci		Lepší zpřístupnění informací veřejnosti, lepší komunikace
O29c	Vytvoření efektivních komunikačních rozhraní (B2G, G2B, G2G, G2C, C2G, B2B...)	2	Resorty (zejm. MV)	Náklady na provedení		Využívání efektivních komunikačních metod prověřených B2B praxí
O13c=O30a	Transparence a zveřejňování informací o činnosti veřejných činitelů	1	Resorty, PČR...	Náklady na zveřejnění		Informace o činnosti veřejných činitelů, vyšší důvěryhodnost, omezení možností skrytého lobbyingu
O30b	Transparence činnosti jednotlivých úředníků náplň práce, rozhodovací pravomoci a další zveřejněné informace	2	Veřejná správa	Náklady na realizaci a zveřejnění		Zvýšení důvěryhodnosti pro veřejnost, porozumění činnosti a kompetencím úředníka
O14c=O30c	Zveřejňování seznamu poradců, jejich mezd atp.	1	Veřejná správa	Náklady na zveřejnění		Informace o činnosti veřejných činitelů, vyšší důvěryhodnost, omezení možností skrytého lobbyingu
O31a	Analýza nákupů, výdajů a zaměstnanosti ve státní správě ke zjištění potřeb veřejné správy, porovnání mezi institucemi vzájemně	1	Veřejná správa	Náklady na zpracování		Zjištění výchozího stavu nákladů a produktivity veřejné správy jako předpoklad pro její další optimalizaci
O31b	Zavedení jednotného nákupu vybraných položek pro potřeby veřejné správy	2	Veřejná správa	Náklady na přípravu, vyhodnocení a implementaci		Lepší zpřístupnění informací veřejnosti, lepší komunikace

O24b= O31c	Zavedení jednotného přístupu ke službám veřejné správy pro veřejnost	4	Veřejná správa	Náklady na realizaci a udržování		Přístup k většině služeb veřejné správy z jednoho místa, úspora času
O31d	Identifikace služeb, které by stát (veřejná správa) měl realizovat ve veřejném zájmu sám	2	Veřejná správa	Náklady na vyhodnocení		Určení, které služby stát musí ve veřejném zájmu poskytovat a kde naopak dubluje činnost soukromých společností
O31e	Sdílené služby ve veřejné správě (účetní, právní ...)	2	Veřejná správa	Administrativní implementační náklady	a Propouštění	Úspora nákladů, zvýšení produktivity
O31g	Odstranění dublujících se agend, identifikace regulací, které neúměrně zatěžují buď veřejnou správu nebo veřejnost	2	Veřejná správa	Administrativní implementační náklady	a Propouštění	Úspora nákladů, snížení administrativní zátěže, zvýšení produktivity
O22d=O31h	Zlepšení koordinace ve veřejné správě - jasné vymezení kompetencí, spolupráce v rámci konzultací	2	Veřejná správa	Administrativní implementační náklady	a	Odstranění kompetenčních sporů, plynulá komunikace ve veřejné správě
O32a	Zlepšení koordinace zahraničních cest představitelů státu a samospráv tak, aby to bylo co nejpříznivější pro české zahraniční zájmy	2	Veřejná správa, PČR,...	Administrativní implementační náklady	a	Podpora a efektivní zastupování českých zájmů na mezinárodní úrovni
O32b	Restrukturalizace českého zahraničního zastoupení na efektivní infrastrukturu pro mezinárodní obchod i další zastupování českých zájmů	2	Veřejná správa, PČR,...	Administrativní implementační náklady	a	Podpora a efektivní zastupování českých zájmů na mezinárodní úrovni

O33a	Zmapování existujících samoregulačních organizací a jejich posílení	1	MV/ ÚV	Náklady na analýzu		Přehled o oblastech, kde efektivně funguje samoregulace, posílení komunikace s veřejností
O33b	Veřejná správa jako efektivní informační platforma	3	ÚV	Náklady na přípravu a implementaci, náklady na sběr dat a platformu		Zvýšení otevřenosti, transparency vládnutí, omezení korupce
O34a	Zefektivnění role Nejvyššího soudu pro sjednocování judikatury	3	Soudy, MSp	Náklady na restrukturalizaci činnosti NS		Jednotnější a předvídatelnější výklad práva soudy
O34b	Restrukturalizace soudní soustavy (odstranění vrchních soudů)	4	Soudy, MSp	Náklady na přípravu a implementaci	Propuštění některých zaměstnanců	Odstranění jednoho stupně soudnictví - zkrácení soudních řízení
O34c	Zajištění dostatečného technického a personálního vybavení soudů	1	Soudy, MSp	Náklady na případné dovybavení a doplnění stavů na soudech		Posílení pozice soudců (bez zbytečného rozptylování se administrativou aj.)
O34d	Elektronizace justice, elektronický spis	1	MV, MSp	Náklady na implementaci		Zkrácení řízení, identifikace zdržení
O34e	Posílení rozhodčího řízení - ochrana spotřebitelů	2	MSp	Náklady na přípravu, kontrola a dohled nad rozhodčími soudy		Zkrácení řízení, odlehčení soudům
O35b	Zkvalitnění důvodových zpráv - a posun směrem k teleologickému výkladu	4	Resorty, soudy	Náklady na školení a přípravu		Výklad zákonů podle smyslu, posílení právní jistoty

