



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

**„ZPRACOVÁNÍ ANALYTICKÝCH PODKLADŮ
VYCHÁZEJÍCÍCH Z IMPLEMENTAČNÍCH
PLÁNŮ STRATEGICKÉHO RÁMCE ROZVOJE
VEŘEJNÉ SPRÁVY ČESKÉ REPUBLIKY PRO
OBDOBÍ 2014-2020“**

SAMOSTATNÁ ČÁST Č. 3

**„VALIDACE A VARIANTY MOŽNÝCH ÚPRAV
SYSTÉMU FINANCOVÁNÍ PŘENESENÉHO
VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY VČETNĚ
PŘÍSLUŠNÝCH PODKLADOVÝCH ANALÝZ
(ZAMĚŘENÝCH ZEJMÉNA NA NÁKLADY,
PŘÍNOSY A DOPADY)“**

8. 11. 2018

„VALIDACE A VARIANTY MOŽNÝCH ÚPRAV SYSTÉMU FINANCOVÁNÍ PŘENESENÉHO VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY VČETNĚ PŘÍSLUŠNÝCH PODKLADOVÝCH ANALÝZ (ZAMĚŘENÝCH ZEJMÉNA NA NÁKLADY, PŘÍNOSY A DOPADY)“ je 3. částí veřejné zakázky „Zpracování analytických podkladů vycházejících z Implementačních plánů Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020“ reg. č. CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0000649). Projekt je financován z Operačního programu Zaměstnanost.

Zpracovatelem je konsorcium společností:

EEIP, a.s.

se sídlem Thunovská 179/12, 118 00, Praha 1; IČ: 15891534

tel: +420 224 232 754, +420 606 657 580, e-mail: dita.tesarkova@eeip.cz, web: <http://eeip.cz/>

ACCENDO – Centrum pro vědu a výzkum, z.ú.

se sídlem Moravská 758/95, 700 30, Ostrava – Hrabůvka; IČ: 28614950,

tel.: +420 596 112 649, e-mail: info@accendo.cz, web: <http://accendo.cz/>

Poznámka zpracovatelů:

Následující text byl vypracován na základě veřejně dostupných dat a na základě konzultací s dotčenými subjekty.

Vzhledem k tomu, že v analýze byla použita data z veřejně dostupných zdrojů, zpracovatel neodpovídá za jejich správnost a úplnost ani za případné škody vzniklé využitím této analýzy k jinému účelu, než k jakému byla určena.

SEZNAM ZKRATEK

ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
EU	Evropská unie
FTE	Full-time equivalent
IS	Informační systém
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MV	Ministerstvo vnitra ČR
MÚ	Matriční úřad
ORP	Obec s rozšířenou působností
OVM	Orgán veřejné moci
PMA	Procesní modelování agend
POÚ	Pověřený obecní úřad
PP	Přenesená působnost
RUD	Rozpočtové určení daní
SO	Správní obvod
SP	Samostatná působnost
SÚ	Stavební úřad
ÚSC	Územně samosprávný celek
ZP	Základní působnost

OBSAH

MANAŽERSKÉ SHRNTÍ	7
MANAGEMENT SUMMARY	12
1 PROJEKTOVÝ RÁMEC	18
2 METODOLOGICKÝ A PROCESNÍ POSTUP ANALYTICKÝCH AKTIVIT	20
2.1 DEFINICE ZÁKLADNÍCH POJMŮ	20
2.2 ANALÝZA SEKUNDÁRNÍCH DAT A INFORMAČNÍCH ZDROJŮ	22
2.3 SBĚR PRIMÁRNÍCH DAT PROSTŘEDNICTVÍM DOTAZNÍKOVÉHO ŠETŘENÍ	23
2.3.1 Návrh úrovně dekompozice ukazatelů na úroveň aktivit / činností a návrh dotazníkového formuláře	23
2.3.2 Průběh dotazníkového šetření	26
2.3.3 Validace a úprava sesbíraných dat	28
2.4 POROVNÁNÍ METOD SBĚRU A TVORBY DAT PODLE METODIKY PMA VEŘEJNÉ SPRÁVY S OSTATNÍMI METODAMI	29
2.5 STANOVENÍ JEDNOTNÉ METODIKY REŽIMU NÁKLADOVÉ NÁROČNOSTI AGEND	40
3 ZHODNOCENÍ SOUČASNÉHO STAVU A MÍRY KRYTÍ NÁKLADŮ	54
3.1 POPIS SOUČASNÉHO PRÁVNÍHO STAVU JAKO PODKLADU PRO HODNOCENÍ VARIANT V ANALYTICKÉ ČÁSTI Z LEGISLATIVNÍHO HLEDISKA	54
3.2 POPIS FINANCOVÁNÍ PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI OBCÍ A KRAJŮ	58
3.3 POPIS EXISTUJÍCÍCH PROBLÉMŮ, NA KTERÉ BUDE ANALYTICKÁ ČÁST REAGOVAT	66
3.4 STANOVENÍ CÍLE	68
3.5 STRUČNÝ SOUHRN FINANČNÍ SITUACE OBCÍ A KRAJŮ V ČR	68
3.5.1 Struktura obecních příjmů	69
3.5.2 Výdaje obcí	74
3.5.3 Příjmy krajů	76
3.5.4 Výdaje krajů	78
3.6 URČENÍ MÍRY KRYTÍ NÁKLADŮ PRO JEDNOTLIVÉ TYPY OBCÍ A KRAJE	80
3.6.1 Datové sady používané pro kalkulaci	80
3.6.2 Stanovení koeficientu režijních nákladů	82
3.6.3 Odhad podílu příjmů obcí ze správních poplatků a pokut na nákladech výkonu PP	94
3.6.4 Celková výše příjmů obcí plynoucích z výkonu PP	98
3.6.5 Stanovení míry krytí příspěvkem na výkon PP	98
3.7 ANALÝZA ZPŮSOBU FINANCOVÁNÍ PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI VE VYBRANÝCH ZEMÍCH SE SMÍŠENÝM MODELEM VEŘEJNÉ SPRÁVY (ZAHRNUTÍ FRANCIE A RAKOUSKA)	109
3.7.1 Analýza způsobu financování přenesené působnosti ve vybraných zemích se smíšeným modelem veřejné správy (zahrnutí Francie a Rakouska)	109
3.7.2 Finanční vyrovnání (Finanzausgleich) v Rakousku	110
3.7.3 Finanční vyrovnání ve Francii	115
3.7.4 Finanční vyrovnání v Německu – společný úvod pro kapitoly týkající se finančního vyrovnání v zemích SRN	118
3.7.5 Finanční vyrovnání v Bavorsku (Německo)	120
3.7.6 Finanční vyrovnání v Sasku (Německo)	122
3.7.7 Finanční vyrovnání v Hesensku (Německo)	124
3.7.8 Slovensko (oddělený model)	129
3.7.9 Shrnutí systémů financování přenesené působnosti v zahraničí	132
4 VARIANTY MOŽNÉHO ZPŮSOBU ŘEŠENÍ FINANCOVÁNÍ PŘENESENÉHO VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY	136
4.1 VYSVĚTLENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ	136
4.1.1 Paušální platba	136
4.1.2 Varianta možnosti (zpětného) výkonového financování	146
4.1.3 Financování PP na základě propočtu adekvátních pracovních úvazků	148
4.1.4 Varianta zrušení příspěvku a přesun do RUD	149
4.1.5 Další varianty financování PP	152
4.2 VÍCEKRITERIÁLNÍ ANALÝZA	156
5 VARIANTA MOŽNOSTI VÝKONOVÉHO FINANCOVÁNÍ	158

5.1	OBČANSKÉ PRŮKAZY (OP)	159
5.2	ŘIDIČSKÉ PRŮKAZY (ŘP) A REGISTR ŘIDIČŮ	163
5.3	CESTOVNÍ DOKLADY (CD)	166
5.4	CZECH POINT (CZP)	169
5.4.1	Czech POINT (CZP) - ORP	170
5.4.2	Czech POINT (CZP) - POÚ	173
5.4.3	Hlavní zjištění – základní působnost (ZP)	174
5.5	REGISTR SILNIČNÍCH VOZIDEL (RSV)	174
5.6	OBECNÍ ŽIVNOSTENSKÝ ÚŘAD (OŽÚ)	178
5.7	MATRIČNÍ AGENDA	181
	PODROBNĚJI SE ROZDĚLENÍ PŘÍSPĚVKU NA VÝKON MATRIČNÍ AGENDY VĚNUJE MATERIÁL MV - ANALÝZA VÝKONU MATRIČNÍ AGENDY V LETECH 2014 – 2016.	183
5.8	IDENTIFIKACE NUTNÝCH LEGISLATIVNÍCH ZMĚN V PŘÍPADĚ ZMĚNY FINANCOVÁNÍ AGEND NA VÝKONOVOU PAUŠÁLNÍ PLATBU 184	
5.9	IDENTIFIKACE NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ ZMĚNY SYSTÉMU	184
6	VARIANTA ZRUŠENÍ PŘÍSPĚVKU A PŘESUN DO RUD	186
6.1	IDENTIFIKACE NUTNÝCH LEGISLATIVNÍCH ZMĚN V PŘÍPADĚ ZMĚNY FINANCOVÁNÍ AGEND ZRUŠENÍM PŘÍSPĚVKU NA VÝKON PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI A PŘESUNEM DO RUD	193
6.2	IDENTIFIKACE NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ ZMĚNY SYSTÉMU	193
7	FINANCOVÁNÍ PP NA ZÁKLADĚ PROPOČTU ADEKVÁTNÍCH PRACOVNÍCH ÚVAZKŮ	196
7.1	EVIDENCE OBYVATEL (EO)	196
7.1.1	Evidence obyvatel - ORP	196
7.1.2	Evidence obyvatel - POÚ	199
7.1.3	Hlavní zjištění – ZP	200
7.2	ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ	200
7.3	OBECNÝ STAVEBNÍ ÚŘAD (OSÚ)	208
7.3.1	Obecný stavební úřad (OSÚ) - ORP	208
7.3.2	Obecný stavební úřad (OSÚ) - POÚ	212
7.4	SPECIÁLNÍ STAVEBNÍ ÚŘAD - DOPRAVNÍ STAVBY (SSÚ-D) A VODNÍ STAVBY (SSÚ-V)	214
7.5	PAMÁTKOVÁ PÉČE (OPP)	220
7.6	VODOPRÁVNÍ ŘÍZENÍ (VR)	224
7.7	STÁTNÍ SPRÁVA RYBÁŘSTVÍ	225
7.8	ZKUŠEBNÍ KOMISAŘI (ZK)	229
8	PAUŠÁLNÍ PLATBA	230
8.1	SILNIČNÍ SPRÁVNÍ ÚŘAD A DOPRAVNÍ ÚŘAD	230
8.2	PŘESTUPKOVÁ AGENDA	234
8.3	OCHRANA PŘÍRODY A KRAJINY, OCHRANA LESA A MYSLIVOST, OCHRANA OVZDUŠÍ OCHRANA ZVÍŘAT	237
8.4	ODPADOVÉ HOSPODÁŘSTVÍ (OH)	240
8.5	OCHRANA ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU (OZPF)	246
8.6	ŠKOLSTVÍ	248
8.7	VYMÁHÁNÍ POHLEDÁVEK	249
8.8	CELKOVÉ NÁKLADY NA VÝKON PP PŘI PONECHÁNÍ SOUČASNÉHO STAVU	251
9	DALŠÍ VARIANTY FINANCOVÁNÍ PP	254
10	FINANCOVÁNÍ VÝKONU AGEND V PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI KRAJŮ	265
10.1	FINANCOVÁNÍ PP NA ZÁKLADĚ PROPOČTU ADEKVÁTNÍCH PRACOVNÍCH ÚVAZKŮ	265
10.2	VARIANTA ZRUŠENÍ PŘÍSPĚVKU A PŘESUN DO RUD	266
10.3	FINANCOVÁNÍ DLE STEJNÉHO PRINCIPU JAKO U OBCÍ DLE POČTU OBYVATEL	271
10.4	FINANCOVÁNÍ DLE POČTU OBCÍ VE SPRÁVNÍM OBLASTI KRAJŮ	272
10.5	FINANCOVÁNÍ NA ZÁKLADĚ OBJEKTIVNÍCH VSTUPŮ	272
11	FINANCOVÁNÍ VÝKONU AGEND V PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI HL. M. PRAHY, BRNA, OSTRAVY A JEJICH MĚSTSKÝCH ČÁSTÍ	273
12	ZÁVĚRY A DOPADY JEDNOTLIVÝCH VARIANT	276

12.1	DATA A METODOLOGIE.....	276
12.2	HODNOTA MÍRY KRYTÍ NÁKLADŮ PŘÍSPĚVKEM NA PŘENESENOU PŮSOBNOST	277
12.3	FINANCOVÁNÍ AGEND V PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI OBCÍ	285
12.4	CELKOVÝ DOPAD ZMĚNY FINANCOVÁNÍ AGEND PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI U ORP	293
12.5	CELKOVÝ DOPAD ZMĚNY FINANCOVÁNÍ AGEND PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI U POÚ.....	296
12.6	CELKOVÝ DOPAD ZMĚNY FINANCOVÁNÍ PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI U KRAJŮ.....	304
12.7	DALŠÍ ZJIŠTĚNÍ	305

MANAŽERSKÉ SHRNU TÍ

Procesní postup

Obecným cílem této studie bylo na základě analýzy současného stavu financování výkonu státní správy různými kategoriemi obcí a kraji navrhnout možné úpravy systému, které by vedly ke zefektivnění a zvýšení transparentnosti distribuce prostředků a odstranění nedostatků současného systému. Tento cíl byl stanoven v reakci na neexistenci souboru dat, na jehož základě by bylo globálně možné zkoumat i) výši příspěvku jednotlivým obcím a krajům v kontextu nákladů na výkon přenesené působnosti, ii) distribuci příspěvku mezi jednotlivé agendy ve vazbě na jejich nákladovost, iii) potřebný rozsah a směr změn výše kompenzací v případě změny regulace.

Důvodem pro neexistenci takového datového souboru je především skutečnost, že obce nevedou samostatné (účetní) výkaznictví za výkon samostatné a přenesené působnosti, tj. úřady při účtování postupují dle legislativních požadavků a jen minimálně pracují např. s alokací nákladů na nákladová střediska, kterými mohou být odbory, podrobněji pak odbory v dělení na výkon přenesenou a samostatnou působnost. Je však třeba říci, že střediskové účtování znamená pro obce další náklad. Zároveň často dochází k prolínání agend v rámci jednoho odboru (především u menších obcí) a je obtížné najít klíč, jak jednotně mezi výkon samostatné a přenesené působnosti alokovat náklady na mzdy, provozní náklady a především náklady na obslužné činnosti, tj. ty, které přiřadit ke konkrétní agendě (úklid, podatelna, sekretariát, IT, manažerská činnost apod.).

V rámci veřejné zakázky jsme se proto dle zadávacích podmínek pokusili datový soubor vytvořit a na otázky položené zadavatelem odpovědět. Pro získání primárních údajů bylo realizováno dotazníkové šetření na požadovaném vzorku obcí a krajů. Dotazník byl navržen tak, aby získaná data měla určitou vypovídací hodnotu pro MVČR, ale na druhou stranu aby dotazníkové šetření nadměrně administrativně nezatížilo jednotlivé úřady. Co se týče postupu, respektoval zpracovatel doporučení Metodiky procesního modelování agend. Konkrétně se sledovala časová náročnost a počet provedených úkonů za rok a nákladové ukazatele za výkon jednotlivých agend. Většina informací byla získávána z interních statistik obcí. Před interpretací dat bylo provedeno vyčištění dat. Výsledky dotazníkového šetření byly následně konzultovány se zástupci příslušných rezortů.

Analýza sekundárních dat zahrnovala práci s již jednou sesbíranými daty. Zpracovatel využil výstupy z odborné literatury, pevná data z existujících statistických databází (především z registrů jednotlivých rezortů za počty úkonů u agend v jejich gesci, z MONITORu) a z dalších informačních zdrojů – ČSÚ, Eurostatu, jiných zahraničních institucí.

Před samotnou realizací dotazníkového šetření jsme se pokusili vytvořit jednotnou metodologii pro vyplňování nákladových a dalších položek. Protože však doposud kontinuální a jednotné sledování hodnot ukazatelů, které jsme k hodnocení potřebovali, probíhá u obcí zapojených do Benchmarkingové iniciativy, a navíc ještě ne v tak detailní struktuře, jaká by byla žádoucí, a protože dotazníky nemohly jít do potřebné míry detailu (byly by příliš obsáhlé), sebraný set dat trpí problémy rozebranými ve studii s implikací ve formě ne zcela jednoznačných závěrů.

Prvním úkolem analýzy sebraných údajů bylo určení míry krytí nákladů pro jednotlivé typy obcí a kraje. Pro stanovení nákladů byla využita data o mzdových nákladech navýšená o režijní náklady ve výši 32 – 48 % mzdových nákladů. Náklady na výkon státní správy v přenesené působnosti získané z dotazníkového šetření byly očištěny o příjmy obcí z poplatků, pokut a příjmů z veřejnoprávních smluv. Hodnota míry krytí nákladů příspěvkem na přenesenou působnost pak byla zjišťována porovnáním těchto čistých nákladů na výkon přenesené působnosti s poskytnutým příspěvkem MV. Pro srovnání byl uveden také medián míry krytí při použití koeficientu režijních nákladů ve výši 43 % mzdových nákladů dle aktuálně platné metodiky MV. Vypočtené hodnoty míry krytí jsou uvedeny v další tabulce, a to pro trojici základních kategorií obcí – obce s rozšířenou působností (ORP), pověřené obecní úřady (POU) a obce se základní působností (ZP).

Míra krytí nákladů příspěvkem na PP - ORP				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 20 000	1,27	1,19	1,14	9
Do 30 000	1,38	1,26	1,30	8
Do 50 000	0,85	0,84	0,84	13
Do 90 000	1,02	0,98	1,00	10
Nad 90 000	1,07	1,07	1,06	8
Medián (32% režie)	1,01	1,02	0,97	-
Medián (43% režie)	0,92	0,9	0,89	-
Medián (48% režie)	0,88	0,85	0,86	-
Míra krytí nákladů příspěvkem na PP - POÚ				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 8 000	0,88	0,81	0,84	12
Nad 8 000	1,18	1,16	1,12	18
Medián (32% režie)	0,90	0,87	0,87	-
Medián (43% režie)	0,82	0,80	0,79	-
Medián (48% režie)	0,79	0,77	0,76	-
Míra krytí nákladů příspěvkem na PP - ZP				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 300	0,96	0,96	0,95	11
Do 800	0,84	0,84	0,84	15
Do 2 000	0,86	0,84	0,89	14
Nad 2 000	1,15	1,14	1,13	12
Medián (32% režie) ¹	0,68	0,67	0,72	-
Medián (43% režie)	0,63	0,62	0,66	-
Medián (48% režie)	0,60	0,60	0,64	-

Na základě prezentovaných zjištění lze říci následující.

Průměrné krytí na úrovni ORP téměř dosahuje celkových nákladů na výkon přenesené působnosti. Přesto je možné v analýze jednotlivých agend nalézt značné rozdíly ve výkonu státní správy.

Průměrné krytí na úrovni POÚ je nižší než v případě ORP, ale stále příspěvek pokrývá většinu nákladů na výkon přenesené působnosti. Opět byly při analýze jednotlivých agend identifikovány značné rozdíly ve výkonu činností mezi obcemi. V případě zachování současné výše příspěvku pro POÚ je proto nutná změna financování tak, aby obce, které provádí nadprůměrný počet úkonů v poměru k velikosti obvodu, nebyly znevýhodněny.

Na úrovni ZP je míra krytí nákladů na výkon přenesené působnosti nejnižší. Také u ZP byly identifikovány značné rozdíly ve výkonu činností mezi obcemi. V případě zachování současné výše příspěvku pro ZP je proto nutná změna financování tak, aby obce, které provádí nadprůměrný počet úkonů v poměru k velikosti obvodu, nebyly znevýhodněny.

Druhým úkolem analýzy sebraných údajů bylo vyhodnocení variant. V rámci analýzy bylo hodnoceno zejména pět základních variant financování agend v přenesené působnosti státní

¹ Medián nezahrnuje následující obce, kde je výkon PP plně kryt: 10 obcí s počtem obyvatel do 300 vykazuje pouze minimální výkon PP v poměru k příspěvku; 10 obcí s počtem obyvatel do 600 vykazuje pouze minimální výkon PP v poměru k příspěvku, 3 obce s počtem obyvatel do 1 000 vykazují pouze minimální výkon PP v poměru k příspěvku

správy. Každá varianta byla podrobně popsána, včetně přehledu jejích výhod a nevýhod, a byla zvážena její vhodnost pro financování konkrétních agend v přenesené působnosti.

Vhodnost různých variant financování pro jednotlivé agendy vykonávané v rámci přenesené působnosti byla určena na základě multikriteriální analýzy, v rámci níž byla zohledněna existence místní příslušnosti, dostupnost dat o počtu úkonů nebo počtu úvazků a nákladech, variabilita úkonů mezi úřady a heterogenita úkonů v rámci jedné agendy.

Vyhodnocení variant financování

V rámci analýzy byly zvažovány následující varianty financování.

1) Varianta možnosti (zpětného) výkonového financování

Tuto variantu lze využít u agend, jejichž vyřízení trvá téměř homogenní dobu a je zde počítáno vždy s téměř stejným počtem návštěv úřadu občanem. Způsob je vhodný také pro agendy, kde je výkon agendy diferencovaný v rámci ČR nebo kde výkon agendy není vázán na místní příslušnost. Nemusí přitom jít o financování celého rozsahu agendy dle provedených výkonů. Část agendy může být dofinancována paušální platbou, resp. z úhrnné paušální platby, která bude očištěna o výkonové úhrady, příp. úhrady úvazků.

Jako vhodné byly pro (zpětné) výkonové financování určeny následující agendy:

- Občanské průkazy
- Řidičské průkazy
- Cestovní doklady
- Czech POINT
- Registr silničních vozidel
- Obecní živnostenský úřad

2) Varianta zrušení příspěvku a přesun do rozpočtového určení daní (RUD)

V případě, že by přes RUD byl obcím rozdělován i příspěvek na výkon přenesené působnosti, muselo by být stanoveno kritérium, které zajistí adekvátně velký příspěvek na výkon přenesené působnosti dle typu obce (ZP, POÚ, ORP) a rozsahu její působnosti. Mělo by se zároveň jednat o přesun finančních prostředků na výkon přenesené působnosti jen pro agendy, u kterých nelze přesně stanovit jejich rozsah. (např. je u nich ve významné míře realizováno správní řízení).

3) Varianta financování PP na základě adekvátních pracovních úvazků

Tato varianta vyžaduje definici výkonu či množství činností, příp. počet odbavených klientů na jeden úvazek v rámci jednotlivých agend. Je tedy nutné určit, kolik činností v rámci dané agendy má pracovník ve svém úvazku vykonat. Počet potřebných úvazků na příslušných úřadech lze odvodit buď přímo z počtu provedených úkonů, či navázat na vhodnou instrumentální proměnnou, k níž jsou jednoduše dostupná statistická data. V důsledku se tak varianta blíží buď výkonovému financování nebo paušální platbě. Rozdíl spočívá ve skutečnosti, že stanovením minimálního počtu úvazků na úřad lze jednoduše v rámci této varianty zohlednit územní princip a zaručit stanovený počet úvazků na úřadech, které provádí v porovnání s jinými relativně nízký počet úkonů dané agendy.

Alternativním postupem v rámci této varianty může být stanovení celkového počtu pracovních úvazků pro celé území ČR (všechny úřady dle jednotlivých agend) a stanovení klíče pro distribuci úvazků v rámci území.

Jako vhodné byly pro financování na základě adekvátních pracovních úvazků určeny následující agendy:

- Evidence obyvatel
- Zkušební komisaři
- Územní plánování
- Obecný stavební úřad
- Speciální stavební úřad dopravní
- Speciální stavební úřad vodoprávní

- Památková péče
- Vodoprávní řízení
- Státní správa rybářství

4) Paušální platba

Konkrétní výše paušální platby je každoročně stanovována zákonem o státním rozpočtu pro příslušný kalendářní rok. Pro využití této varianty jsou vhodné takové agendy, kde existuje přímý vztah mezi počtem obyvatel a objemem výkonu agendy. Optimální je metoda rovněž v případě, kdy není možné určit časovou náročnost agendy či počet úkonů za měrnou jednotku (čas, úvazek, výkon), což znemožňuje efektivní fungování jiných variant financování. Především se jedná o agendy, v rámci kterých je vedeno správní řízení, jež může trvat různě dlouhou dobu.

Jako vhodné byly pro financování formou paušální platby určeny mimo jiné následující agendy:

- Přestupková agenda
- Ochrana přírody a krajiny
- Ochrana lesa a myslivost
- Ochrana ovzduší
- Ochrana zvířat
- Odpadové hospodářství
- Ochrana zemědělského půdního fondu
- Školství

Další varianty financování

Jedná se o metodiku zakládající se na dalších (jiných) parametrech, než je počet obyvatel, počet obyvatel ve správním obvodu a správní role obce. Varianta přistupuje k financování výkonu přenesené působnosti na základě konkrétního (objektivního) vstupu, jehož celkový rozměr či rozlohu lze získat na úrovni ČR i nižších územních jednotek. Lze tak určit podíl nižších územních jednotek na celku a dle něj stanovit výši příspěvku na výkon přenesené působnosti u dané agendy pro danou obec.

Jde o speciální případ paušální platby, kdy použité kritérium definuje míru výkonu agendy. Zároveň tímto kritériem není počet obyvatel nebo počet obyvatel ve správním obvodu. Vhodnými agendami jsou například následující agendy (včetně vhodného alternativního parametru):

- Ochrana lesa a myslivost – rozloha lesních porostů,
- Agenda OSÚ – počet stavebních objektů,
- Agenda OŽÚ – počet podnikatelských subjektů,
- Ochrana zemědělského půdního fondu – výměra zemědělského půdního fondu;
- Rybářství – rozloha vodních ploch;
- Ochrana zvířat – počet chovaných zvířat;
- Silniční správní úřad a dopravní úřad – délka pozemních komunikací aj.

Všechny závěry však musí být interpretovány s ohledem na uvedené problémy se získanými daty a probíhající změny věcného obsahu agend přenesené působnosti.

Změny věcného obsahu agend přenesené působnosti, měření pracovní náročnosti těchto agend a obecná doporučení

Věcný obsah některých agend přenesené působnosti je v současné době již úžen, nebo se takováto změna považuje za prioritní úkol. Např. v reakci na přetíženost úřadů územního plánování se dle platné novely stavebního zákona od 1. 9. 2018 „*žádávané stanovisko orgánu územního plánování se nevyrábí pro zákonem vyjmenované stavební záměry*“.

V následujících měsících po osvojení těchto změn v praxi bude nutno aktualizovat pracovní náročnost agendy územního plánování.

Vazba na digitalizaci a eGovernment

Dle stanoviska ministryně MPO patří mezi její priority další rychlé dopracování a plná digitalizace živnostenské agendy. Informační systém Rejstříku ŽP by měl přes Portál občana umožnit elektronické podání přes mailovou aplikaci občanů s e-identitou a současně rejstřík plně propojit s dalšími rejstříky včetně plátců daně. Společným cílem ministryně MPO a hlavního architekta eGovernmentu včetně MV je rozvinutí koncepce Digitální Česko reagující na fakt, že čeští občané a firmy v evropsky nadprůměrné míře využívají digitální komunikaci s firmami a bankami a veřejná správa musí tento vývoj odrazit pomocí tzv. vícekanálového („omnichannel“) přístupu.² Neboli umožnit jak konvenční, tak uživatelsky vstřícný digitální přístup ke službám živnostenské agendy (ale také dalších agend, které nejsou v rámci přenesené působnosti). Proto bude na MPO upravena funkce náměstka pro digitalizaci ekonomiky.

Po realizaci možnosti plné digitalizace živnostenské agendy by měla v budoucnu podstatně klesnout pracovní náročnost živnostenské agendy poskytované konvenčním kanálem, fyzickou návštěvou stejně jako je tomu dnes již v českých bankách.

Měření pracovní náročnosti agend přenesené působnosti a obecná doporučení

V současné době se při měření pracovní náročnosti agend musíme mnohdy spoléhat na odhady založené na vybraných šetřeních.

Pan ředitel Kuchař MV navrhl při diskusi se zpracovateli šířeji využít zápisu rozhodnutí u řady agend v dosud málo využitém Rejstříku práv a povinností (RPP), což by podpořilo transparentci a současně umožnilo i trochu přesněji odhadovat výkony jednotlivých agend.

Současně také zpracovatel navrhl zásadnější sledování pracovní náročnosti jednotlivých agend (přenesené působnosti) pro cca 500-600 největších municipalit a obcí. Navrhl systematické shromažďování a vyhodnocování údajů jednotným informačním softwarem (příp. různými softwary aplikujícími stejná pravidla/metodiku) s minimálním administrativním zatížením samotných zaměstnanců. Klíčovou součástí by tvořil softwarový produkt, nebo set provázaných aplikací, sledující časovou náročnost jednotlivých procesů - workflow IS personální systém za účelem jednotné evidence zaměstnanců a logické funkce pro vzorovou kalkulaci mezd. Dle konzultací s experty v dané oblasti předpokládáme, že administrativní náročnost tohoto systému by neměla být vysoká, jelikož jde již o standardní řešení využívané v soukromé sféře³ a v některých případech i interně v rámci orgánů státní správy a samosprávy, a lze ho zkombinovat s již běžícími aplikacemi u potenciálních uživatelů.

Základním východiskem je, že bez dostupných spolehlivých dat je jen velmi obtížné navrhovat a vyhodnocovat dopady různých systémů financování a argumentačně obhájit dosažené výsledky.

² Dle údajů EU valná většina české populace (dle ČBA až 82 procent klientů bank) spravuje své finance přes elektronické bankovníctví.

³ Řešení je již desítky let zcela běžné a nezbytné při fakturaci např. v právnických a poradenských firmách, kdy jednotliví pracovníci obsluhují různé agendy různých klientů

MANAGEMENT SUMMARY

Procedure

The general objective of this study was to propose, based on an analysis of the current state of financing of the exercise of state administration by different categories of municipalities and regions, potential system adjustments to make the distribution of funds more efficient and more transparent and to remedy the shortcomings of the current system. This objective was set in response to the absence of a data set that would make it possible to examine globally: i) the contribution size to individual municipalities and regions in the context of the costs of delegated competence; ii) the distribution of the contribution between different agendas in relation to their cost; iii) the required extent and direction of the changes in the amount of compensation in case of change of regulation.

The reason for the absence of such a data set is mainly the fact that the municipalities do not keep independent (accounting) reporting for the exercise of independent and delegated competences, i.e. the authorities comply with the statutory requirements and work only minimally with, for example, the allocation of cost to cost centers, which could be the departments, and in more detail the departments in division by exercise of delegated and independent competence. It has to be said, however, that accounting by cost centers represents another cost for the municipalities. At the same time, agendas often merge within one department (especially in smaller municipalities) and it is difficult to find the key for allocation of payroll costs, operating costs and, above all, the service costs, i.e. those to which not even a specific agenda (cleaning, filing room, secretariat, IT, management, etc.) can be assigned.

We have therefore attempted, as part of a public contract and according to the terms of the contract, to create this data set and to answer the questions placed by the contracting authority. A questionnaire survey was conducted on the required sample of municipalities and regions to obtain the primary data. The questionnaire was designed in such a way that the obtained data had certain informative value for the Ministry of Interior of the Czech Republic, but on the other hand, that the questionnaire survey did not put excess administrative burden on the individual authorities. Regarding the procedure, the processor respected the recommendations of the Process Modeling Methodology of Agendas. Specifically, the time demands and the number of operations performed per year and the cost indicators for the exercise of individual agendas were monitored. Most of the information was obtained from the internal statistics of the municipalities. The data was cleaned prior to interpretation. The results of the questionnaire survey were then consulted with the representatives of the relevant departments.

The analysis of secondary data included work with data already collected. The processor utilized the outputs from literature, fixed data from the existing statistical databases (mainly from the registers of the individual departments for the number of acts on the agenda within their scope, from MONITOR) and from other information sources - the CSO, Eurostat, other foreign institutions.

Prior to the implementation of the questionnaire survey, we attempted to create a uniform methodology for entering the cost and other items. However, since the continuous and uniform monitoring of the values of the indicators that we needed for the evaluation is still running in the municipalities involved in the Benchmarking Initiative and, moreover, not in such detail as would be desirable, and because the questionnaires could not go into the required level of detail (it would make them too extensive), the collected dataset suffers from the problems analyzed in the study with implications in the form of not quite unambiguous conclusions.

The first task of analyzing the collected data was to determine the level of coverage of costs for individual types of municipalities and regions. To determine the costs, the payroll data increased

by the overhead of 32 – 48 % of the payroll were used. The costs for the exercise of state administration in delegated competences obtained from the questionnaire survey were decreased by the municipal revenues from fees, fines and revenues from public contracts. The value of the cost coverage ratio by contribution for the delegated competence was then determined by comparing these net costs to the exercise of the delegated competence with the provided contribution of the MoI. For comparison, the median of the coverage ratio using the overhead cost factor of 43% of the payroll costs according to the current methodology of MoI is also listed. The calculated values of the coverage ratio for the three basic categories of municipalities are listed in the following table - for municipalities with extended competence (MXC), authorized municipal authorities (AMA), and municipalities with basic competence (MBC).

Coverage ratio - MXC				
Number of inhabitants in administrated area	2015	2016	2017	Number of municipalities
Up to 20 000	1.27	1.19	1.14	9
Up to 30 000	1.38	1.26	1.30	8
Up to 50 000	0.85	0.84	0.84	13
Up to 90 000	1.02	0.98	1.00	10
More than 90 000	1.07	1.07	1.06	8
Median (32% overhead cost)	1.01	1.02	0.97	-
Median (43% overhead cost)	0.92	0.9	0.89	-
Median (48% overhead cost)	0.88	0.85	0.86	-
Coverage ratio -AMA				
Number of inhabitants in administrated area	2015	2016	2017	Number of municipalities
Up to 8 000	0.88	0.81	0.84	12
More than 8 000	1.18	1.16	1.12	18
Median (32% overhead cost)	0.90	0.87	0.87	-
Median (43% overhead cost)	0.82	0.80	0.79	-
Median (48% overhead cost)	0.79	0.77	0.76	-
Coverage ratio -MBC				
Number of inhabitants in administrated area	2015	2016	2017	Number of municipalities
Up to 300	0.96	0.96	0.95	11
Up to 800	0.84	0.84	0.84	15
Up to 2 000	0.86	0.84	0.89	14
More than 2 000	1.15	1.14	1.13	12
Median (32% overhead cost) ⁴	0.68	0.67	0.72	-
Median (43% overhead cost)	0.63	0.62	0.66	-
Median (48% overhead cost)	0.60	0.60	0.64	-

Based on the presented findings, the following may be stated.

The average coverage on the MXC level almost reaches the total costs for exercising the delegated competence. Nevertheless, significant differences in the exercise of the state administration can be found in the analysis of individual agendas.

⁴ Medián nezahrnuje následující obce, kde je výkon PP plně kryt: 10 obcí s počtem obyvatel do 300 vykazuje pouze minimální výkon PP v poměru k příspěvku; 10 obcí s počtem obyvatel do 600 vykazuje pouze minimální výkon PP v poměru k příspěvku, 3 obce s počtem obyvatel do 1 000 vykazují pouze minimální výkon PP v poměru k příspěvku

The average coverage on the AMA level is lower than for MXC, however the contribution still covers most of the costs for exercise of the delegated competence. Again, the analysis of individual agendas discovered significant differences in the exercise of activities between municipalities. If the current level of the AMA contribution is maintained, it is therefore necessary to change the financing so that municipalities that carry out above-average acts in proportion to the size of the district are not disadvantaged.

At the MBC level, the ratio of coverage of costs for the exercise of delegated competence is the lowest. Also, for MBCs, significant differences in the exercise of activities between municipalities have been identified. If the current level of the MBC contribution is maintained, it is therefore necessary to change the financing so that municipalities that carry out above-average number of acts in proportion to the size of the district are not disadvantaged.

The second task of the analysis was the assessment of options. In the analysis, the five basic options for financing the agendas in the delegated competence of the state administration were assessed. Each option has been described in detail, including overview of pros and cons, and its suitability for financing of specific agendas of the delegated competence has been considered.

The suitability of the different financing options for individual agendas carried out under delegated competence has been determined based on a multi-criteria analysis, which took into account the existence of local jurisdiction, the availability of data on the number of acts or the number of duties and costs, the variability of acts between authorities and the heterogeneity of acts within a single agenda.

Evaluation of the financing options

The following financing options were considered as part of the analysis.

1) The option of (reverse) performance financing

This option can be used for agendas that take almost homogeneous time to handle and that always count with almost the same number of citizen's visits to the office. The option is also suitable for agendas where the agenda exercise is differentiated across the Czech Republic, or where agenda exercise is not linked to local jurisdiction. The entire extent of the agenda by the performed acts need not be financed. Part of the agenda may be co-financed by a lump sum payment, or from a summary lump sum payment with the performance or liabilities payments removed.

The following agendas have been determined as suitable for (reverse) performance financing:

- Identity Cards
- Driving Permits
- Travel Documents
- Czech POINT
- Road Vehicles Registry
- Municipal Trades Licensing Office (MTLO)

2) The option of canceling the contribution and moving to the Budget Tax Designation (BTD)

If a contribution for the exercise of delegated competence would be distributed to municipalities via the BTD, a criterion should be set which ensures an adequate contribution to the exercise of delegated competence by type of municipality (MBC, AMA, MXC) and the extent of its jurisdiction. At the same time, it should be a transfer of funds to the exercise of delegated competence only for agendas that cannot be precisely defined (for example they perform a significant number of administrative proceedings).

3) Option of financing the DC based on the adequate professional duties

This option requires a definition of performance or amount of activity, or number of handled clients per duty within the individual agendas. It is therefore necessary to determine how many activities within the given agenda the employee must perform within his/her duty. The number of necessary duties in the relevant offices can be deduced either directly from the number of acts performed, or by use of a suitable instrumental variable for which statistical data are simply available. As a result, this option is close to both performance financing and a lump sum payment. The difference lies in the fact that, by setting a minimum number of duties per office, it is easy to take account of the territorial principle in this option and to guarantee the number of duties in offices which, compared to other ones, perform relatively small numbers of tasks a given agenda.

An alternative procedure under this option may be to determine the total number of professional duties for the whole territory of the Czech Republic (all offices by individual agendas) and to define the key for the distribution of work throughout the territory.

The following agendas have been determined as suitable for financing based on adequate professional duties:

- Civil Registration
- Examining Commissioners
- Land planning
- General Building Authority
- Special Transport Building Authority
- Special Water Management Building Authority
- Monument Care
- Water Management Proceedings
- State Administration of Fisheries

4) Lump Sum Payment

The specific amount of the lump sum payment is determined by the National Budget Act annually for the respective calendar year. The agendas appropriate to use this option are these with a direct relationship between the number of inhabitants and the volume of exercise of agenda. This is also the optimum method in case when it is not possible to determine the time demands of the agenda or the number of tasks per measurement unit (time, load, performance), which prevents the effective functioning of other funding options. These are predominantly the agendas that involve administrative proceeding which can take variable time.

The following agendas have been determined as suitable for lump sum financing:

- Agenda of Offenses
- Nature and Landscape Protection
- Forest Protection and Hunting
- Air Protection
- Animal Protection
- Waste Management
- Protection of the Agricultural Land Fund

- Schools

Other financing options

It is a methodology based on other/different parameters than the number of inhabitants, the number of inhabitants in the administrative district and the administrative role of the municipality. This option approaches the financing of the exercise of delegated competence based on a specific (objective) input, where its total dimension or extent can be obtained at the level of the Czech Republic or at the level of lower territorial entities. It is thus possible to determine the proportion of lower territorial entities on the total and to determine the amount of the contribution for the exercise of delegated competence for a given agenda for a given municipality.

This is a special case of a lump sum payment, where the criterion used defines the performance level of the agenda. At the same time, this criterion is not the number of inhabitants or the number of inhabitants in the administrative district. The suitable agendas are as follows (including the appropriate alternative parameter):

- Forest Protection and Hunting – area of forests,
- GBA agenda – number of construction objects,
- MTLO agenda – number of entrepreneurial subjects,
- Protection of the Agricultural Land Fund – area of the Agricultural Land Fund;
- Fishery – area of water expanses;
- Animal Protection – number of kept animals;
- Road Management Authority and Traffic Authority – length of roads etc.

All the conclusions, however, shall be interpreted with respect to the above-mentioned problems with the data obtained and the ongoing changes in the material content of the agendas of the delegated competence.

Changes in the material content of agendas of delegated competences, measurement of work intensity of these agendas and general recommendations

The material content of agendas of delegated competences is currently being narrowed down, or such a change is considered a priority task. For example, in reaction of overload of the land-planning authorities, pursuant to the amended version of the Building Act of 1st September 2018 *„a binding statement of the land-planning authority is not issued for the construction intents listed by the Act.*

In the months following the adoption of these changes in practice, it will be necessary to update the work intensity of the land-planning agenda.

The relation to digitization and eGovernment

According to the statement of the Minister of Industry and Trade, her priorities include another fast completion and full digitizing of the trades licensing agenda. The information system of the EP Register should allow the electronic filing via the Citizens' Portal via the e-mail application of citizens with the e-identity, while fully linking the register with other registers, including those of taxpayers. The common objective of the Minister of the MIT and the chief architect of eGovernment, including the MoI, is to develop the concept of Digital Czechia, which responds to the fact that Czech citizens and companies use digital communication with businesses and banks in Europe above all, and public administration must reflect this development with the so-called

"omni-channel" access.⁵ In other words, to allow both conventional and user-friendly digital access to the trades agenda (but also to other agendas not within the delegated competence). Therefore, the position of the Deputy for Digitization of Economy is going to be updated at the MIT.