O36a	Vytvoření soudcovské samosprávy a pravidel komunikace a spolupráce mezi ní a MSp, včetně pravidel pro postihování neetického chování soudců	3	Soudy, MSp	Náklady na komunikaci		Odstranění zbytečných konfliktů a nedorozumění, důvěryhodnost pro veřejnost
O36b	Zvýšení společenské prestiže soudců (PR, komunikace s veřejností, samoregulace soudců)	4	Soudy, MSp	Náklady na kampaně		Posílení prestiže působí pozitivně na samostatnost soudů
O36c	Zajištění dostatečného technického a personálního vybavení soudů	1	Soudy, MSp	Náklady na případné dovybavení a doplnění stavů na soudech		Posílení pozice soudců (bez zbytečného rozptylování se administrativou aj.)
O36d	Vytvoření interní metodiky monitorování kvality práce soudců a jejich motivace (a implementace)	2	Soudy, MSp	Náklady na implementaci a vyhodnocování		Porovnatelnost činnosti soudů, monitoring kvality, informace
O36e	Zvýšení společenské prestiže soudců (PR, komunikace s veřejností, samoregulace soudců)	4	Soudy, MSp	Náklady na kampaně		Posílení prestiže působí pozitivně na samostatnost soudů
O36f	Jasná pozice soudcovských samospráv k případům korupce a porušení etiky ze strany soudců	1	Soudy			Posílení důvěryhodnosti soudů, soudců i jejich samosprávy
O37c	Kratší doba odchodu do důchodu, snížení věku pro nové soudce	1	MSp, prezident			Rychlejší generační obměna na soudech
O39a	Vytvoření interní metodiky monitorování kvality práce manažerů ve státem kontrolovaných či vlastněných podnicích	2	Vláda	Náklady na implementaci a vyhodnocování		Porovnatelnost činnosti státních a polostátních firem a institucí, benchmark, public watchdog

O40a	Obsazování míst v představenstvu, dozorčích a správních radách a jiných funkcích ve státem vlastněných nebo kontrolovaných podnicích a organizacích dle odbornosti	2	Vláda	Náklady na implementaci a vyhodnocování		Odborníci ve vedení společností
O41a	Analyzovat trendy v oblasti CSR v ČR a možnosti jejich využití namísto striktní regulace (a implementace řešení)	2	MPO	Náklady na implementaci a vyhodnocování		Využívání samoregulačních mechanismů namísto regulace
O42a	Centrální nákup a prodej majetku a systematické zveřejňování strukturované dokumentace k těmto transakcím (u zakázek nad určitý limit)	3	MMR, ÚV, resorty	Náklady na implementaci a vyhodnocování		Úspora administrativních nákladů spojených s nákupem a prodejem majetku, větší transparence
O42b	Akreditace odborníků k hodnocení velkých veřejných zakázek (a jejich losování)	1	MMR, ÚV	Náklady na vytvoření		Jednoznačný seznam odborníků na hodnocení veřejných zakázek - snížení nákladů a korupce ve veřejných zakázkách
O42c	Větší transparence aktivit SZIF, SSHR a ÚZSVM	1	vláda	Náklady na zveřejnění		Větší transparence, úspora nákladů z neefektivity
O42d	Reforma hospodaření veřejných institucí na základě výsledků hodnocení agend ve veřejné správě (zvyšování produktivity a restrukturalizace nákladů)	3	resorty, vláda a další instituce	Náklady na implementaci	Pravděpodobně spojeno s propouštěním	Úspora nákladů na veřejný sektor, zjednodušení jednání s úřady
O43a	Snížení počtu operačních programů (ESF) a řídicích orgánů, koordinace výzev a distribuce prostředků, systematická kontrola (sběr dat) vynakládání prostředků	2	Resorty kraje	Náklady na implementaci	Náklady přizpůsobení se novému systému (který by však měl být jednodušší)	Úspora nákladů, efektivnější čerpání a kontrola a transparence