To implement the possibilities of full digitization of the trades agenda, the work intensity of the trades agenda provided via the conventional channel, the physical visit, same as with the Czech banks already, shall drop significantly in the future.

Measurement of work intensity of delegated competence agendas and general recommendations

Currently, the measurement of work intensity of agendas must rely on estimates based on selected surveys.

The Director, Mr. Kuchař, suggested to the MoI during the debate with the processors, to expand the use the decision records of plurality of agendas in the currently not very much used Registry of Rights and Obligations (RRO), which would strengthen the transparency and at the same time allow for slightly better precision in estimation of work intensity of individual agendas.

At the same time, the processor proposed a more substantial monitoring of the work intensity of individual agendas (of delegated competencies) for about 500-600 of the largest towns and municipalities. He proposed systematic collection and evaluation of data using a uniform information software (or various software applying the same rules/methodology) with minimal administrative burden on the employees themselves. A key component would be a software product or a set of interconnected applications monitoring the work intensity of individual processes - a workflow IS personnel system for uniform employee logging and logical function for template wage calculations. According to the consultations with experts in the field, we assume that the administrative complexity of such a system should not be high, as it is already a standard solution used in the private sphere⁶ and, in some cases, also internally within the state administration and self-government bodies, and it may be combined with existing applications at the potential users.

The underlying assumption is that without the availability of reliable data it is very difficult to design and evaluate the impacts of different financing systems and to provide the arguments to justify the results achieved.

⁵ According to EU data, the majority of the Czech populace (up to 82 percent of bank clients, according to the CBA) manages their finances through electronic banking.

⁶ For decades, the solution has been quite common and necessary for billing, for example in legal and consulting firms where individual employees handle different agendas for different clients.

1 PROJEKTOVÝ RÁMEC

Vzhledem k východiskům popsaným v následujícím textu bude pro validní a statisticky podložené ověření a rozpracování již existujících variant možných úprav systému financování přeneseného výkonu státní správy nutné zpracovat dílčí části analýzy:

- vytvořit analýzu současné míry krytí nákladů příspěvkem pro jednotlivé správní role obcí (obce I, obce II, obce III, obce s matrikou, obce se stavebním úřadem (SÚ)) a krajů, analyzovat poměr mezi nákladovou a příjmovou stranou zajištění PP na úrovni jednotlivých kategorií ÚSC;
- stanovit metodiku zahrnutí nákladů na základě rozpočtové skladby – zahrnutí mzdových i nemzdových nákladů;
- definovat agendy PP (alespoň 30), které mají zásadní vliv na celkovou náročnost na lidské zdroje a náklady;
- vytvořit metodiky sběru dat a tvorby ukazatelů, které umožní měřit a analyzovat výkonnost, personální náročnost a nákladovost ve vytípaných agendách. Provést srovnání metod sběru a tvorby dat s dalšími konkrétními metodikami, které jsou využívány MV ČR v rámci dotčené činnosti (např. Metodika procesního modelování agend veřejné správy a další). Na základě reálných dat poté demonstrovat, u které z použitých metod je dosahováno přesnějších zjištění (výsledků);
- stanovit odpovídající a s ohledem na možnosti sběru dat statisticky významné zkoumané vzorky ÚSC v jednotlivých kategoriích uvedených v bodě „Agendy“;
- zkoumat získaný soubor dat statistickými a analytickými postupy s ohledem na rozsah výkonu PP, velikost správních obvodů a výkonnost s cílem stanovit odpovídající nákladovost vzhledem k těmto proměnným.

Na základě výše uvedených prací a analýz bude možné ověřit a rozpracovat existující varianty možných úprav systému financování PP. Dodavatel zajistí zpracování metodik minimálně v níže uvedených agendách PP, které umožní validní sběr dat a budou zahrnovat údaje o počtech pracovních úvazků, o sledovatelných a měřitelných úkonech, výstupech a příjmech se zajištěním příslušné agendy. V případě krajů se bude jednat zejména o působnost odvolacího orgánu v níže uvedených agendách (resp. oblastech, agendách a subagendách).

• Celková data za kategorie ÚSC – příjmy a výdaje na výkon státní správy • Občanské průkazy • Řidičské průkazy • Cestovní doklady • Evidence obyvatel • Matrika • Czech POINT • Registr řidičů • Registr silničních vozidel • Silniční správní úřad a dopravní úřad • Zkušební komisaři • Přestupková agenda • Územní plánování • Stavební úřad • Speciální stavební úřad • Památková péče • Obecní živnostenský úřad • Sociálně právní ochrana dětí • Opatrovnictví • Vodoprávní řízení • Ochrana přírody a krajiny • Odpadové hospodářství • Ochrana lesa a myslivost • Ochrana ovzduší • Ochrany zemědělského půdního fondu • Ochrana zvířat • Rybářství • Správa a vymáhání pohledávek z PP

Zkoumaný vzorek

Uplatněn v případě všech pěti požadovaných variant.

Na základě katalogu činností vykonávaných obcemi a dalších podkladů zpracovatel vybere, na základě statistických ukazatelů, ukazatelů normálního rozložení a možností sběru dat, vzorek obcí tak, aby reprezentoval zastoupení v celkovém počtu obcí a krajů z hlediska:

- katalogu činností,
- kategorie ÚSC
- a velikosti správního obvodu,

tak, aby v rámci sběru dat bylo minimálně zastoupeno:

- 50 obcí se základním rozsahem PP,
- 30 obcí s POÚ,
- 50 ORP,

- 7 krajů.
- Zhodnoceny budou také dopady na hlavní město Praha a města Brno a Ostrava včetně městských částí v Praze

Pět povinných variant:

1. *Ověření možnosti financování přeneseného výkonu státní správy na základě nákladovosti vybraných agend účinných na zkoumaném vzorku obcí uvedených v části „Agendy“ – tzv. výkonové financování.*
2. *Zrušení příspěvku na přenesenou působnost a zhodnocení možnosti promítnutí úhrady v rozpočtovém určení daní.*
3. *Finanční prostředky na pokrytí výkonu státní správy v přenesené působnosti vztáhnout na jeden pracovní úvazek. Rozsahu vykonávané agendy přiřadit počty systemizovaných míst. Každý takovýto pracovní úvazek v daném oboru činnosti výkonu státní správy v rámci jednotlivých typů obcí by byl podroben systemizaci (stanovit kvalifikační předpoklady, kvalifikační požadavky, odbornou způsobilost, jazykové znalosti, ale i zavedení standardu pracovního výkonu v dané agendě).*
4. *Specifikovat agendy (min. 8), které lze financovat prostřednictvím vhodně nastavené paušální platby. Předmětem analýzy je zhodnotit, za jakých podmínek lze paušální platbu u těchto agend stanovit a určit finanční vyčíslení takového paušálu pro jednotlivé agendy, včetně celkového vyčíslení dopadů (na obce, státní rozpočet) takového způsobu financování. Cílem je rovněž definovat úskalí, která by nastala, pokud by se jednotlivé agendy financovaly zvlášť paušální platbou.*
5. *Navržení úpravy současné metodiky financování přeneseného výkonu státní správy na základě dalších kritérií než podle počtu obyvatel, velikosti správního území v počtu obyvatel a správních rolí (např. dle pracovních úvazků). V případě krajů pak jiná metodika oproti současné, založené na počtu zaměstnanců.*

(Zdroj: Zadávací podmínky projektu)

2 METODOLOGICKÝ A PROCESNÍ POSTUP ANALYTICKÝCH AKTIVIT

Veřejná správa je souborem institucí s pevnou strukturou a trvale vytvořeným řádem. Postavení a výstavba každé institucionální složky veřejné správy respektují organizační principy veřejné správy, což jsou normy a zásady používané při budování celku i subsystémů veřejné správy. Cílem těchto principů je pak efektivita procesů a organizační struktury. Z tohoto důvodu analýza, postup prací v celém svém průběhu či vyslovení závěrů pracovaly s následujícími principy:

- územními, věcnými a funkčními principy určujícími vymezení působnosti správních orgánů na základě územního hlediska, homogenity vykonávaného obsahu apod.;
- principy centralizace a decentralizace určující shlukování rozhodovacích pravomocí a výkonu určitých úkolů;
- principy koncentrace stanovující míru výkonu správní činnosti jedním nebo více orgány veřejné správy;
- principy monokratické/kolegiální či volební/jmenovací.

Metodologický postup byl navržen tak, aby odpovídal projektovému cíli, zadávacím podmínkám a výše uvedeným východiskům a zahrnoval následující kroky.

2.1 Definice základních pojmů

Agenda – oblast činností, o nichž má vhodně zvolená skupina úředníků rozhodovat; agendy, které mají zásadní vliv na celkovou náročnost na lidské zdroje a náklady jsou následující: 1. Občanské průkazy, 2. Řidičské průkazy, 3. Cestovní doklady, 4. Evidence obyvatel, 5. Matrika, 6. Czech POINT, 7. Registr silničních vozidel, 8. Silniční správní úřad, 9. Dopravní úřad, 10. Zkušební komisaři, 11. Přestupková agenda, 12. Územní plánování, 13. Obecný stavební úřad, 14. Speciální stavební úřad – vodní díla, 15. Speciální stavební úřad – dopravní stavby, 16. Památková péče, 17. Obecní živnostenský úřad, 18. Sociální věci – OSPOD, 19. Sociální věci – sociální kurátor, 20. Sociální věci – sociální péče včetně opatrovnictví, 21. Vodoprávní řízení, 22. Ochrana přírody a krajiny, 23. Odpadové hospodářství, 24. Ochrana lesa, 25. Myslivost, 26. Ochrana ovzduší, 27. Ochrany zemědělského půdního fondu, 28. Ochrana zvířat, 29. Rybářství, 30. Správa a vymáhání pohledávek z PP. Protože agendu matrik začal řešit zadavatel sám před spuštěním projektu, nahradil zpracovatel v projektu agendu matrik agendou školství. Výstupy z analýzy každé z těchto agend jsou obsaženy ve věcně příslušných kapitolách (OSPOD např. v kapitole 4.1.5 *Další varianty financování PP / 4.1.5.1 Účelová dotace (režortů)* atp.). U agend, které měl již zadavatel zpracované (tj. matriční úřady, veřejný opatrovník, jednotná kontaktní místa) bylo v případě potřeby využito dat zadavatele.

ZP – Obecní úřad obce vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu (tzv. obec I. stupně)

POÚ – Obecní úřad obce s pověřeným obecním úřadem (tzv. obec II. stupně)

ORP – Obecní úřad obce s rozšířenou působností (tzv. obec III. stupně)

OVM – Orgán veřejné moci

MONITOR – datový zdroj Ministerstva financí ČR, který poskytuje přístup ke zdrojovým datům výkazů jednotlivých účetních jednotek (účetnictví obcí) z Integrovaného informačního systému státní pokladny (IISSP) a Centrálního systému účetních informací (CSÚIS), zveřejněný prostřednictvím specializovaného informačního portálu MONITOR

Dotazníkové šetření – Data získaná na základě dotazníkového šetření provedeného v 1. pololetí roku 2018, na jehož základě byla získána data od 51 obcí vykonávajících základní působnost (ZP), 30 obcí POÚ a 65 ORP. Data byla dále čištěna o chyby vzniklé při vyplňování dotazníku obcemi. Počet odpovědí u jednotlivých agend se liší, neboť ne všechny dotazníky byly vyplněny úplně. Z důvodu dobrovolnosti dotazníku touto neúplněnou způsobu vyplnění nebylo možné zabránit

Velikost správního obvodu obce – stanovuje velikost správního obvodu na základě počtu trvale bydlících obyvatel, tj. jedná se o správní obvod rozšířené působnosti obce v případě ORP, správní obvod pověřeného obecního úřadu v případě POÚ nebo správní obvod obecního úřadu (obec I. typu)

Mzdové náklady – mzdové náklady představují roční superhrubou mzdu zaplacenou zaměstnavatelem

Náklady na materiál – náklady na materiál představují celkové roční výdaje na ochranné pomůcky, učební pomůcky, drobný hmotný majetek, nákup materiálu a další; celkový přehled položek ukazuje Tabulka 40

Provozní náklady – provozní náklady představují celkové roční výdaje za elektrickou energii, plyn, vodu, nákup služeb, provoz budov, pohonné hmoty, cestovné a další provozní položky; celkový přehled položek ukazuje Tabulka 40

Jiné náklady – jiné náklady představují celkové roční výdaje na programové vybavení, nákup kolků, výpočetní technika, nájemné a ostatní dále nezařazené položky; celkový přehled položek ukazuje Tabulka 40

Celkové náklady na výkon agendy – jsou součtem mzdových nákladů, nákladů na materiál, provozních nákladů a jiných nákladů

Čisté náklady na výkon agendy – představují náklady vzniklé snížením celkových nákladů na výkon agendy o příjmy obce z výkonu agendy (příjem ze správních poplatků, příjem z pokut, příjem z uzavřených veřejnoprávních smluv)

Podíl (koeficient) režijních nákladů je vyjádřen vzorcem

$$\sum_{i=1}^n k_i = \frac{\text{náklady na materiál} + \text{provozní náklady} + \text{ostatní náklady}}{\text{mzdové náklady (superhrubá mzda)}}, \text{ kde } i \text{ je koeficient pro } i\text{-tou obec}$$

Podíl výkonu přenesené působnosti na celkové činnosti úřadu je vyjádřen vzorcem

$$\sum_{i=1}^n p_i = \frac{\text{Celkový počet zaměstnanců podílejících se na výkonu agend přenesené i samostatné působnosti}}{\text{Celkový počet zaměstnanců podílejících se pouze na výkonu agend přenesené působnosti}}, \text{ kde } i \text{ je koeficient pro } i\text{-tou obec}$$

Veřejnoprávní smlouva – podle § 63 Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, mohou obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, uzavřít smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce, která je účastníkem smlouvy

Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech – podíl příjmů ze správních poplatků a pokut na celkových nákladech na výkon agendy

2.2 Analýza sekundárních dat a informačních zdrojů

Analýza sekundárních dat zahrnovala práci s již jednou sesbíranými daty. Zpracovatel využil výstupy z odborné literatury, pevná data z existujících statistických databází a dalších informačních zdrojů - konkrétně se jednalo především o data a dokumenty MV a dalších rezortů, ČSÚ, Eurostatu, jiných zahraničních institucí či relevantní právní předpisy jak české, tak zahraniční dle vybraných zemí.

Seznam použitých anonymizovaných výstupů z následujících rezortních IS a databází uvádí následující výčet:

- Registr práv a povinností (MV)
- Agendový informační systém evidence obyvatel (MV)
- Agendový informační systém evidence občanských průkazů (MV)
- Agendový informační systém evidence cestovních dokladů (MV)
- Systém Czech POINT (MV)
- Příspěvek na výkon státní správy (MV)
- Statistika Veřejnoprávních smluv (MV)
- Analýza stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování (ÚÚR)
- Statistika kultury (NIPOS)
- Centrální registr vozidel (MD)
- Centrální registr řidičů (MD)
- Centrální evidence přestupků (Rejstřík trestů)
- Centrální registr vodoprávní evidence (MZ)
- Finanční vypořádání dotace na OSPOD (MPSV)
- Evidenční počet zaměstnanců (MF)
- Registr ekonomických subjektů (RES)

Dále dodavatel pracoval s informacemi z Integrovaného informačního systému státní pokladny (IISSP) a Centrálního systému účetních informací (CSÚIS) prostřednictvím portálu Monitor. V této souvislosti měl dodavatel k dispozici data všech účetních a rozpočtových výkazů, která byla získána právě ze strojového rozhraní Monitoru státní pokladny MF ČR. Technologicky byla tato data zpracována do vlastní PostgreSQL databáze, což významně rozšířilo škálu možností práce s těmito daty nad rámec umožněný např. monitorem státní pokladny nebo tabulkovými procesory. Jednalo se o veškeré účetní a rozpočtové výkazy obcí, DSO a jejich příspěvkových organizací. Tato data byla využita pro kvantitativní rozbor rozpočtů obcí a jako vstupy do zvolených modelů.

Pro analýzu stavu financování krajů byly využity údaje z Analýzy výdajů a příjmů na výkon přenesené působnosti (AK ČR).

2.3 Sběr primárních dat prostřednictvím dotazníkového šetření

Jako primární jsou označována zdrojová data získávaná přímo od dotčených subjektů. S ohledem na zadávací podmínky bylo realizováno dotazníkové šetření na vybraném vzorku obcí a krajů, a doplněno o polostrukturované rozhovory se zástupci vytípaných subjektů.

2.3.1 Návrh úrovní dekompozice ukazatelů na úroveň aktivit / činností a návrh dotazníkového formuláře

Cílem této části bylo vytvořit dotazníkový formulář tak, aby získaná data měla určitou vypovídací hodnotu pro MVČR, ale na druhou stranu aby dotazníkové šetření nadměrně administrativně nezatížilo jednotlivé úřady. Co se týče postupu, respektoval zpracovatel doporučení Metodiky procesního modelování agend (PMA).

Cílem Projektu PMA bylo „vytvoření infrastruktury softwarové, znalostní a procesní pro vytváření, využívání, správu a rozvoj a využívání procesních modelů tak, aby bylo následně možné optimalizovat procesy v dalších agendách veřejné správy. ...Sběr dat je nedílnou součástí tvorby procesního modelu a zahrnuje v sobě získávání všech druhů dat od procesního popisu až po náklady. Na dílčí postup sběru dat úzce navazuje postup alokace nákladů, kde jsou data získaná při sběru využita především (ale nejen) při alokaci nákladů přístupem zdola. Míra detailu, v jaké je sběr dat prováděn, závisí na účelu modelování a způsob jeho provedení lze rozdělit na dva základní přístupy – evidenci a expertní odhad.

Jak je vidět z obrázku níže, uvádí Metodika PMA čtyři stupně úrovně detailu dat:

- Působnost – data relevantní pro skupinu agend na daném OVM.
- Agenda – data relevantní pro konkrétní agendu na daném OVM.
- Proces – data relevantní pro konkrétní proces agendy na daném OVM.
- Aktivita – data relevantní pro konkrétní aktivitu procesu na daném OVM.

Dále Metodika PMA uvádí, že pro stanovení standardu je minimální požadovaná úroveň detailu dat úroveň procesu. Protože některé varianty financování jsou podmíněny vytvořením a správným nastavením standardů a validace a hodnocení variant možných úprav systému financování přeneseného výkonu státní správy vyžaduje sběr dat minimálně na úrovni detailu potřebného pro nastavení standardů, přistoupili jsme též ke sběru dat na úrovni procesu.

Obrázek 1: Pyramida postupného zvyšování úrovně detailu dat při procesním modelování



Zdroj: Metodika PMA

Nejprve tedy zpracovatel agendy definové v zadávacích podmínkách⁷, jež zároveň tvoří převážnou část výkonu PP, rozložil

- dle současně platné legislativy
- dle výsledků konzultací s vybranými dotčenými stranami na jednotlivé procesy
- a po reflexi budoucí časové náročnosti vyplňování dotazníku

na jednotlivé procesy. Marginální úkony byly při sestavování listu úkonů vypuštěny. U agend s nižším podílem úvazků na celkovém počtu úvazků úředníků vykonávajících PP a u agend, kde byl dle RPP seznam úkonů velmi rozsáhlý, byly některé činnosti, na základě podobných procesních charakteristik a po konzultacích se zadavatelem, sloučeny do jedné položky.

Seznam rozložení agend na jednotlivé procesy pro všechny agendy obsahuje Příloha.

Metodika PMA rozlišuje 5 druhů dat o agendě:

- Procesní popis – jakým způsobem je proces vykonáván, jaká je sekvence jednotlivých aktivit potřebných pro dokončení procesu, jací jsou účastníci procesu atd.
- Četnost – jak často je proces vykonáván, kolikrát za den/měsíc/rok se opakuje, jedná se o pravidelně vykonávaný proces nebo je nahodilý atd.
- Pracnost – kolik času v průměru zabere výkon procesu, jaký je rozptyl údajů o jeho trvání, zda je čas potřebný pro dokončení procesu výrazně ovlivněn vnějšími vlivy, které nelze předvídat atd.
- Náklady – jaké jsou osobní, provozní a jiné náklady nutné pro výkon procesu.
- Kvalita – v jaké kvalitě je proces vykonáván, jaká je spokojenost klientů (občanů) s výkonem procesu, jakou kvalitu vyžaduje nadřízený orgán atd.

Kvalitativní údaje nebyly pro řešený projekt relevantní. Navíc byly řešeny v rámci jiného projektu MV. Do dotazníku tak byly zařazeny otázky mapující četnost, pracnost a náklady (postup sběru informací k procesnímu popisu byl představen výše).

Konkrétně se sledovala časová náročnost a počet opakování procesu za rok a nákladové ukazatele za výkon PP. Datové soubory byly většinou vytvářeny z údajů interních statistik obcí. Hodnotitelné údaje za značnou část činností vykonávaných v přenesené působnosti však nejsou samostatně dlouhodobě sledovány a obce proto nemají vypovídající podklady pro hodnocení výkonu státní správy. Před interpretací dat bylo provedeno čištění dotazníků. Přesto bez systému průběžného sběru dat zde existuje riziko zkreslení, což bylo potvrzeno i zpětným zjišťováním a ověřováním způsobu vyplnění dotazníků obcemi.

Po dohodě se zadavatelem však bylo upuštěno od plošného sledování časové náročnosti jednotlivých úkonů, neboť při jejich zahrnutí do dotazníkového formuláře byl tento formulář velmi rozsáhlý. Časová náročnost většiny úkonů pak byla následně zjišťována u vybraných a aktivně spolupracujících obcí a tajemníků. Zároveň nebyly zjišťovány údaje za ty počty úkonů, za něž se podařilo zpracovateli zajistit data z jiných zdrojů.

Nákladové ukazatele zjišťované za celkový výkon PP zahrnovaly:

- Celkový počet zaměstnanců podléjících se na výkonu agend přenesené (PP) i samostatné působnosti (SP) dle platových tříd

⁷ Pouze agenda matrik, které MV šetřilo samo, byla nahrazena agendou školství.

- Celkový počet zaměstnanců podílejících se pouze na výkonu agend PP
- Celkové roční platové výdaje (superhrubá mzda) pouze na úvazky spojené s výkonem PP
- Celkové roční náklady na materiál spojené s výkonem agend PP
- Celkové roční provozní náklady spojené s výkonem agend PP (provoz, energie, apod.)
- Ostatní celkové roční náklady s uvedením jejich specifikace v poznámce
- Příjem ze správních poplatků spojených s výkonem agend PP
- Příjem z pokut spojených s výkonem agend PP
- Příjmy plynoucí z uzavřených veřejnoprávních smluv spojených s výkonem agend PP

Za jednotlivé agendy pak byly šetřeny následující indikátory:

- Celkový počet pracovníků vykonávajících agendu
- Celkový počet pracovních úvazků spojených pouze s výkonem agendy
- Celkové roční platové výdaje (superhrubá mzda) pouze na úvazky spojené s výkonem agendy
- Jiné náklady spojené výhradně s výkonem agendy (u nákladů na materiál a provozních nákladů jsme učinili zjednodušující předpoklad, že jejich podíl je průřezově mezi jednotlivými agendami stejný)
- Příjem ze správních poplatků spojených s výkonem agendy
- Příjem z pokut spojených s výkonem agendy

Následující tabulka velmi zjednodušeně zachycuje požadavky PMA.

Tabulka 1: Přehled jednotlivých vstupů a výstupů pro alokaci nákladů, které obsahuje Metodika PMA

Kritérium	Ukazatel
Mzdy	– Pracovníci vykonávající agendu
Mzdy	– Pracovníci řídicích a podpůrných procesů - FTE + osobní náklady
Finanční náklady	– FTE + Požadavek využití typu nákladů
ICT infrastruktura + konektivita	– FTE + Požadavek využití typu nákladů
Mobilní telefony + konektivita	– FTE + Požadavek využití typu nákladů
E-spis	– FTE + Požadavek využití typu nákladů
Ostatní SW	– FTE + Požadavek využití typu nákladů
Prostory a vybavení pracoviště	– m2 užitné plochy
	– FTE
	– FTE + Požadavek využití typu nákladů
Automobily	– Osobní náklady + Požadavek využití typu nákladů
	– km
	– FTE
Ostatní doprava	– FTE + Požadavek využití typu nákladů
	– Osobní náklady + Požadavek využití typu nákladů
	– FTE
Ostatní nákupy nepřiraditelné přímo agendám	– FTE
	– FTE + Požadavek využití typu nákladů
Přiraditelné příjmy	– Správní poplatky, pokuty aj.

Zdroj: PMA

Z provnání údajů vyžadovaných Metodikou PMA a otázek zařazených do dotazníkového šetření vyplývá, že jsme opět byli nuceni přistoupit k výraznému zjednodušení, a to především z důvodu přílišného zatížení úřadů při požadavku vyplnění všech údajů dle Metodiky PMA za všechny agendy. Při přidání každé jedné nákladové položky do dotazníku narůstal formulář aritmetickou řadou, neboť tato položka musela být přidána do výčtu ke každé agendě.

Zároveň jsme přesně dle paragrafů vyhlášky neuváděli, jaké nákladové položky mají obce do jednotlivých kolonek formulář uvádět, neboť nám bylo sděleno, že v tak krátkém časovém horizontu je to nemožné zkalkulovat. S respondenty jsme se proto domluvili na vyplnění hodnot dle jejich expertních odhadů. Do budoucna je tak třeba nejdříve zpracovat metodiky (ani PMA toto detailně neřeší), jaké položky z výkaznictví do jakých kategorií započítat a v jakém procentu, zavést informační systémy, které jsou schopny zpracovat výstup dle nastavených pravidel (viz rozsáhlá analýza a diskuze níže). Pak bude možné spolehlivěji spočítat nákladnost výkonu PP. Čísla v tomto dokumentu je tak třeba chápat v uvedených souvislostech a dle toho je i interpretovat.

Otázky v dotazníkovém šetření jsou obsaženy v Příloze k tomuto dokumentu.

2.3.2 Průběh dotazníkového šetření

Vzorek respondentů byl náhodně vybrán tak, aby byla respektována správní hierarchie, tj. aby byly zastoupeny všechny základní typy obcí podle velikosti a byla dodržena územní reprezentativnost.

Početně vzorek oslovených obcí obsahoval 131 obcí vykonávajících základní působnosti (ZP) (z toho 20 obcí vykonávajících agendu matrik, 2 obce vykonávající agendu stavebního úřadu a 16 obcí vykonávajících souběžně agendu matrik a stavebního úřadu), 64 pověřených obecních úřadů (POÚ) a 144 obcí s rozšířenou působností (ORP). Celkem bylo osloveno 339 obcí. Dále byly osloveny městské části hl. m. Prahy.

Počet odpovědí pak byl následující – celkem odpovědělo

- 43 obcí se základním rozsahem PP (z toho 2 obce vykonávající agendu matrik, 1 obec vykonávající agendu stavebního úřadu a 5 obcí vykonávajících souběžně agendu matrik a stavebního úřadu), které v dotazníku uvedly některé nenulové hodnoty; u jednotlivých agend pak byly doosloveny další obce tak, že se finálně vzorek analyzovaných odpovědí za obce se ZP u každé agendy pohyboval od 50 do 54 obcí se ZP;
- 30 obcí s POÚ;
- 65 ORP (v případě agendy Vodoprávní řízení oslovilo Ministerstvo zemědělství všechny ORP a díky tomuto postupu byly získány dotazníky od 164 ORP);
- Magistrát hl. m. Prahy včetně městských částí;
- Magistrát statutárního města Ostrava;
- Magistrát statutárního města Brna včetně vybraných městských částí.

Kraje poskytly datové podklady z analýzy výkonu přenesené působnosti pro všech 13 krajů a hl. m. Prahu.

Tabulka 2: Míra návratnosti dotazníků v dotazníkovém šetření dle kategorií obcí

Osloveno	Počet odpovědí	Míra návratnosti
ORP	144	65 45 %
POÚ	64	30 47 %
ZP	131	43 33 %
z toho ZP+MÚ	20	2 10 %
ZP+SÚ	2	1 50 %
ZP+MÚ+SÚ	16	5 31 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Před distribucí dotazníků byla provedena jeho pilotáž k odstranění nejasností v dotaznících a kontrole správnosti a srozumitelnosti znění otázek. V rámci pilotáže byl dotazník zaslán ke zkušebnímu vyplnění několika vybraným subjektům a na základě jejich připomínek byly otázky v dotazníku doupřesněny. V posledním kroku byl dotazník upraven dle požadavků zadavatele.

Při pilotním testování bylo zjištěno, že sběr dat za posledních 5 let je nereálný a spolehlivost získaných údajů velmi nízká. Úřady byly schopny zpětně dohledat informace s uspokojivou vypovídající hodnotou pouze za poslední tři roky. Došlo proto zkrácení šetřeného období z 5 na 3 roky tak, aby další práce a výsledky analýzy nebyly příliš zkreslené. Kde bylo relevantní, byl vývoj v posledních 5 letech bylo zkoumán na základě dat z Monitoru. Protože jde o data kontinuálně sbíraná Ministerstvem financí, jejich spolehlivost je vysoká a lze je tak oproti údajům z pilotního vzorku použít i v pětileté časové řadě. Sběr dat proběhl pomocí webového dotazníku (metoda CAWI). Každá obec byla obesaána e-mailem s odkazem na elektronickou verzi dotazníku.

Dále byly provedeny dodatečné konzultace s ostatními dotčenými subjekty (Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, město Žďár nad Sázavou, město Otrokovice, Statutární město Brno, Nový Bydžov).

Po celou dobu sběru byl zpracovatel dotazovaným k dispozici na několika telefonních číslech a emailových adresách a nabídka případné pomoci či konzultace spolu s kontaktními údaji byly uvedeny v úvodu dotazníkového formuláře. Celkem zpracovatel zodpověděl řádově pět desítek telefonátů a emailů. Otázky se většinou týkaly následujících oblastí (řazeno dle četnosti dotazů):

- Jaké úkony zahrnout do kterých položek v dotazníku;
- Jaké náklady zahrnout do kterých položek;
 - Co započítat do celkových ročních nákladů na materiál spojené s výkonem agend PP;
 - Co započítat do celkových ročních provozních nákladů spojených s výkonem agend PP;
 - Co je považováno za ostatní celkové roční náklady;
 - Kam přičíst činnosti typu porad, školení apod. – bylo dáno doporučení přičíst k položce Ostatní celkové roční náklady;
 - Kam započítat náklady na vedení - bylo dáno doporučení přičíst k položce Ostatní celkové roční náklady;
 - Jiné náklady spojené výhradně s výkonem konkrétní vyplňované agendy – bylo vysvětleno, že u nákladů na materiál a provozních nákladů jsme učinili zjednodušující předpoklad, že jejich podíl je průřezově mezi jednotlivými agendami stejný; u jednotlivých agend bylo záměrem vysledovat, zda je zde nějaká specifická kategorie výdajů, kterou jiné agendy nemají a kterou by tak bylo třeba při výpočtu úhrady za výkon PP zohlednit;

- Co se týče mzdových nákladů, dotazy měly pouze verifikační formu, tj. dotazování ověřovali, zda je možné vzít údaje z účetního výkaznictví obce;
- Jak správně alokovat úvazky;
 - Zda k úvazkům uvedeným u jednotlivých agend přičítat i část úvazku vedoucích pracovníků věnovaná řízení – bylo dáno doporučení ve formulářích k jednotlivým agendám do úvazků nezapočítávat manažerskou činnost, pouze část úvazku spojenou s věcným výkonem samotné agendy;
 - Jak rozdělit úvazek pracovníka, který vykonává více agend – bylo dáno doporučení rozdělit úvazek mezi tyto agendy na základě expertního odhadu dotyčného (neboť ten zná svou pracovní náplň a její skutečný výkon nejlépe).

2.3.3 Validace a úprava sesbíraných dat

Validace a úprava sesbíraných dat probíhala na základě těchto postupů.

- S pomocí statistického softwaru byla provedena analýza chybějících hodnot. Dále byla identifikována odlehlá pozorování jak absolutních hodnot, tak i vybraných relativních hodnot. Tato pozorování pak byla detailněji analyzována, příp. jejich hodnoty upraveny. V souběhu s těmito procesy byla prováděna i vizuální kontrola dat.
- Data byla čištěna o překlepy, zřejmou záměnu jednotek zadaných hodnot a chyby v separátorech tisíců.
- V případě, že počet pracovníků byl nižší než počet pracovních úvazků, byla hodnota počtu pracovních úvazků upravena na počet pracovníků.
- Pokud respondent neuvedl počet pracovních úvazků, byla hodnota dopočítána ze mzdových nákladů na základě mediánové mzdy.
- Analogicky proběhla kontrola pracovních úvazků dle uvedených mzdových nákladů agendy. V případě odchýlení se mzdových nákladů na pracovní úvazek od mediánových mzdových nákladů obce na pracovní úvazek o více než 50 % a pokud byla prokazatelně zjištěna chyba (např. respondent uvedl sloučení více agend a počet pracovních úvazků tomu neodpovídal), byla upravena hodnota počtu pracovních úvazků nebo byly upraveny celkové mzdové náklady na základě mediánu mzdových nákladů obce z úvodní tabulky se souhrnnými informacemi o agendách PP.
- Pokud povaha odpovědi respondenta neumožňovala dostatečně přesně určit počet pracovních úvazků, bylo pozorování vyřazeno.
- Pokud respondent neuvedl výši příjmů ze správních poplatků a pokut nebo se jednalo o hodnotu extrémní, tj. tento druh příjmů významně překračoval běžný podíl v porovnání s náklady agendy, a zároveň se tato hodnota neodrážela v počtu provedených úkonů, byla hodnota dopočítána. Dopočet byl založen na objektivních příjmech ze správních poplatků dle počtu provedených úkonů nebo mediánu příjmů na počet úkonů dle dat ostatních respondentů. Pokud dotazníkové šetření neumožnilo dopočet uvedeným způsobem, byl příjem z pokut stanoven dle počtu pracovních úvazků na základě dat ostatních respondentů.
- Pokud respondent neuvedl příjmy z veřejnoprávních smluv, byla taková odpověď uvažována jako vykazání nulových výdajů nebo příjmů z veřejnoprávních smluv.
- Pokud byly některé údaje šetřeny v předchozích letech, byla získaná data porovnána s historickými výsledky.

Takto vyčištěná data byla analyzována. Výsledky provedených analýz jsou uvedeny v následujících kapitolách s doplněnými komentáři.

2.4 Porovnání metod sběru a tvorby dat podle metodiky PMA veřejné správy s ostatními metodami

V předchozích kapitolách jsme popsali jednak postup, který vycházel z Metodiky PMA, jednak kroky, které se z nějakého důvodu od Metodiky odchylovaly. V této kapitole dáme do komparace Metodiku PMA a náš postup s dalšími přístupy ke sběru, analýze a hodnocení dat a vyvodíme závěry týkající se možností sběru dat o výkonu PP, aspektech, které je třeba zohlednit např. při návrhu metodiky určování nákladové náročnosti agend a obecných rizicích, která by plynula ze změny systému financování při současném stavu dostupnosti dat o výkonu PP na jakékoli z vertikálních úrovní.

Na začátek je vhodné uvést několik definic a ukotvit tak metody a techniky, které jsou standardně využívány i) ke sběru dat, ii) k jejich analýze a iii) k finálnímu hodnocení, aby bylo možné zřetelně zachytit vztahy mezi nimi a podmínky, za jakých by je bylo možné v sektoru veřejné správy použít.

Výzkumné metody a techniky sběru dat

Obecnější popis způsobu zkoumání, který naznačuje, jak bude řešený problém uchopen, je obvykle nazýván metodou. Metoda je volena především podle hlavního cíle výzkumu. V rámci každé metody lze využít konkrétní techniky sběru a zpracování informací.

Z hlediska metod jsou rozlišovány nejčastěji následující metody:

- statistická - umožňuje zpracovat větší počet případů a určovat u jevů korelaci,
- experimentální - je zaměřena na prozkoumání dvou proměnných a závislostním vztahu mezi nimi,
- monografická - zpracovává jeden případ do hloubky a hledá konsekvence a vývojové trendy případu,
- historická - zkoumá malé množství jevů v širších souvislostech vývoje (Vojtíšek, 2012).

Mezi nejčastější techniky sběru dat potom patří:

- pozorování (utajené, neutajené) - spočívá v záměrném, cílevědomém a plánovitém sledování smyslově vnímatelných skutečností, aniž by pozorovatel do pozorovaných skutečností nějak zasahoval;
 - snímkování – specifický případ pozorování; jde o vytvoření snímku o určitém jevu v podobě jeho písemného záznamu (př. snímek pracovního dne úředníka);
- rozhovor (individuální rozhovor, skupinový rozhovor) - mezi jeho přednosti patří přímá zpětná vazba mezi tazatelem a respondentem a vysoká spolehlivost získaných údajů; možnost lepšího vysvětlení cíle a obsahu dotazů či hloubka; na druhou stranu jde o nákladově, časově a organizačně velmi náročnou techniku;
- dotazník – hlavní výhodou je fakt, že lze použít pro velký počet respondentů a získat větší objem dat, ze kterých lze vyvodit statisticky signifikantní výsledky; nevýhodou písemného dotazování je nízká návratnost dotazníků, ztráta benefitů spojených s kontaktem face-to-face či nižší spolehlivost získaných informací v porovnání s osobním rozhovorem;
 - anketa - nejjednodušší a nejméně nákladná forma výzkumné techniky s nízkými náklady, je však vhodná pouze pro některé oblasti zkoumání, nelze využít při řešení

složitějších problémů;

- experiment (laboratorní, terénní);
- analýza písemných zdrojů - patří ke kvalitativnímu i kvantitativnímu výzkumu.

Co je důležité zmínit a co ve velké míře platilo pro tento projekt je skutečnost, že v realitě zvolená technika a její realizace často bývá kompromisem mezi tím, co všechno by chtěl zpracovatel zjistit a existujícími limity (ať už časovými, kapacitními či finančními).

Metody analýzy dat

Do tohoto oddílu budou nejčastěji patřit metody a postupy matematické statistiky, které umožňují odhad statistických charakteristik sebraných dat. Neparametrické metody jsou většinou založeny na uspořádané statistické řadě, třídění, grafickém zobrazení, mediánech, kvantilových charakteristikách, mnohorozměrné statistické analýze (diskriminační analýze, shlukové analýze) apod. Pokud jsou známa statistická rozložení náhodných veličin, pak lze použít přesnější, avšak na kvalitu dat náročnější a méně robustní (což znamená, že jejich závěry jsou více citlivé na platnost distribučních předpokladů, jsou méně univerzální) parametrické postupy.

Zjištěné hodnoty jsou pak vkládány do **modelů hodnocení** nákladů a přínosů (CBA), minimalizace nákladů (CMA), efektivnosti nákladů (CEA), nákladů a užítku (CUA) či do různých **komparativních analýz** (pak se jedná o benchmarking).

Nástroje/metody řízení, v rámci nichž jsou analyzovaná data využívána

Poslední stupeň práce s daty představuje jejich využití v sofistikovanějších a pro konkrétní účel vyvinutých hodnotících nástrojích či metodách řízení. Sem patří komplexnější nástroje typu:

- New Public Management;
- Balanced Scorecard;
- Model CAF;
- Model excellence EFQM - Evropská nadace pro řízení kvality (European Foundation for Quality Management – EFQM);
- Místní Agenda 21;
- Projektové řízení;
- Procesní řízení apod.

Vývoj, zahraniční zkušenost a její možnou aplikovatelnost v ČR a zmapování současného stavu v ČR v oblasti komplexních systémových metod řízení kvality již rozebírá a analyzuje několik materiálů MV – konkrétně např. Analýza měření a hodnocení výkonu veřejné správy v České republice (2016) či Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě (2016). V této studii se tak omezíme pouze na výše uvedený výčet s tím, že projekt PMA nabízí komplexní nástroj procesního řízení. Určuje tak sled všech kroků potřebných pro dosažení stanoveného cíle, jímž je „*vytvoření infrastruktury softwarové, znalostní a procesní pro vytváření, využívání, správu a rozvoj a využívání procesních modelů tak, aby bylo následně možné optimalizovat procesy v dalších agendách veřejné správy. Tak budou vytvořeny předpoklady pro zefektivnění (zejména zrychlení, zjednodušení a zpráhlednění) veřejné správy včetně snížení administrativních nároků a nákladů na jejich výkon a tím z kvalitnění a zvýšení dostupnosti služeb klientům. U agend v samostatné působnosti budou vytvářeny standardy využívány jako státem doporučené best practices, u agend výkonu státní správy budou následně generovány státem garantované standardy výkonu konkrétní agendy. Tento proces postupné standardizace bude také základem pro další zefektivňování a optimalizaci procesů ve veřejné správě.*“ (Zdroj: MV)

Pro každý krok pak metodika PMA nabízí vhodné metody, příp. techniky.

Pro sběr dat Metodika PMA nabízí evidenci (měření) a expertní odhad. Evidence se dle Metodiky PMA „*může zabývat buď daty z účetnictví, materiály dokumentujícími procesy v daném OVM (orgán veřejné moci), z existujícího informačního systému atd., nebo zjišťováním údajů*“:

- v případě automatizované evidence „*modelovací tým v součinnosti s OVM vytvoří předpoklady pro sledování a sběr požadovaných dat samotnými zaměstnanci OVM*“;
- v případě manuální evidence „*zástupce modelovacího týmu přímo sleduje zaměstnance při práci či měří zkoumané veličiny v místě výkonu práce*“.