O43b	Vytvoření orgánů pro řešení projektů, které obsahově spadají do dvou a více OP	1	Resorty a kraje	Náklady na implementaci		Přehlednější systém bez "bíých míst" tam, kde dochází k překryvům stávajících institucí ESF
O43c	Hodnocení produktivity a transakčních nákladů jednotlivých výzev a projektů v jejich rámci financovaných a reformy systému na základě těchto analýz	1	Resorty a kraje	Náklady na hodnocení a implementaci		Úspory nákladů, efektivnější systém hodnocení projektů a lepší nastavení výzev
O43d	Zjednodušení administrativy ESF (zejm. z hlediska dokládaných materiálů, výpisů, fungování aplikací atp.)	2	MMR	Náklady na předělání stávajícího systému		Úspora nákladů na administrativu, větší využití veřejných registrů
O43e	Dílní automatizace procesu hodnocení přihlášených projektů, vytvoření metodických příruček pro hodnotitele, které budou odpovídat manuálům pro žadatele	2	Resorty a kraje	Náklady na vytvoření databáze		Úspora času při hodnocení projektů, zefektivnění výběru projektů a produktivity
O44a	Analýza efektivit české ekonomické a obchodní diplomacie, propagace ČR (investice, turismus, kultura, obchod) a nástrojů podpory exportu (produktivita, náklady, benchmark) - historická data	1	MPO, MZV, MMR, kraje, komory, svazy	Náklady na analýzu	Náklady participace na analýze (nicméně ve vlastním zájmu)	Vytvoření kvalitních podkladů pro implementaci efektivní strategie ekonomické a obchodní diplomacie a zastupování zájmů ČR
O44b	Restrukturalizace systému zahraničního zastoupení, ale i dalších nástrojů podpory (zejména se vztahem na překrývání kompetencí resortů a institucí)	3	MPO, MZV, MMR, kraje, komory, svazy	Náklady na restrukturalizaci zastoupení	Náklady na adaptaci	Posílení konkurenceschopnosti, efektivní podpora českých podniků při expanzi, zaměstnanost, příjmy veřejných rozpočtů

O44c	Rekvalifikace pro export a nastavení tréninku a školení tak, aby bylo přínosné pro exportně orientované společnosti	2	MPO, MŠMT, MPSV	V zásadě pouze náklady na přesměrování rekvalifikací na dovednosti pro export		Přínosy pro vysoce spokojené, konkurenční prostředí, úspora nákladů na nezaměstnané
O44d	Strategie systematického využívání komparativních výhod ČR a její implementace napříč veřejnou správou i dalšími relevantními institucemi (PSP apod.)	1	vláda	Náklady na zpracování, koordinaci a implementaci		Posílení konkurenceschopnosti, efektivní podpora českých podniků při expanzi, zaměstnanost, příjmy veřejných rozpočtů
O44e	Odhadování nových trendů a systematické hledání nových směrů pro českou ekonomiku (ve spolupráci s podniky) a odpovídající přizpůsobování institucí	1 a násl.	vláda	Náklady na vývoj a implementaci	Náklady na spolupráci (jde o vlastní zájem)	Posilování konkurenceschopnosti, růst české ekonomiky
O44f	Optimalizace národní institucionální infrastruktury pro obchod a podnikání	1 a násl.	Resorty	Náklady na provedení optimalizace		Posilování konkurenceschopnosti, růst české ekonomiky, nárůst obchodu a podnikání

1.5 Přesah do opatření ostatních skupin NERV

Problémy spojené s institucemi a s efektivitou jejich fungování jsou vůči opatřením navrhovaným ostatními podskupinami NERV průřezové, nicméně nejvýznamnější průnik je patrný zejména s opatřeními navrhovanými podskupinou NERV pro boj s korupcí, protože je to právě korupce, která подрývá základy fungování institucí a přispívá tak ke snižování globální konkurenceschopnosti ČR. Tato kapitola proto bere na vědomí závěry podskupiny NERV pro boj s korupcí, zejména ve vztahu k veřejným zakázkám. Obecně má kapitola instituce rovněž významný překryv s kapitolami věnovanými školství a vzdělávání, zejména s důslednou výchovou k občanství na nižších stupních škol.

Návrhy na komunikační platformy mezi veřejnou správou a veřejností a některé další návrhy systémů doplňují technologický pohled kapitoly 9 sekce konkurenceschopnost. V oblasti práv duševního vlastnictví má tato kapitola významné přesahy do kapitoly 12, neboť efektivní systém patentů a ochrany duševního vlastnictví je jednou z nezbytných podmínek stimulace inovací.