Expertní odhad je prováděn osobou znalou poměrů a detailů provádění zkoumané problematiky, zpravidla tedy na nižších úrovních zdrojů dat. Expertem není nutně myšlen člověk zvláštního vzdělání či vedoucí pracovník, ale osoba s dostatečnou znalostí konkrétního druhu dat (procesní popis, náklady, četnost, pracnost, kvalita), tedy obvykle zaměstnanec, který se pravidelně zabývá výkonem zkoumané aktivity, procesu či agendy. Expertní odhad je nutné použít, pokud by měření bylo příliš nákladné, není možné ho provést, nebo ho není potřeba pro danou úroveň detailu. V takovém případě modelovací tým sesbírá expertní odhady formou poptávek dat či interview (rozhovor se zástupci managementu nebo zodpovědných zaměstnanců).“

V případě tohoto projektu jsme při **sběru dat** využili jak evidenčního přístupu (při vyplňování hodnot za počty provedených úkonů, počty pracovníků, příp. počty pracovních úvazků dedikovaných pro výkon PP; zpracovatel vytvořil dotazníkový formulář, do kterého sami zástupci OVM zapisovali příslušné hodnoty), tak expertních odhadů – např. u sběru dat za časové náročnosti jednotlivých úkonů či za vybrané nákladové položky, pokud respondent neměl k dispozici výstupy z účetního výkaznictví nebo pokud musel při vyplňování hodnot za mzdové či další náklady zohlednit podíl příslušející výkonu PP (za vybranou agendu).

Jiným přístupem sběru dat za časovou náročnost jednotlivých úkonů, který byl využit v projektu „**PILOTNÍ OVĚŘENÍ STANDARDIZACE – AGENDA 121: ŽIVNOSTENSKÉ PODNIKÁNÍ**“, byl sběr dat prostřednictvím webové aplikace, do které respondenti vyplňovali požadované údaje:

- Zahájení činnosti na daném procesu agendy A121;
- Ukončení činnosti na daném procesu agendy A121;
- Výběr procesu agendy A121;
- Volitelné poznámky ke vkládaným údajům.

Výstupní studie uvádí, že „*po vyhodnocení a validaci dat bylo konstatováno, že data sesbírána prostřednictvím SW u jednotlivých referentů nejsou dostatečně vypovídající, a proto bylo rozhodnuto o použití centrální statistiky odborného garanta*“.

Pro proces Ohlášení živnosti studie uvádí, že „*rozptyl od průměrného času 16 minut až po 2,5 hodiny, což ukazuje, že sběr pomocí pouze vybraného pracovníka OVM není dostačující pro určení standardní časové náročnosti procesu touto metodou*“. Obdobně pro proces „*Zpracování avíza změn údajů*“, který byl druhý nejčetnější po procesu „*Přerušení/pokračování v provozování živnosti*“ uvádí rozptyl od 4 minut do 70 minut.

Závěr této části studie obsahuje následující konstatování: „*Z provedeného sběru jednoznačně vyplývá, že pokud není sběr kvantitativních dat prováděn v delším časovém horizontu, s vyšší mírou poznání výkonu agendy a na uceleném vzorku celého agendového pracoviště, je nutné nablížet na sesbíraná data jako na velmi orientační vzorek, který není zcela dostatečný pro komparaci s nákladovými ukazateli*“.

Tento závěr potvrzuje v oblasti sběru dat závěry tohoto projektu pro další řešené agendy a závěry konzultací. Způsob sběru dat za časovou náročnost úkonů tak neměl vliv na finální výstup. Či řečeno opačným způsobem, i pokud by byla použita jiná technika sběru dat pro časovou náročnost

jednotlivých úkonů, nepodařilo by se nám předejít problémům, které z důvodu velkého rozptylu těchto údajů následně při interpretaci vznikly.

Sběr nákladových položek probíhal v obou projektech obdobným způsobem, pouze v projektu „PILOTNÍ OVĚŘENÍ STANDARDIZACE – AGENDA 121: ŽIVNOSTENSKÉ PODNIKÁNÍ“ byly nákladové položky šetřeny ve větším detailu (jednalo se zejména o náklady osobní, náklady na ICT, prostory, dopravu a další nákladové položky). Na druhou stranu sběr nákladových dat probíhal na užším vzorku pouhých 30 OVM - 28 obcích a 2 krajských živnostenských pracovištích.

I v hrubší struktuře, v porovnání s doporučením Metodiky PMA, bylo evidenční (měřené) údaje potřeba často (zejména u nákladových položek a časových náročností úkonů, méně pak u počtu úvazků u jednotlivých agend a u počtu jednotlivých úkonů) nahrazovat expertními odhady (učiněnými samotnými OVM či zpracovatelem), což v konečném důsledku oslabilo výpovědní hodnotu vypočtených čísel.

Tato potřeba vznikla kvůli následujícím faktům:

- neexistuje jednotná metodika veřejné správy, jak sledovat náklady na přenesenou působnost (metodika PMA je na současný stav elektronizace veřejné správy příliš podrobná);
- zvyklosti obcí jako účetních jednotek jsou velmi rozdílné;
- je obtížné najít klíč, jak jednotně mezi výkon SP a PP alokovat náklady na obslužné činnosti, tj. tu, ke které nelze přiřadit agenda (úklid, podatelna, sekretariát, IT, vedoucí pracovníci apod.);
- u mnoha agend se provádění stejných úkonů dle zákona liší kvůli odlišným územním a sociodemografickým charakteristikám;
- u menších obcí vzhledem ke kumulaci funkcí je problematické rozdělit náklady na SP a PP.

Výše uvedené faktory činily obtížnou i samotnou tvorbu expertních odhadů. Proto dalším způsobem sběru dat, který zde uvedeme a který by bylo možné v daném případě použít, je systematické shromažďování a vyhodnocování údajů jednotným informačním softwarem (příp. různými softwary aplikujícími stejná pravidla/metodiku) s minimálním administrativním zatížením samotných zaměstnanců. Klíčovou součástí by tvořil softwarový produkt nebo set provázaných aplikací, sledující časovou náročnost jednotlivých procesů - workflow IS, personální systém - za účelem jednotné evidence zaměstnanců a logické funkce pro vzorovou kalkulaci mezd.

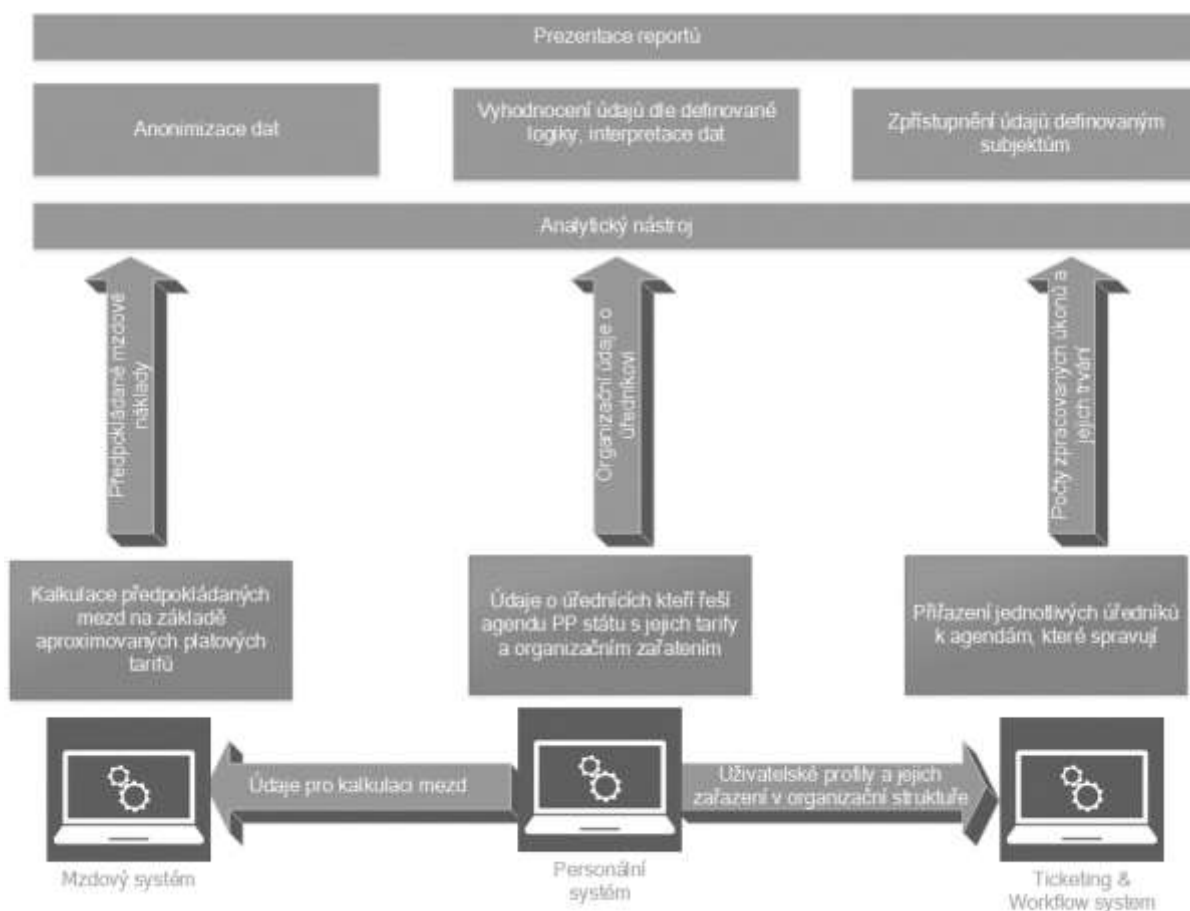
Pro sledování workflow je nabízeno množství softwarových produktů obsahujících předem nadefinovanou sadu procesů (pro veřejnou správu by bylo využito výstupů projektu PMA). Tyto produkty pak umožňují na základě oběhu dokumentů v elektronické podobě jejich archivace atp. a nastavení, kdo má vykonávat jaké úkony, hlídat plnění dílčích úkonů a zaznamenávat dobu průběhu procesu. Workflow, např. dle Lutz (2018), tvoří tři základní prvky – pravidla, předávané informace a metriky používané pro posuzování procesu. Na tomto základě je pak postaven workflow IS, který obsahuje složky – úkony, obsazené pracovní pozice, nástroje – softwarové aplikace umožňující provedení úkonu - a data, a to věcná a procesní (dokumentace, stanoviska, zprávy apod.). Součástí workflow IS je pak dále pracovní prostředí – zpřístupnění úkonů uživatelům a prostředky pro jejich realizaci, stavební aplikace umožňující definovat pravidla, cesty a role v procesech a označit údaje, které jsou momentálně zpracovávány, a řídicí mechanismus managementu zajišťující, aby proces sledoval správné pořadí osob, stav zpracovávaného

požadavku atd.⁸ Oprávněný zaměstnanec proces spustí se zadáním, které je postupně předáváno na další účastníky. Součástí workflow bývají i automatizované kroky, např. informování všech účastníků o schválení nebo načtení informací z ostatních informačních systémů. Workflow IS monitoruje, zda a jak každý proces došel do konce. Daný proces je pak nadále možné vyhodnocovat, upravovat a zlepšovat. Toto je již předmětem řízení procesů.

Za účelem získání údajů na straně mzdových nákladů lze využít některý z personálních mzdových systémů. Tyto produkty poslouží pro evidenci mzdových sazeb a kalkulaci předpokládaných mzdových nákladů úředníků zapojených do plnění agendy PP.

Pro větší názornost výše uvedených závěrů uvádíme následující obrázky, které ilustrují možné řešení.

Obrázek 2: Schéma řešení prostřednictvím SW aplikace



Zdroj: Elanor, EEIP

Navržené řešení může využívat čtyři logické celky, které jsou propojeny definovanými datovými toky:

- Personální systém - řešení může evidovat a využívat základní personální data o úřednících, jejich zařazení k jednotlivým obcím, jejich platovém tarifu v podobě aproximovaného platu (např. medián, nebo horní hranice platového tarifu jako hodnota měsíční základní mzdy) a

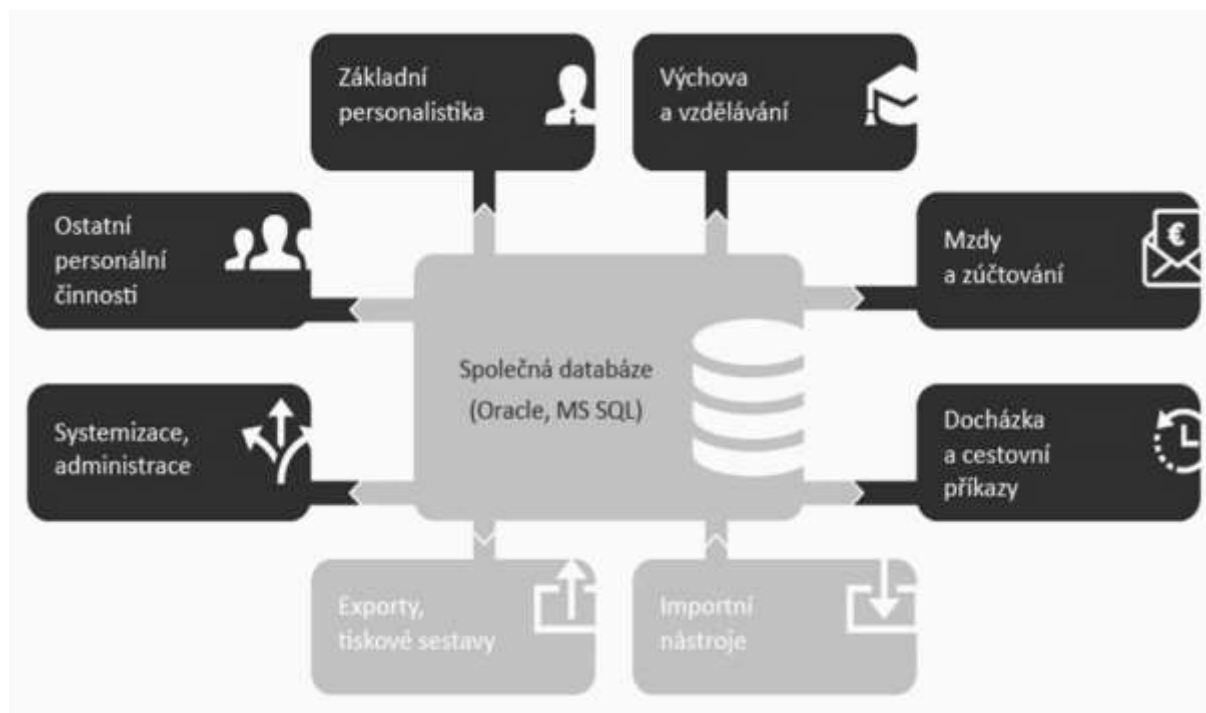
⁸ Např. Lutz, V. (2018). Arbeitsablaufbasierte Verteilung automatisierter Teilarbeitsschritte am Beispiel von Näharbeitsschritten (Aachen, Shaker Verlag, ISBN: 978-3-8440-5791-1; VANČURA, T. (2008). Nástroje pro automatizaci workflow procesů. Brno: Vysoké učení technické v Brně, Fakulta elektrotechniky a komunikačních technologií aj.

identifikaci, zda se jedná o manažerskou pozici. Personální údaje pak mohou být dále využity jako vstup pro mzdový systém a zároveň pro workflow a ticketing systém.

- Mzdový systém - umožní kalkulaci předpokládaných mzdových nákladů pro úředníky zapojené do plnění agendy přenesené působnosti státu, poskytne veškeré potřebné reporty a vstupní data pro další analýzu bez jakékoli nutnosti intervence.
- Ticketing & Workflow systém - umožní evidenci zpracovaných požadavků a jejich trvání v čase. Předpokladem je, že uživatel – úředník založí požadavek při zahájení práce na úkonu a v momentu dokončení jej opět uzavře.
- Analytický nástroj a prezentační vrstva - analytický nástroj pak zajistí konsolidaci a základní interpretaci výstupů z výše uvedených systémů a importu statistických údajů o množství obyvatel ve spádových oblastech apod. Prezentační vrstva umožní přístup oprávněným uživatelům k reportovaným údajům. Přístup k jednotlivým reportům lze řídit prostřednictvím přístupových práv a definovaných profilů.

Níže uvedený obrázek zobrazuje základní schéma funkcí mzdového a personálního systému podporujícího českou mzdovou legislativu pro veřejnou správu.

Obrázek 3: Jedno z možných základních schémat mzdového a personálního systému



Zdroj: PREZENTACE HR PORTÁLU ELANOR GLOBAL JAVA EDITION (EGJE), 2017

Dle konzultací s experty v dané oblasti předpokládáme, že administrativní náročnost tohoto systému by neměla být vysoká, jelikož jde již o standardní řešení využívané v soukromé sféře a v některých případech i interně v rámci orgánů státní správy a samosprávy, a lze ho zkombinovat s již běžícími aplikacemi u potenciálních uživatelů.

Detailní popis navrženého řešení je součástí Přílohy 1.

Zkušenost lze i dle konzultací částečně čerpat z oblasti sociálních věcí, kdy pracovníci v roce 2011 využívali zkušební systému OK NOUZE. „Stát dodal výpočetní techniku s tím, že každý úředník se do systému musel při práci přiblížit. Stát tak věděl, kolik úředníků pracuje, na čem, kolik rozhodnutí a jakých se udělalo, kolik občanů a v jakých dávkách bylo obslouženo. Byla zabezpečena „uniformita“ rozhodnutí u všeho, co

s tím souvisí. Stát přesně věděl, kolik financí, pro kolik osob a ve kterých obvodech se vyplácí. Data měl stát okamžitě a mohl je kdykoliv dle kritérií vyhodnocovat a zpětně obce informovat, zda počet pracovníků je z celorepublikového v pořádku, či je zapotřebí udělat nějaké korekce.“ (Zdroj: Konzultace s ORP)

Dokud nebude dořešen sběr dat např. za pomoci vybraného informačního systému dle jednotně nastavené metodiky (nákladová metodika použitá v našem případě viz dále), jeví se postup dle PMA jak v oblasti sběru, tak i v oblasti analýzy dat velmi problematický.

- Metodika PMA doporučuje analýzu na malém a pak velkém vzorku – v našem případě jsme sběr dat provedli obtížně již u malého vzorku obcí.
- Metodika PMA doporučuje určovat náklady metodou shora a metodou zdola – v našem případě šlo o kombinaci obou přístupů tak, aby bylo vůbec možné získat jednu nákladovou hodnotu.
- Většina úřadů nepracuje s alokací nákladů na nákladová střediska – velké množství obcí (především těch menších) účtuje na úrovni legislativních požadavků a jen minimálně či vůbec využívá přístupů controllingu (tedy podrobnějšího nákladového účetnictví).

Z výše uvedených skutečností lze dovodit, jaká byla kvalita sebraných dat. Problémem byl jejich nízký objem. Zároveň vlastnosti zkoumaných veličin nesplňovali předpoklady pro použití parametrických statistických metod, které především zmiňuje Metodika PMA.

Na základě dat získaných z dotazníkového šetření a ze sekundárních zdrojů a po kontrole vhodnosti statistických vlastností (data preprocessing) námi byly zvoleny a použity především neparametrické statistické a ekonometrické nástroje pro stanovení dopadu jednotlivých sledovaných faktorů na současnou situaci financování přeneseného výkonu státní správy. Pro pokročilé zpracování a čtení získaných dat bylo využito kombinace databáze v programu SQL a statistického programu R, který disponuje množstvím knihoven umožňujících efektivní propojení R a SQL. R je open-source statistický software umožňující komplexní analýzu dat. Struktura R umožňuje efektivní a rychlé zpracování velkého množství vstupů a je možné rozšířit program o knihovny z rozsáhlé databáze, což implikuje široký rámec užití. Významnou výhodou je aktivní komunita vývojářů, statistiků a akademických pracovníků, kteří R používají a přispívají do rozvoje softwaru. Programování v R je založeno na fundamentálních příkazech, které umožňují přesnou práci s daty pro tvorbu optimální datové analýzy. Současně obsahuje R množství knihoven pro vytváření detailních grafických výstupů na základě získaných výsledků analýzy. Statistický software R je ideální pro pokročilou analýzu datového podkladu a tvorbu modelů. Pro tento projekt bylo užití R výhodou díky dobré práci s primárními datovými zdroji a všestranností i neparametrické datové analýzy. Zkoumání outlierů, koeficientu shlukování a analýza korelace mezi jednotlivými kritérii nám poskytlo důležité informace o vývoji, trendech a rozdělení nákladů.

Jak bylo uvedeno výše, dalším krokem po analýze dat je jejich zhodnocení či využití v rámci komplexnějšího a sofistikovanějšího nástroje. V tomto směru je třeba poznamenat, že výstupy je třeba hodnotit v souladu s cíli veřejné správy. Finanční měřítka tak v porovnání se soukromým sektorem nemusí podávat správný obraz o výkonu vybraného úřadu. Na významu proto získávají právě moderní metody řízení, které jsou i v zahraničních státech více či méně používané (viz opět Analýza měření a hodnocení výkonu veřejné správy v České republice (2016) či Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě (2016)), nebo např. komparativní analýza (benchmarking) dávající jednotlivým úřadům zpětnou vazbu, jak si stojí v porovnání s ostatními obcemi.

V této části kapitoly bychom proto ještě rádi uvedli výsledky empirického výzkumu v oblasti benchmarkingu veřejné správy publikované v odborné literatuře, které mohou být opět zdrojem inspirace pro MV v případě, že by např. jedním z výstupů informačního systému, který byl popsán výše, byla grafická prezentace absolutních či relativních hodnot porovnávajících výkon PP jednotlivými úřady.

Benchmarking je metoda pro "identifikaci aspektů činnosti organizace, která by mohla být efektivnější ve srovnání s výkonem jiných relevantních organizací" (Francis & Holloway, 2007, s. 172). Trosa & Williams (1996) rozlišují především výsledkový a procesní benchmarking. Výsledkový benchmarking se zabývá srovnáním údajů získaných v rámci benchmarkingu, zatímco procesní benchmarking hodnotí, jak bylo výsledků dosaženo, aby bylo možné učením se z jiných postupů snížit rozdíly ve výkonu.

Benchmarking v místní správě musí být prováděn v rámci příslušného historického, administrativního a politického kontextu. Kuhlmann & Jäkel (2013) uvádí čtyři typy benchmarkingu v místní správě: benchmarking dobrovolné místní samosprávy, povinného hierarchického řízení, vertikálního koordinovaného řízení a nezávislé monitorování mezinárodními agenturami, jako jsou OECD a / nebo nezávislí akademičtí odborníci (*voluntary local self-management, compulsory hierarchical management, vertical coordinated management, and independent monitoring by international agencies such as the OECD and/or independent academic researchers*). První typ benchmarkingu je motivován snahou zjistit, proč nějaká iniciativa funguje nebo nefunguje, a poučit se ze zkušeností jinde. V případě povinného hierarchického řízení určuje ústřední vláda ukazatele výkonnosti a proces kontroly a zajišťuje dohled nad vykazováním a analýzou dat. Tato forma benchmarkingu místní správy často zahrnuje poukázání na a postrašení (*naming and shaming*) málo výkonných jednotek. Při vertikálním koordinovaném řízení jsou ukazatele výkonnosti společně určovány místní a ústřední vládou (Kuhlmann & Jäkel, 2013).

Benchmarking může mít přínosy ve formě určení odpovědnosti, zahájení dialogu o zlepšení výkonnosti (Wynn-Williams, 2005) a sdílení osvědčených postupů mezi obcemi (McAteer & Stephens, 2013) aj. Je třeba dbát na správnou rétoriku a uvedení benchmarkingu jako postupu ke zlepšování výkonnosti do praxe. Tím máme na mysli potřebu operacionalizace zavedených požadavků na srovnávání s cílem sdílení osvědčených postupů (převod pojmů do proměnných, které reprezentují vlastnosti subjektů). Tj. je třeba správně zvolit indikátory pro měření výkonnosti a výsledky srovnání interpretovat tak, aby byly prakticky využitelné a toto praktické využití vedlo ke zlepšení poskytování veřejných služeb (KPI mohou být např. dosažení cílů ze strategií, politik; počet nevyřešených žádostí v řádném termínu po zohlednění komplexity případů, počet odvolání apod.).

Benchmarking je jedním z "manažerských" nástrojů v soukromém sektoru, jehož aplikace ve veřejném sektoru se např. ve Velké Británii velmi rozšířila (Northcott & Llewellyn, 2005). Místní úřady ve Velké Británii zvyšují kvalitu služeb za pomoci národního a regionálního benchmarkingu, přičemž významnou roli hrají i auditori a kontrolori (McAteer & Stephens, 2013).

Systém zlepšování výkonnosti odshora dolů (*top-down*) upřednostňovaný v Anglii pro její správní celky nebyl považován za vhodný pro místní úřady ve Skotsku, jejichž činnosti (náplň i rozsah) se velmi lišily (Nutley et al., 2012). Ve Skotsku byly zavedeny pravidelné audity jednou za tři roky, které braly v úvahu místní podmínky. Služba pro zlepšování (Improvement Service) ve Skotsku vytvořila srovnávací systém a soubor nástrojů, který pokrýval služby poskytované skotskými místními úřady, se zohledněním místních podmínek a priorit. Ve Walesu byl v roce 2005 počet výkonnostních ukazatelů zredukován a hodnocení výkonu bylo navázáno na dosažení komunitních strategií a cílů (Martin et al., 2013; Nutley et al., 2012). Tento přístup je svým charakterem také typem odzdoła nahoru (*bottom-up*) a umožňuje zohlednit lokální priority.

Při zkoumání benchmarkových iniciativ některé odborné studie kritizují snahu hledání "dokonale kalibrovaných benchmarků" založených na separátních metrikách pro každou službu s argumentem, že manažeři musí být ochotni pracovat s daty, která jsou "dostatečně dobrá" a mohou poskytovat informace o využití veřejných prostředků ve větším nadhledu.

Dlouhodobé zaměření benchmarkingu jako součásti dlouhodobějšího přístupu ke zlepšování kvality může být v rozporu s krátkodobými fiskálními cykly subjektů financovaných vládou (Wynn-

Williams, 2005). Wynn-Williams (2005) poznamenává, že existuje velký počet zpráv, které ukazují, jak dobře si úřad vedl, nicméně mnoho politických programů má mnohem delší časové rámce a nemohou být posuzovány na jednorocní bázi.

Studie zlepšování výkonnosti místní správy by měly být založeny na multidimenzionálním přístupu k hodnocení výsledků (Nutley et al., 2012). Údaje používané pro srovnávání by měly být čerpány z provozních informací, které uživatelé služeb považují za důležité (McAteer & Stephens, 2013). Absence srovnávacích ukazatelů pro místní vlády ve Spojených státech byla motivací k návrhu deseti poměrných ukazatelů, které při stejných vahách po agregaci poskytly celkový obraz o aktuální situaci místní správy (Brown, 1993, 1996). Slabou stránkou Brownova modelu byl fakt, že výkonnost místní správy byla posuzována výhradně na základě relativních spíše než absolutních ukazatelů. Každá místní správa může zlepšit svoji výkonnost, je však pravděpodobné, že některé se budou zlepšovat více než ostatní. U Brownova modelu tak vždy budou některé místní vlády ve spodním kvartilu. To může mít negativní dopad na motivaci vedení místní správy, které se snažilo zlepšit výkonnost a bylo v tomto úsilí úspěšné. Pro eliminaci těchto demotivačních efektů je třeba zohlednit i vybraná měřítka absolutních změn výkonu tak, aby bylo oceněno úsilí vedení místní správy usilující o zlepšení výkonnosti jako výsledek benchmarkingu. Dle výše uvedených závěrů je možné řešit, jaký model by byl výhodnější pro veřejnou správu v ČR, pokud by zde byl benchmarking zaveden.

Dalším problémem benchmarkových modelů může být zahrnutí příliš mnoha proměnných nebo naopak vyloučení klíčových proměnných, nejasná očekávání, nezohlednění různých preferencí, potřeba vypočítat indikátory pro všechny místní samosprávy dříve, než může být známo hodnocení jednoho celku, a dostupnost dat (Kloha et al., 2005a). Tyto závěry je opět třeba respektovat, pokud se bude podobná iniciativa v ČR oficiálně zavádět.

Zafra-Gómez a kol. (2009a) identifikoval tři sady různých proměnných - environmentální, organizační a finanční - jako primární determinanty výkonnosti místní správy ve Španělsku a doporučil seskupení místních celků podle těchto faktorů tak, aby byly minimalizovány dopady místních podmínek při porovnávání výkonnosti. Konkrétními faktory mohou být: domácí důchod na obyvatele, registrovaná nezaměstnanost, průmysl v oblasti měřený výši vybrané daně z příjmů v dané lokalitě, index měřící ekonomickou aktivitu s ohledem na velkoobchodní a maloobchodní činnost, index cestovního ruchu, podíl populace mladší 14 let a starší 65 let, čistá míra migrace, počet obytných jednotek na obyvatele aj.

Ne vše z následujících odstavců by šlo využít v ČR, nicméně přesto uvádíme konkrétní příklad, jak je problematika řešena v zahraničí. Z následujících odstavců lze vyčíst, co by např. bylo potřebné provést v ČR, kdyby měl být benchmarking MV realizován.

Irsko bylo historicky relativně pomalé při přijímání reforem veřejného sektoru, i když to se poněkud změnilo s kodifikací reformy NPM (New Public Management) v legislativě, která v polovině devadesátých let zahrnuje implementaci myšlenek NPM do Iniciativy pro strategickou správu (SMI, Strategic Management Initiative) (Hyndman & McGeough, 2008; Robbins & Lapsley, 2005). Zpočátku se SMI zabývala modernizací státní služby, nicméně následně se její principy rozšířily do celého veřejného sektoru. Cílem SMI bylo poskytovat kvalitní služby veřejnosti, přispět k národnímu rozvoji a co nejúčinněji a nejefektivněji využívat veřejné zdroje (Humphreys, 2002). SMI následovala zahájení národního procesu partnerství, zahrnujícího odborové svazy, vládu a zaměstnavatele, a uzavření první národní dohody o partnerství v roce 1987, programu pro národní oživení (Programme for National Recovery).

Přijetí zákona o správě veřejných služeb (Public Service Management Act) v roce 1997 zdůraznilo potřebu řízení výkonnosti a měření. Podle tohoto zákona bylo od každého ministerstva požadováno, aby připravilo strategii a reportovalo pokrok při její realizaci. Principy NPM byly začleněny i do sektorové legislativy. Lepší místní samospráva (Better Local Government) navrhla

řadu opatření ke zvýšení účinnosti a efektivity (Odbor životního prostředí, dědictví a místní samosprávy (Department of the Environment, Heritage and Local Government), 1996) a mnohá z těchto doporučení byla začleněna do zákona o místní správě (Local Government Act) z roku 2001. Cílem byla opět podpora účinnosti a efektivity a zakotvení rámce pro nové systémy správy a další postupy, včetně vymezení prostoru pro komplexní audity. Měření výkonnosti bylo začleněno do páté národní dohody o sociálním partnerství, Programu pro prosperitu a spravedlnost (Programme for Prosperity and Fairness) pro období 2000-2003 (Boyle, 2000).

Služba auditu místních orgánů (Local Government Audit Service, LGMA) provádí audity různých aspektů činnosti místních orgánů a zpracovává zprávy o pokroku při realizaci doporučení obsažených ve výsledcích auditů. Od roku 2004 zveřejňuje LGMA výroční zprávy s výslednými indikátory o poskytování služeb místními úřady. Čtyřicet šest ukazatelů začíná u základních výkonových ukazatelů a pokračuje ke konkrétnějším, které popisují finanční výkonnost, kvalitu vody nebo úroveň investic do knihoven atp. Od roku 2006 musí každý místní orgán zřídit auditní výbor. Zákon o reformě místních samospráv (Local Government Reform Act) z roku 2014 stanovuje funkce výborů pro audit s cílem přesněji určit odpovědnost a zvýšit transparentnost při kontrole a využívání zdrojů.

Konkrétně ve vztahu k řízení výkonnosti mají být stávající ukazatele - pokrývající deset oblastí, včetně finanční - nahrazeny novým systémem výkonnostních standardů a ukazatelů výkonnosti, včetně stanovování cílů místními orgány a přijímání ročních plánů, a vyhodnocováním výkonu při poskytování služeb v porovnání s výkonnostním standardem pro tuto činnost. V létě roku 2014 byla zřízena Národní komise pro dohled a audit (NOAC, National Oversight and Audit Commission), která mimo jiné nezávisle prověřuje a kontroluje výkonnost pomocí finančních a nefinančních ukazatelů. Cílem je zavést celkově robustnější systém výkonnostních standardů a monitorování se zaměřením na KPI, výsledky spíše než výstupy, hodnotu za peníze (value for money), zákaznický servis a komparativní výkonnost obcí (Odbor životního prostředí, komunit a místní samosprávy (Department of the Environment, Community and Local Government), "Občané na prvním místě", (Putting People First), 2012).

V reakci na finanční krizi a ve spojení se snižováním počtu zaměstnanců ve veřejném sektoru vytvořilo nově zřízené ministerstvo veřejných výdajů a reformy (Department of Public Expenditure and Reform) program reformy založený na obnoveném zaměření se na služby zákazníkům a maximalizaci nových a inovativních kanálů poskytování služeb, snižování nákladů s cílem dosáhnout lepšího poměru mezi kvalitou a objemem vynaložených prostředků (Oddělení veřejných výdajů a reformy (Department of Public Expenditure and Reform), 2011, s. 3).

Reforma veřejného sektoru pokračuje i nadále, např. i ve formě odvětvových projektů sdílených služeb, které vedou jednotlivé místní správy. Skupina pro implementaci hodnotících zpráv o účinnosti místní správy (Local Government Efficiency Review Implementation Group) ve své druhé zprávě popisuje pokrok dosažený na úrovni místní správy v letech 2010 až 2012. Nicméně mezi argumenty týkajícími se významu měření výkonnosti, jak je uvedeno v oficiálních publikacích irské vlády, a důsledky takovéto rétoriky dle empirických nástrojů, jako jsou např. benchmarkové modely (Hyndman & McGeough, 2008, s. 25), existují velké rozdíly. V současné době provádí každoroční audit Auditní úřad pro místní správu (Local Government Audit Service, LGAS). LGAS zpravidla porovnává finanční výkonnost v časovém rozměru, tj. porovnává metriky příjmů a výdajů v jednom roce s rokem předchozím, spíše než s výkonem jiných úřadů. Tam, kde je požadováno zlepšení ve výkonnosti, není pro cílené zlepšení často stanoveno žádné kritérium. Například pokud jde o opatření zaměřená na odstranění nedostatků v postupech zadávání veřejných zakázek v jedné obci, bylo cílem požadovaných nápravných opatření "zvýšit míru dodržování předpisů" (*to increase compliance rates*). Pro očekávané zlepšení však nebyl stanoven žádný měřitelný indikátor. Zatímco v tomto odvětví v současnosti neexistují žádné benchmarkové modely, lze předpokládat, že alespoň NOAC může včas porovnávat výkonnost jednotlivých úřadů nebo přinejmenším navrhnout

smysluplnější ukazatele poskytování veřejných služeb, než je tomu v současné době, a umožnit veřejnosti přístup ke srovnání výkonnosti úřadů. Ve výroční zprávě o pokroku v plánu reformy veřejné služby na období 2014-2016 (Annual Progress Report on the Public Service Reform Plan 2014–16) v roce 2015 je uvedeno, že NOAC bude provádět tematické přezkumy fungování místních úřadů, na základě nichž budou navrženy ukazatele více zaměřené na výsledek a budou identifikovány, podporovány a šířeny osvědčené postupy (Oddělení veřejných výdajů a reformy (Department of Public Expenditure and Reform, 2015, s. 35).

Tabulka 3: Standardní ukazatele obecně pro měření výkonnosti obcí

Proměnná	Indikátor	Vzorec
Likvidita:	Běžná likvidita	Běžná aktiva/ Krátkodobé závazky
Míra autonomie:	Doba splatnosti pohledávek	(Pohledávky / Příjmy) * 365
	Podíl vlastních příjmů	Příjmy z vlastních zdrojů/ Celkové příjmy
Provozní výkon:	Provozní přebytek (deficit)	Provozní příjmy - provozní výdaje
	Provozní přebytek (deficit) na obyvatele	(Provozní příjmy - provozní výdaje) / Počet obyvatel
	Poměr provozního přebytku (deficitu)	(Provozní příjmy - provozní výdaje) / Celkový příjem
Efektivnost výběru:	Podíl vybraného nájemného a jiných příslušných poplatků a daní	Vybrané nájemné a jiné příslušné poplatky a daně / Celkově k výběru
Solventnost:	Čisté finanční závazky	Celkové závazky - finanční aktiva
	Poměr čistých finančních závazků	(Celkové závazky - finanční aktiva) / Celkový příjem
	(Hrubý) poměr dluhu k příjmu	Celkové závazky / Celkový příjem
	Poměr dluhu k aktivům	Celkové závazky / Celková aktiva

Zdroj: např. Turley a kol. (2015), úprava autora

Pro každý použitý ukazatel jsou data rozdělena na kvintily, od nejhorších 20 % (kvintil 1) po nejlepších 20 % (kvintil 5). Každému kvintilu je přiděleno skóre, které se pohybuje v rozmezí -2 (kvintil 1) až +2 (kvintil 5), což je speciálně navrženo tak, aby skóre úřadu v kvintilu 3 činilo 0. Skóre za všechny indikátory, stejně vážené, je získáno agregací. Pro každou z obcí je pak k dispozici set ukazatelů s výsledným skóre v intervalu (+2 až -2) a celkové kompozitní skóre (Turley et al., 2015).

Dále může být použita stupnice dle Brown (1993) pro kategorizaci obcí do různých skupin založených na relativních finančních výsledcích, od skupiny nejhorších po skupinu nejlepších. To pomáhá identifikovat relativně nejvýkonnější obce, obce, které mají lepší nebo horší výsledky než většina obcí, průměrně výkonné úřady a úřady v relativním vyjádření nejhorší.

V poslední řadě lze získat agregované skóre i za více let najednou a určit stabilně výkonné a nevýkonné úřady.

Výše uvedené ukazatele lze samozřejmě použít pro územní samosprávy jako celek, ne pouze pro PP. Proto je potřebné navrhnout jiné ukazatele. Řada z nich je jich zjišťována v rámci hodnocení kvality veřejné správy. Chybí však měřítka, která by mapovala nákladovost a efektivitu jednotlivých úřadů. Pokud se přidá tento rozměr, lze využít např. metodu hodnocení uvedenou v předchozích odstavcích.

V ČR funguje od roku 2005 Benchmarkingová iniciativa. Tato iniciativa využívá podobného postupu a východisek, které jsou popsány v Metodice PMA, a hodnotí úřady na základě kvantitativních a kvalitativních ukazatelů, méně již pak na základě ukazatelů nákladových. Dle konzultací s úřady obcí, které se této iniciativy účastní, jsou její výsledky pro vedoucí pracovníky velmi přínosné. Detailnější diskuzi a porovnání s jinými postupy sběru, analýzy a hodnocení dat však provést nelze, neboť podrobná metodologie (tj. rozdělení agend na jednotlivé zkoumané úkony, způsob alokace úvazků mezi jednotlivé agendy a SP a PP, způsob výpočtu mzdových a především jiných než mzdových nákladů (tj. které účetní položky a v jakém podílu jsou alokovány na výkon PP apod.), jakou tato iniciativa v rámci benchmarkingu aplikuje, není veřejně dostupná.

2.5 Stanovení jednotné metodiky režimu nákladové náročnosti agend

V této kapitole ponecháme proměnnou časové náročnosti úkonů a provedeme diskuzi k přístupu shora – dolů, tj. metodice zjišťování nákladů a rozpočítání jiných než mzdových nákladů z celkových čísel na úvazky.

Jak bylo zmíněno již výše, většina úřadů nepracuje s alokací nákladů na nákladová střediska. Mnoho obcí má výkaznictví maximálně v detailu legislativních požadavků a jen minimálně či vůbec využívá přístupů controllingu.

Pro uvedení do problému uveďme několik stručných definic, se kterými budeme dále pracovat.

Nákladový objekt je subjekt, za který organizace samostatně sleduje náklady. Nákladovým objektem může být nákladové středisko, oddělení, proces, činnost atd. Tuto definici zde zmiňujeme proto, že v dalším textu budeme mimo jiné hodnotit možnost zavedení střediskového účtování.

Náklady se obvykle člení do několika kategorií podle jejich podobných či shodných rysů. Následnou kategorizaci uvádíme z těchto důvodů – jednak jejich členění pomáhá charakter a nákladové fungování organizace pochopit (tj. poznat kdy a za jakých podmínek vznikají, jaké je jejich chování a co je pro ně obvyklé), jednak lze tímto porozuměním náklady lépe optimalizovat či snižovat. Kategorizace nákladů má své přínosy, ale vždy je nutné zohlednit fakt, že sama o sobě přináší náklady na z ní plynoucí administrativu.

Přímé náklady (jednicové náklady) jsou náklady, které jsou přímo a jasně přiřaditelné k nákladovému objektu (ke konkrétní službě). Jde např. o náklady na mzdy, základní potřeby pro poskytování služeb atp. Společně s náklady nepřímými (režijními) tvoří celkové náklady subjektu.

Nepřímé náklady jsou náklady na poskytování služeb, které naopak nejsou přímo a jasně přiřaditelné k nákladovému objektu. Někdy jsou nazývány i jako náklady režijní neboli režie. Přestože se nejedná o náklady přímo alokovatelné na službu, mohou být nějakým způsobem na nákladový objekt (službu) alokovány nepřímo. Existuje celá řada metod pro alokaci nepřímých nákladů a volba konkrétního typu závisí zejména na typu procesu (konkrétně tyto metody uvádí např. Metodika procesního modelování agend veřejné správy).

Výrobní nepřímé náklady zahrnují zejména platy zaměstnanců, které se procesu účastní pouze nepřímo. Správní režijní náklady (správní režie) představují náklady vynaložené při řízení, plánování a kontrole provozu subjektu (pronájem, odpisy, energie či pojištění administrativních budov, platy řídicích pracovníků, administrativních pracovníků a všeobecných účetních, náklady na audit, právní poplatky apod.).

Kategorizaci, kterou používá PMA a s níž tak bude pracováno i v této studii, uvádí následující tabulka.

Tabulka 4: Kategorizace nákladů dle PMA

Kategorie nákladů	ID Podkategorie	Podkategorie nákladů	Popis kategorie/podkategorie
Mzdy	NK01.01	Celkové osobní náklady	Náklady na platy, ostatní platby za odvedenou práci a pojistné (za rok).
Finanční náklady	NK02.02	Finanční náklady	Úroky a ostatní finanční náklady.
ICT infrastruktura a SW	NK03.01	ICT infrastruktura + konektivita	Náklady na zařízení (počítače, servery, síťová infrastruktura, pevné telefony, ...) + Údržba, nákup telefonních a datových služeb - pevné linky.
	NK03.02	Mobilní telefony + mobilní konektivita	Náklady na zařízení (telefony, ústředny atp.) + Údržba, nákup telefonních a datových služeb - mobilní telefony, mobilní internet.
	NK03.03_0n	Správa SW n a nákup licencí	Vývoj softwaru, nákup licencí (speciální systémy, typicky agendové informační systémy, spisová služba atp.) + Správa a údržba, drobné upgrade (speciální systémy, typicky agendové informační systémy, spisová služba atp.).
	NK03.04	Správa ostatních SW a nákup licencí	Vývoj softwaru, nákup licencí (kancelářské balíky atp.) + Správa a údržba, drobné upgrade (kancelářské balíky atp.).
Prostory a vybavení pracoviště	NK04.01_0n	Budova n	- Nákup/výstavba/rekonstrukce nemovitosti
			- Nákup vybavení (nábytek atp.)
			- Daně, poplatky, pojištění
			- Nájem
			- Nákup vody, tepla, energie atp.
			- Služby (ostraha, úklid, ...)
Doprava	NK05.01	Automobily	- Drobný materiál a vybavení (nábytek atp.)
			- Nákup dopravních prostředků
			- Daně, poplatky, pojištění
			- Nájem/leasing
			- Servis, údržba, pneu
			- PHM
Ostatní materiál, služby, daně a poplatky	NK05.02	Ostatní doprava (MHD, vlak, autobus, taxi, letenky)	Náklady na dopravní služby, cestovné.
	NK06.01	Ostatní nákupy nepřímo přiřaditelné agendám	Všechny ostatní výše uvedené náklady, které nelze přímo přiřadit agendě nebo souboru agend.
	NK06.02	Ostatní nákupy přímo přiřaditelné agendám, řídicím či podpůrným procesům	Všechny ostatní výše neuvedené náklady, které lze přímo přiřadit agendě nebo souboru agend.

Zdroj: Metodika procesního modelování agend veřejné správy

Dle výše uvedených definic a předmětu zadání budeme dále pracovat s přímými náklady na poskytování služeb a náklady na správní režii. Ostatní kategorie byly uvedeny proto, abychom za prvé určili, které typy nákladů se mohou týkat výkonu přenesené působnosti, a za druhé je odlišili od jiných nákladových skupin.

Obce účtují dle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

Většina z nich však ve svých účetních postupech nerozlišuje náklady na přenesenou a náklady na samostatnou působnost. Protože součástí zadání analýzy byl krok určení míry krytí nákladů na přenesenou působnost příspěvkem na výkon přenesené působnosti, provedli jsme analýzu jednotlivých položek dle Vyhlášky a konzultace s vybranými dotčenými stranami a stanovili, které náklady jsou relevantní pro výpočet míry krytí a v jakém rozsahu. Tuto typologii lze dále využít při případném návrhu střediskového účtování, příp. návrhu šetření, které by odpovědný rezort mohl pravidelně provádět pro monitoring výkonu PP.

Tabulka 5: Kategorie nákladových položek

Číslo kategorie	Popis kategorie	Do položky vstupují i náklady na výkon PP ANO/NE
5011	Platy zaměstnanců v pracovním poměru vyjma zaměstnanců na služebních místech	ANO
5013	Platy zaměstnanců na služebních místech podle zákona o státní službě	NE
5019	Ostatní platy	NE
5021	Ostatní osobní výdaje	NE
5024	Odstupné	NE
5029	Ostatní platby za provedenou práci jinde nezařazené	NE
5031	Povinné pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti	ANO
5032	Povinné pojistné na veřejné zdravotní pojištění	ANO
5038	Povinné pojistné na úrazové pojištění	ANO
5039	Ostatní povinné pojistné placené zaměstnavatelem	NE
5051	Mzdové náhrady	NE
5131	Potraviny	NE
5132	Ochranné pomůcky	ANO
5133	Léky a zdravotnický materiál	NE
5134	Prádlo, oděv a obuv	NE
5135	Učebnice a bezplatně poskytované školní potřeby	NE
5136	Knihy, učební pomůcky a tisk	ANO
5137	Drobný hmotný dlouhodobý majetek	ANO
5138	Nákup zboží (za účelem dalšího prodeje)	NE
5139	Nákup materiálu jinde nezařazený	ANO
5041	Odměny za užití duševního vlastnictví	NE
5042	Odměny za užití počítačových programů	NE
5151	Studená voda	ANO
5152	Teplo	ANO
5153	Plyn	ANO
5154	Elektrická energie	ANO
5155	Pevná paliva	NE
5156	Pohonné hmoty a maziva	ANO
5157	Teplá voda	ANO
5159	Nákup ostatních paliv a energie	ANO
5161	Poštovní služby	ANO
5162	Služby telekomunikací a radiokomunikací	ANO
5163	Služby peněžních ústavů (pojištění)	ANO
5164	Nájemné	ANO
5165	Nájemné za půdu	NE
5166	Konzultační, poradenské a právní služby	ANO
5167	Služby školení a vzdělávání	ANO
5168	Zpracování dat a služby související s informačními technologiemi	ANO
5169	Nákup ostatních služeb	ANO

5171	Opravy a udržování	ANO
5172	Programové vybavení	ANO
5173	Cestovné	ANO
5175	Pohoštění	ANO
5176	Účastnické poplatky na konference	NE
5177	Nákup uměleckých předmětů	NE
5178	Nájemné za nájem s právem koupě	ANO
5179	Ostatní nákupy jinde nezařazené	ANO
5192	Poskytnuté náhrady	ANO
5194	Věcné dary	ANO
5195	Odvody za neplnění povinnosti zaměstnávat zdravotně postižené	NE
5199	Ostatní výdaje související s neinvestičními nákupy	NE
5361	Nákup kolků	ANO
5362	Platby daní a poplatků státnímu rozpočtu	ANO
5421	Náhrady z úrazového pojištění	NE
5429	Ostatní náhrady placené obyvatelstvu	NE
6111	Programové vybavení	ANO
6112	Ocenitelná práva	NE
6113	Nehmotné výsledky výzkumné a obdobné činnosti	NE
6122	Stroje, přístroje a zařízení	NE
6123	Dopravní prostředky	NE
6125	Výpočetní technika	ANO
6129	Nákup dlouhodobého hmotného majetku jinde nezařazený	NE

Parametry – 60 % dle výsledků dotazníkového šetření – podíl úředních úvazků na PP/celkový počet úředních úvazků

Při postupu v jemnějším detailu by měli být zaměstnanci rozděleni na ty vykonávající státní správu a ostatní vykonávající samosprávu (v případě malých obcí by bylo třeba rozlišit na úrovni částí pracovních úvazků). Tím by v platových položkách v tabulce výše „zůstali“ pouze obslužné profese a vedení. Ostatní položky by bylo třeba následně rozalokovat též mezi PP a SP. Položky je nutné očistit o podíl režijních výdajů na zaměstnance, kteří v budově úřadu sídlí, ale o kterých se účtuje v jiných kategoriích (např. bytové hospodářství, městská policie, pečovatelská služba apod.) a je třeba k nim naopak přičíst výdaje, o kterých se účtuje jinde a mají se zaměstnanci vykonávajícími správu přímou souvislost - jsou to např. tvorba soc. fondu, část pojištění odpovědnosti, oprava a údržba budov, kde zaměstnanci sídlí apod. V poslední řadě je třeba ještě přičíst osobní a další výdaje na zaměstnance, o kterých se opět účtuje jinde (např. OSPOD - zúčtováváno z dotace atp.).

Postup v rámci tohoto projektu byl nicméně z důvodu obtížné dostupnosti dat jednodušší. Pro výpočet celkových nákladů na výkon agendy je nezbytné získat údaje o objemu práce, která bude spojena s výkonem státní správy. K tomu slouží procesní mapa navrhované agendy, která zobrazí posloupnost potřebných činností úřadu (úředních úkonů) a jejich vazeb na zúčastněné interní a externí klienty (úředníky, občany, právnické osoby) a frekvenci výkonu agendy (Máče, 2013). V tomto kroku bylo využito výstupů z projektu MV Procesní modelování agend veřejné správy. Počet potřebných úvazků se pak promítne do nároků na mzdové náklady a na jednorázové náklady. Na základě mzdových nároků jsou kalkulovány režijní náklady. Jednorázové náklady jsou ovlivněny jednak personálními potřebami na zajištění výkonu státní agendy, jednak vyplývají z dalších potřeb na výkon agendy, např. pořízení hardwaru a softwaru.

Data pro zjišťování nákladů (např. časových nároků, počtu klientů, personálních nároků, jednorázových nákladů) byla získána dotazníkovým šetřením, využitím dat z informačních registrů některých rezortů či expertními odhady zástupců obcí vybraných na základě doporučení zadavatele. Údaje byly konzultovány se zástupci dotčených typů úřadů a příslušných ministerstev a ověřovány srovnáváním s daty z Monitoru.

Odhad podílu PP na celkové činnosti úřadu byl proveden z dat získaných dotazníkovým šetřením podle vzorce **Celkový počet úvazků na výkon agend přenesené působnosti (PP) / Celkový počet úvazků na výkon agend přenesené (PP) i samostatné působnosti (SP)**. Pro mediánové i průměrné hodnoty se tento podíl za ORP pohybuje okolo 60 %. Následující tabulka ukazuje, že mezi podílem úředníků vykonávajících PP na celkovém počtu úředních osob a počtem obyvatel spádové oblasti neexistuje žádný identifikovatelný vztah. Vysvětlením může být závislost rozsahu výkonu PP na způsobu řízení úřadu.

Tabulka 6: Podíl pracovníků vykonávajících agendy PP na ORP dle velikosti

Velikost obce (obyv. správního obvodu)*	Podíl PP na počtu pracovníků v roce 2015	Podíl PP na počtu pracovníků v roce 2016	Podíl PP na počtu pracovníků v roce 2017	Počet ORP ve vzorku odpovědí
Do 20 000	59 %	59 %	59 %	10
Do 30 000	57 %	58 %	57 %	8
Do 50 000	62 %	62 %	62 %	11
Do 90 000	59 %	59 %	59 %	8
Nad 90 000	57 %	56 %	56 %	8
Medián	61 %	61 %	60 %	-
Průměr	59 %	59 %	59 %	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

**U tohoto typu tabulky se dále bude jednat v prvním sloupci vždy o počet obyvatel správního obvodu (ne o počet obyvatel samotné obce)*

Mzdové náklady na výkon agendy M_U – v rámci dotazníkového šetření byly zjišťovány celkové roční platové výdaje z účetního výkaznictví na úřední úvazky spojené s výkonem PP. Výše mzdových nákladů představuje plat a povinné odvody.

Režijní náklady na výkon agendy R_U

$$R_U = k \cdot M_U$$

Klíčovým parametrem v tomto vzorci je koeficient k . Na základě dotazníkového šetření, kde byly obce dotazovány jak na položku M_U , tak na R_U , zahrnující nákladové položky uvedené v tabulce výše s příznakem ANO vyjma mzdových nákladů na úřední úvazky spojené s výkonem PP, byla minimální hodnota intervalu pro koeficient odhadnuta na **0,32 ($k = R_U / M_U$)**.

Následující odstavce uvádí pro srovnání a další podporu minimální hodnoty 0,32 další procentuální poměry pro výpočet režijních nákladů.

Dle METODIKY STANOVENÍ PLÁNOVANÝCH NÁKLADŮ NA VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY bylo stanoveno, že režijní náklady územně samosprávných celků v roce 2007 mohou dosahovat průměrně výše 40 – 45 % mzdových nákladů (M_U) a pro účely výpočtu proto metodika ukládá použít koeficient 0,43. Metodika uvádí, že tato hodnota byla zjištěna na základě podkladů obcí a krajů zaslaných v rámci šetření Ministerstva vnitra a že poměr mzdových režijních nákladů vychází z Analýzy příjmů a výdajů územních samosprávných celků v oblasti výkonu státní správy, která je přílohou předkládací zprávy k materiálu. Konkrétní postup nebyl zpracovateli k dispozici. Proto nebylo možné provést diskuzi možného původu rozdílnosti hodnot. Hodnota koeficientu byla odsouhlasena SMO ČR, který ve svých *Přípomínkách Svazu měst a obcí České republiky k Metodice pro určování nákladů na výkon regulace v přenesené působnosti orgánů územních samosprávných celků* uvádí, že vzorec pro náklady na výkon agendy v prvním roce platnosti by měl používat koeficient 1,43,

nikoliv 1,4. SMO ČR to zdůvodňuje tím, že v samotné metodice je uvedeno, že režijní náklady jsou obvykle ve výši 40 – 45 % mzdových nákladů a SMO ČR tudíž nepovažuje za šťastné, aby ve vzorci byla použita minimální hodnota režijních nákladů.

Dle Metodiky Ministerstva práce a sociálních věcí pro poskytování dotací ze státního rozpočtu ORP a hl. m. Praze na výkon agendy sociálně-právní ochrany dětí lze z dotačního titulu hradit osobní výdaje a další provozní a věcné výdaje, a to v maximálním možném poměru 80:20 ve prospěch osobních výdajů a výdajů za vzdělání a supervizi v poměru k ostatním výdajům. Přidělenou dotaci je možno vykázt pouze na osobní výdaje a výdaje na vzdělání a supervizi, pokud se však příjemce dotace rozhodne pro vyúčtování dalších výdajů, nesmí tyto tvořit více než **20 % z celkových realizovaných výdajů hrazených z dotačního titulu**, minimálně 80 % výdajů budou vždy tvořit osobní výdaje a výdaje na vzdělávání a supervizi (MPSV⁹).

Další srovnávací hodnotou může být maximálně povolené % režijních nákladů ze Všeobecných podmínek pro poskytnutí účelové podpory na řešení programového projektu TAČR. Tyto podmínky pracují s následujícími uznatelnými náklady. Osobní náklady jsou náklady na mzdy nebo platy a povinné odvody na pojistné na všeobecné zdravotní pojištění, pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a další zákonné povinnosti zaměstnavatele nebo povinnosti zaměstnavatele vyplývající z platných vnitřních předpisů. Investice jsou výdaje na pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku, nezbytného pro řešení projektu. Lze pracovat pouze s tou částí vstupní ceny investice, která je rovna výši nákladů na odpisy odpovídající délce trvání projektu, v rozsahu závisejícím na míře a době jeho využívání pro potřeby řešení projektu vypočteném pomocí zavedených účetních postupů. Náklady na služby (subdodávky) jsou náklady vzniklé v přímé souvislosti s řešením projektu, tj. přenesení části výzkumné činnosti projektu na dodavatele. Náklady na služby (subdodávky) jsou omezeny 20 % z celkových uznaných nákladů všech účastníků projektu za celou dobu řešení. Ostatní přímé náklady jsou především další provozní náklady vzniklé v přímé souvislosti s řešením projektu, kterými jsou materiál, zásoby, drobný hmotný a nehmotný majetek. **Ostatní nepřímé náklady** – zde nazývané **režie** jsou náklady vzniklé v přímé souvislosti s řešením projektu, např. administrativní náklady, nájemné, náklady na pomocný personál a infrastrukturu, energii a služby. Režijní náklady musí být vykazovány v souladu s metodou „full cost“, kdy organizace má již existující systém a vnitřní směrnici/předpis, na jejichž základě přiřazuje jednotlivé nepřímé náklady danému projektu, nebo metodou vykazování nepřímých nákladů na základě pevné sazby, tzv. metodou „flat rate“, do výše **20 % ze součtu skutečně vykázaných osobních nákladů a ostatních přímých nákladů** příjemce v daném roce.

Dle článku č. 68 (Financování nepřímých nákladů a nákladů na zaměstnance týkajících se grantů a vratné pomoci paušální sazbou) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, činí režie **15 - 25 % z rozpočtové položky Mzdy a pojistné**. Tento článek stanovuje, že pokud provádění operace vede ke vzniku nepřímých nákladů, lze tyto náklady vypočítat prostřednictvím jedné z následujících paušálních sazeb: a) paušální sazbou až do výše 25 % způsobilých přímých nákladů za předpokladu, že se tato sazba vypočte na základě přiměřené, spravedlivé a ověřitelné metody výpočtu nebo metody, která se v rámci režimů pro granty financované výhradně členským státem uplatňuje na obdobný druh operace a příjemce; b) paušální sazbou až do výše 15 % způsobilých přímých nákladů na zaměstnance, aniž by se od členského státu požadovalo provedení výpočtu ke stanovení

⁹ Metodika Ministerstva práce a sociálních věcí pro poskytování dotací ze státního rozpočtu obcím s rozšířenou působností a hl. m. Praze na výkon agendy sociálně-právní ochrany dětí pro rok 2018

použitelné sazby či c) paušální sazbou způsobilých přímých nákladů na základě stávajících metod a odpovídajících sazeb platných v rámci politik Unie pro obdobný druh operace a příjemce. Tento odstavec se týká projektů podpořených prostředky v rámci operačních programů příslušných ministerstev.

Konkrétní aplikaci ilustrujeme na příkladu OP ŽP¹⁰. V rámci tohoto programu je možné režijní a provozní výdaje vykazovat účetním dokladem nebo zjednodušeně paušální sazbou. V prvním případě lze pro stanovení způsobilých režijních výdajů využít dvě odečítací a rozvrhové metody, a to stanovit odpovídající podíl k úhradě jednotlivých faktur na základě podílu počtu úvazků pracovníků podílejících se na projektu k počtu úvazků pracovníků v rámci účetně oddělitelné jednotky (pracoviště, budovy), případně k počtu všech pracovníků, není-li to možné, či na základě skutečně provedených prací/poskytnutých služeb v souvislosti s realizací projektu. Při zjednodušeném vykazování výdajů paušální sazbou jsou režijní a provozní výdaje způsobilé, pokud financování paušální sazbou činí maximálně 15 % z přímých způsobilých výdajů z oblasti osobních nákladů. V případě zjednodušeného vykazování výdajů paušální sazbou příjemce nemusí výdaje dokladovat. Výpočetní základna osobních nákladů zahrnuje mzdové náklady včetně příslušenství; hrubou mzdu; plat nebo odměnu z dohod pracovníků pracujících na projektu; povinné výdaje zaměstnavatele; náhrady platu dle kolektivní smlouvy, případně jiného vnitřního předpisu, příplatky či jiné benefity, které zaměstnanci přísluší. Způsobilé nepřímé výdaje z oblasti režijních a provozních nákladů pak obsahují náklady na provoz vozidel; náklady na cestovné; cestovní náhrady a pohonné hmoty; stravenky, podíl hrazený zaměstnavatelem; služby školení a vzdělávání tuzemské; kancelářské potřeby a spotřební materiál; služby pošt za předpokladu doložení adresátů a účelu korespondence; úklid a čištění; revize zařízení k oprávnění jejich provozu; zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a požární ochrany v režimu stanoveném právními předpisy ČR; nájemné; ostatní opravy a udržování kancelářské techniky; náklady na nákup vody (vodné, stočné); náklady na nákup paliv a energie (elektrina, topení apod.) a náklady na ICT (náklady na mobilní volání a mobilní internet, podpora softwarového vybavení, síťová konektivita, správa a podpora systémů a aplikací, náklady na tisk, externí podpora). (MŽP, 2017¹¹)

Jak plyne z výše uvedeného, kalkulaci režijních nákladů lze rozdělit do několika málo kroků. Finální podoba kalkulace je přímo závislá na potřebě detailu vedení organizace. Zkušenost ze soukromé sféry ukazuje, že čím detailněji je kalkulace provedená, tím snáze lze objevit neefektivitu v podobě nadbytečných nákladů. Zároveň je však administrativně náročnější. V případě sledování nákladů na výkon přenesené působnosti je pro strukturaci nákladů klíčová vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, v níž jsou pro přenesenou působnost relevantní vyznačené nákladové položky v tabulce výše.

Výpočetní základna slouží pro přesné rozdělení nákladů mezi části organizace. Tato základna by měla správně vyjadřovat nákladové opodstatnění daného druhu nákladu. To znamená, že náklady na energie v případě vytápění by měly být v optimálním případě alokovány dle vytápěného objemu (tzn. m^2 / m^3). Používané rozvrhové základny pro kalkulaci režie jsou optimálně metry čtvereční pro náklady vznikající ve spojitosti s budovami a jejich provozem; počet pracovníků / přepočtených pracovníků pro náklady vznikající ve spojitosti s výkonem pracovníků zaměstnaných ve správě; počet dopravních prostředků pro náklady spojené se správou a provozem vozového parku; počet operací / výše rozpočtu / jednotek / počet faktur pro např. náklady vznikající v oblasti účetnictví a ekonomické správy aj. Vždy je důležité postihnout to, co je příčinou vzniku nákladů dané jednotky (Drahoňovský, 2013¹²). Předchozí věta obsahovala termín optimálně. Protože takto detailní výpočet režijních nákladů vyžaduje podrobnou databázi údajů, na jejichž základě lze

¹⁰ Operační program Životní prostředí

¹¹ Metodika způsobilosti výdajů z oblasti osobních nákladů, režijních a provozních výdajů v OPŽP 2014–2020 (2017). MŽP

¹² https://www.tvp.zcu.cz/cd/2013/PDF_sbornik/9.pdf

kalkulaci provést, reálnou možností je odvíjet výši režijních nákladů od úvazků úředních osob, a to koeficientem s minimální hodnotou 0,32.

Následující tabulka ukazuje podíly počtu zaměstnanců v jednotlivých odborech šetřených obcí. Počty zaměstnanců byly získány z telefonních seznamů uveřejněných na webových stránkách jednotlivých zkoumaných subjektů. Cílem zkoumání bylo zjistit, zda je možné dle počtu zaměstnanců jiných („obslužných“) odborů než odborů vykonávajících samotné agendy PP dorozdělit koeficient na díly odpovídající jednotlivým „provozním“ profesím (typu IT, účetní, aj.). Protože se však organizační struktura každého úřadu liší, nelze z takto provedené analýzy učinit jednoznačný a obecně platný závěr. Pracovník IT může být zaměstnán v samostatném oddělení IT zabezpečujícím chod IS pro celý úřad. Také však může působit v odboru kanceláře tajemníka či v jiném a spravovat IS pouze pro část agend. V posledním případě nemusí úřad zaměstnávat žádné IT specialisty a tyto služby si zajišťovat externě. Z veřejně dostupných dat tyto informace zjistit nelze. Pro důkladnou analýzu by bylo třeba obce požádat o poskytnutí detailních informací o pozicích a náplni práce jednotlivých zaměstnanců a o rozsahu outsourcovaných služeb. Výše administrativního zatížení obcí poskytováním těchto dat neodpovídá přínosům, které by separace koeficientu mezi jednotlivé provozní položky měla (i proto, že počty zaměstnanců a jejich pozice se často mění a při stanovení konkrétních hodnot vah obslužných profesí aj. ve vzorci pro výpočet nákladů by bylo nutné často tyto hodnoty revidovat). **Proto doporučujeme výpočet jiných než mzdových nákladů úředních osob na výkon agend v PP založit na jedné agregátní hodnotě koeficientu k.** Tento závěr byl potvrzen v rámci konzultací: „Náklady na servisní činnost nelze dělit podle seznamu pracovníků, protože externí pozorovatel nemá dostatek informací a každá obec je specifická. Popisy organizačních schémat jsou úkonové pro službu občanů, celkovou pracovní náplň z nich nelze vyčíst.“

Následující tabulka ukazuje, jak může být odhad struktury koeficientu dle počtu osob na jednotlivých odborech dle telefonních seznamů a pouze dle názvů odborů zavádějící. V tabulce je často u některých odborů uvedena hodnota 0 - viz např. obec O1 a odbor IT, vnitřních věcí a strategického rozvoje. Není to však tak, že by obec činnost těchto odborů nevykonávala, ale úředníci zařazení v organizační struktuře jiných obcí do těchto odborů pracují na obci O1 pod hlavičkou jiného odboru. Pod odborem městského majetku pak může být částečně zahrnuta např. právní činnost, ekonomická činnost, regionální rozvoj apod. Na základě telefonních seznamů je tak možné velmi přibližně vydělit počty osob vykonávajících PP a počty ostatních osob vykonávajících podpůrnou činnost pro výkon SP a PP a samotný výkon SP. Tento podíl se mediánově pohybuje kolem 47 %. Tabulku ještě doplňuje zkrácený výčet vzájemných kombinací činností na jednotlivých odborech 25 vybraných obcí, za něž byly získány odpovědi při dotazníkovém šetření, který potvrzuje nutnost hledat případně jiné řešení výše uvedené úlohy.

Rozdělení koeficientu k – Počty osob na úřadech dle telefonních seznamů a názvů odborů

	Tajemník a jeho kancelář	Odbor finanční a ekonom.	Odbor IT	Odbor vnitřních věcí	Odbor strateg. rozvoje	Odbor měst. majetku	Obslužné a další činnosti	Odbor dopravy a sil. hosp.	Odbor správních agend	Obecní živnost. úřad	Odbor životního prostředí	Stavební úřad	Odbor sociál- ních věcí	Školství
O1	13,29	12,59	0,00	0,00	0,00	12,59	38,46	3,50	20,98	4,90	6,29	9,09	16,78	0,00
O2	10,00	7,69	0,00	12,31	5,38	4,62	40,00	14,62	0,00	6,15	6,15	15,38	17,69	0,00
O3	5,19	7,78	3,33	19,63	9,26	7,41	52,59	7,04	7,41	0,00	7,78	8,52	13,70	2,96
O4	9,93	7,09	4,26	15,60	0,00	12,77	49,65	13,48	0,00	4,26	5,67	11,35	7,80	7,80
O5	22,78	12,66	0,00	0,00	0,00	12,66	48,10	13,92	0,00	3,80	8,86	11,39	7,59	6,33
O6	0,00	7,69	3,85	24,04	9,62	4,81	50,00	12,50	8,65	2,88	4,81	10,58	10,58	0,00
O7	7,81	18,75	0,00	1,56	4,69	0,00	32,81	12,50	12,50	6,25	6,25	15,63	10,94	3,13
O8	0,00	7,56	0,00	34,45	12,61	7,56	62,18	0,84	0,00	4,20	7,56	7,56	11,76	5,88
O9	9,42	10,99	3,14	4,71	15,18	12,04	55,50	1,05	0,00	0,00	7,85	7,33	24,61	3,66
O10	18,99	15,19	0,00	3,80	0,00	17,72	55,70	11,39	0,00	5,06	2,53	13,92	11,39	0,00
O11	0,63	8,86	0,00	9,49	8,23	9,49	36,71	12,03	2,53	8,86	6,33	8,86	15,82	8,86
O12	2,22	17,78	15,56	0,00	0,00	6,67	42,22	17,78	0,00	4,44	8,89	15,56	11,11	0,00
O13	2,29	9,14	2,86	16,00	6,86	12,57	49,71	0,00	18,86	0,00	8,00	4,57	9,71	9,14
O14	8,73	9,20	0,94	3,54	12,97	10,85	46,23	10,85	8,25	2,59	9,20	6,13	13,44	3,30
O15	16,35	11,32	0,00	1,26	10,69	8,81	48,43	0,00	13,84	3,77	4,40	8,81	10,69	10,06
O16	0,00	13,33	0,00	26,67	9,33	14,67	64,00	6,67	0,00	8,00	10,67	0,00	10,67	0,00
O17	0,00	13,33	0,00	0,00	0,00	13,33	26,67	13,33	4,44	6,67	6,67	11,11	15,56	15,56
O18	0,00	11,46	0,00	10,42	11,46	13,54	46,88	18,75	0,00	5,21	6,25	8,33	14,58	0,00
O19	14,09	4,88	3,52	1,08	8,40	12,74	44,72	10,57	10,57	5,15	4,34	7,59	11,38	5,69
O20	31,03	17,24	0,00	0,00	0,00	0,00	48,28	17,24	0,00	5,17	6,90	13,79	8,62	0,00
O21	5,34	7,63	2,67	0,76	20,99	6,87	44,27	9,16	4,96	4,20	5,73	9,92	16,41	5,34
O22	1,00	7,96	1,49	12,94	7,46	5,97	36,82	13,93	7,96	6,47	5,97	8,46	14,93	5,47
O23	19,39	7,14	2,04	3,06	5,10	9,18	45,92	13,27	0,00	5,10	7,14	10,20	15,31	3,06
O24	6,78	11,86	0,00	10,17	10,17	0,00	38,98	16,95	0,00	5,08	8,47	11,86	11,86	6,78
O25	12,06	7,54	0,00	6,03	9,55	8,54	43,72	11,56	5,53	4,52	8,54	7,04	16,08	3,02
O26	5,22	9,57	0,00	15,65	6,09	10,43	46,96	15,65	0,00	6,09	8,70	10,43	9,57	2,61
O27	0,00	7,77	1,55	9,33	8,81	4,66	32,12	7,77	20,73	4,15	8,29	6,22	17,10	3,63
O28	10,53	11,28	3,01	6,02	10,53	9,77	51,13	9,02	6,77	4,51	6,77	8,27	9,77	3,76
Med	7,30	9,38	0,00	6,02	8,31	9,34	46,55	11,79	3,49	4,71	6,83	8,98	11,81	3,46

Na tomto místě je ještě jednou třeba zdůraznit problémy s údaji v této tabulce a jejich interpretací, které jsou detailněji popsány v odstavci na této tabulce. I když je možné data v této struktuře jednoduše získat za větší množství úřadů, výsledky postupu jsou nevyhovující, a proto je i dále uveden postup jiný a upravený. I když údaje při tomto detailnějším postupu lze jednoduše získat od menšího počtu obcí, předpokládáme, že míra zkreslení bude nižší než v prvním případě.

Vzájemné kombinace činností na jednotlivých odborech 25 vybraných obcí, za něž byly získány odpovědi při dotazníkovém šetření:

- Kancelář tajemníka
- Kancelář starosty a tajemníka
- Interní audit
- Pověřenec pro ochranu osobních údajů
- Interní auditor - pověřenec pro ochranu osobních údajů
- Krizové řízení
- Odbor finanční
- Odbor finanční a ekonomický
- Odbor finanční a plánovací
- Odbor ekonomický
- Odbor majetkoprávní
- Odbor správy majetku
- Odbor majetku a investic
- Odbor ekonomiky a majetku města
- Odbor investic
- Odbor investic a městského majetku
- Odbor investic a regionálního rozvoje
- Odbor investic a správy majetku
- Odbor hlavního architekta
- Odbor informačních technologií
- Odbor personálně-organizační
- Odbor právní
- Odbor právní a veřejných zakázek
- Odbor právních služeb, přestupků a kontroly
- Odbor vnitřní správy
- Odbor vnějších vztahů
- Odbor projektů a marketingu
- Odbor provozní a organizační
- Odbor regionálního rozvoje
- Odbor rozvoje a investic
- Odbor rozvoje a strategie
- Odbor rozvoje, investic a správy majetku (RISM)
- Odbor strategického a projektového řízení
- Odbor strategického rozvoje a dotací
- Odbor strategického rozvoje, ÚP a investic
- Odbor úřad územního plánování
- Odbor územního plánování a stavebního řádu
- Odbor územního plánování a památkové péče
- Odbor památková péče
- Odbor stavební úřad
- Odbor stavebního řádu, územního plánování a památkové péče
- Odbor stavebního úřadu a životního prostředí
- Odbor správních agend

- Odbor správní a školství
- Odbor správní a vnitřních věcí
- Odbor správní a živnostenský
- Odbor dopravních a správních činností
- Odbor dopravy
- Odbor dopravy a silničního hospodářství
- Odbor dopravy a živnostenský
- Odbor dopravy a životního prostředí
- Odbor obecní živnostenský úřad
- Odbor živnostenský a správních činností
- Odbor životního prostředí a živnostenský
- Odbor sociálních věcí
- Odbor sociálních věcí a zdravotnictví
- Odbor sociálních věcí a školství
- Odbor školství
- Odbor školství a kultury
- Odbor školství a památkové péče
- Odbor školství, kultury a sociálních věcí
- Odbor školství, kultury a sportu
- Odbor školství, kultury a vnějších vztahů
- Odbor cestovního ruchu, kultury a sportu
- Odbor kultury a tělovýchovy
- Odbor životního prostředí
- Odbor životního prostředí a zemědělství
- Odbor životního prostředí a komunálních služeb
- Odbor životního prostředí, silničního hospodářství a zemědělství
- Odbor ekologie a veřejného prostoru

Z předcházejícího výčtu je vidět, jaké různé oblasti jsou v případě různých obcí spojovány. Pokud jako součást telefonního seznamu není u osob a jejich odborů uvedena jejich konkrétní funkce, nelze přesně rozklíčovat, pod kterou činnost osobu zařadit. Viz např. odbor životního prostředí a zemědělství v konkrétní obci, kde působí jak zaměstnanci řešící ochranu ovzduší, veřejnou zeleň, správu lesů, myslivost, rybářství, ochranu ZPF, tak i agendu vodoprávního úřadu, který je ve většině případů součástí stavebních úřadů. Velmi rozdílná může být i náplň kanceláří tajemníka (viz dále).

Tabulka 7: Rozdílná organizační struktura dvou vybraných kanceláří tajemníka

	Obec 1	Obec 2
kancelář tajemníka	informace, ověřování podpisů, CzechPoint	Tajemník
kancelář tajemníka	Spisovna	Cestovní doklady
kancelář tajemníka	Pokladna	Evidence obyvatel
kancelář tajemníka	kancelář starosty	Evidence OP
kancelář tajemníka	oddělení informatiky	Podatelna
kancelář tajemníka	vedoucí personálního oddělení	Podatelna
kancelář tajemníka	vedoucí oddělení spisové a archivační služby	Evidence OP
kancelář tajemníka	vedoucí kanceláře tajemníka	Vedoucí kanceláře tajemníka
kancelář tajemníka	vedoucí oddělení informatiky	Evidence obyvatel, cest. doklady
kancelář tajemníka	podatelna, doručovatelka	Matrika
kancelář tajemníka	kancelář 1. místostarosty	Audit

kancelář tajemníka	podatelna, doručovatelka	Infocentrum
kancelář tajemníka	Pokladna	Matrika
kancelář tajemníka	kancelář 2. místostarosty	sekretariát
kancelář tajemníka	mzdová účetní	Krizové řízení
kancelář tajemníka	Spojovatelka	Infocentrum
kancelář tajemníka	podatelna, doručovatelka	Archiv
kancelář tajemníka	oddělení informatiky	Mzdová účetní
kancelář tajemníka	oddělení informatiky	Mzdová účetní, personalista
kancelář tajemníka	oddělení informatiky	
kancelář tajemníka	informace, ověřování podpisů, CzechPoint	
kancelář tajemníka	Administrativa	
kancelář tajemníka	vzdělávání úředníků	

Proto dalším krokem byl výběr 10 obcí, které měly veřejně dostupnou detailní organizační strukturu s uvedením funkcí jednotlivých zaměstnanců. Takto lze provést odhad přesněji, avšak na druhou stranu s nižší obecnou platností, neboť takto detailní seznam je k dispozici jen u menší části obcí. Tato skutečnost opět evokuje potřebu minimálně evidence zaměstnanců jednotlivých úřadů na centrální úrovni za pomoci jednoduchého SW řešení.

Tabulka 8: Odhad struktury pracovních úvazků dle rozdělení osob ve vybraných obcích

	Počet osob							Procento úvazků						
	PP	SP	Obslužná		Manažerská		Celkem	PP	SP	Obslužná		Manažerská		
	agendy	agendy	PP	SP	PP	SP		agendy	agendy	PP	SP	PP	SP	
Liberec	177,21	171,41	39,85	34,63	9,89	12,01	445	39,82	38,52	8,96	7,78	2,22	2,70	
Chomutov	127,85	80,25	18,19	24,91	3,61	4,19	259	49,36	30,98	7,02	9,62	1,39	1,62	
Přerov	124,7	113,15	34,80	25,25	4,70	8,40	311	40,10	36,38	11,19	8,12	1,51	2,70	
Pardubice	158,35	153,45	39,84	28,56	9,21	9,59	399	39,69	38,46	9,98	7,16	2,31	2,40	
Šumperk	92,9	62,3	17,44	21,96	8,36	5,14	208	44,66	29,95	8,38	10,56	4,02	2,47	
Žďár n. Sázavou	58,50	40,93	11,80	11,57	4,50	5,70	133	43,98	30,78	8,87	8,70	3,38	4,29	
Písek	75,06	47,79	18,64	14,61	6,75	6,15	169	44,41	28,28	11,03	8,64	4,00	3,64	
Valaš. Klobouky	44,71	19,9	6,42	5,03	2,43	1,47	80	55,92	24,89	8,03	6,29	3,04	1,84	
Lanškroun	33,25	19,2	5,10	3,65	2,25	2,55	66	50,38	29,09	7,73	5,53	3,41	3,86	
Králíky	26,2	13,1	3,85	2,75	2,05	1,05	49	53,47	26,73	7,86	5,61	4,18	2,14	
Průměr										8,91	7,80	2,95	2,77	

Zdroj: MV

Pozn.: Postup analýzy byl stejný jako ve výše uvedeném případě, nicméně tentokrát nebyl pracovník zařazen pouze k příslušnému odboru, ale dle konkrétního oddělení, funkce a činnosti byl pracovník zařazen k výkonu PP či SP; pokud šlo o vedoucího odboru, 50 % jeho osoby bylo alokováno na manažerskou činnost a 50 % na výkon agendy, pokud se jednalo o vedoucího oddělení, bylo na manažerskou funkci alokováno 30 % jeho osoby a výkonu agendy 70 % osoby; co se týče obslužných činností, byly z počtu osob příslušejících do kategorie obslužné činnosti vyděleny příslušné části vztahující se k vedení (dle pravidla uvedeného výše) a výkonu PP a SP dle příslušného odboru, pokud bylo relevantní; z důvodu neexistence dat na centrální úrovni byla zanedbána skutečnost, že počet osob nemusí zcela odpovídat počtu plných úvazků.

Z tabulky odhadů podílu pracovních úvazků lze vyčíst, že průměrně 11,85 % pracovníků obce zajišťuje obslužné činnosti a manažerské činnosti u přenesené působnosti obce. Zjednodušeně tak platí, že na každého zaměstnance vykonávajícího PP připadá 0,1185 úvazku pro výkon obslužných a manažerských činností. Při zahrnutí provozních nákladů na tyto obslužné a manažerské pozice spojené s výkonem PP (standardně ve výši 32 %) vychází koeficient obslužných a manažerských činností ve výši 15,6 %. Celkové navýšení mzdových nákladů, které představuje veškeré náklady spojené se zajištěním činnosti pracovníka vykonávajícího PP, dosahuje 47,6 % (po zaokrouhlení je výsledná hodnota 48 %, resp. koeficient 0,48).

V této studii tak budeme dále pracovat s intervalem režijních nákladů s dolní hranicí 32 % a horní hranicí 48 %.

Většina výpočtů je provedena s hodnotou 0,32 proto, abychom mohli výsledné hodnoty interpretovat jako **nejméně příznivý scénář z pohledu obcí (tj. hraniční úhrada)**. Pro získání horní hodnoty stačí jednoduše zvýšit hrubé náklady o rozdíl koeficientů (0,48 – 0,32). **S intervalem pracujeme proto, že přesnější výpočty nelze při současném sběru a dostupnosti informací o výkonu PP učinit.** I z toho důvodu navrhuje implementaci jednoduchého softwarového řešení, které bylo popsáno výše.

Jednorázové náklady (J_U), které tvoří částka na zřízení jednoho kritického místa vzniklého v souvislosti se zavedením nové agendy a případné další jednorázové náklady na zajištění výkonu agendy, budou použity pouze ve specifických případech, kdy budou kalkulovány náklady při zvyšování počtu povinností plnění úřady.

K odhadu jednorázových nákladů na vytvoření jednoho úředního pracovního místa lze použít buď existujících hodnotících žebříčků (např. pravidelně zveřejňovaný žebříček Cushman & Wakefield, který uvádí, že v Praze činily v roce 2017 roční náklady na jedno pracovní místo přibližně 69 500 Kč¹³; tyto náklady vycházejí z výše nájmu, z poplatků za služby a počtu metrů čtverečních kancelářských prostor připadajících na jednoho zaměstnance) či vlastního výpočtu při dostatečném množství dostupných dat.

Vlastní výpočet bude probíhat následovně.

Pro výpočet nákladů na pronájem kanceláří a prostor pro ukládání dokumentace počítáme s tím, že by měla být dokumentace dostupná pro úředníky a že může být ukládána v některé/některých z místností kancelářských prostor. Výsledná požadovaná plocha je tak součtem požadavku na prostor pro ukládání dokumentace a požadavku na velikost kanceláře. Odhad potřebných nákladů by měl být činěn na základě tržní nabídky kancelářských prostor na trhu.

Požadavky na prostor kanceláří jsou závislé na počtu zaměstnanců úřadu. Požadavek na prostor kanceláře může být reprezentován přibližně následujícím vzorcem:

$$Y_1 = X + 5 \cdot z$$

kde: Y_1 je požadovaná plocha v metrech čtverečních

X je 10 - 50 m²

z je počet zaměstnanců úřadu

Následující vzorec může vyjadřovat požadovaný prostor pro ukládání dokumentace:

$$Y_2 = U_{10} \cdot 0,005$$

kde: Y_2 je požadovaná plocha pro spisovnu v m²

U_{10} je odhadovaný počet úkonů úřadu za posledních 10 let

Požadovaný prostor pro ukládání dokumentace a prostor kanceláře je sečten a tomuto prostoru je přiřazena cena na základě velikosti úřadu a realitních charakteristik obce.

Případná tvorba nových pracovních míst by si vyžádala také jednorázové náklady na nákup nových počítačů, zařízení kanceláře, mobilní telefon apod. Tyto musí být odhadnuty opět dle aktuální nabídky a cen na trhu.

Pro rok 2017 odhadujeme konzervativně náklady na nové pracovní místo na přibližně 100 000 Kč (odhad Cushman & Wakefield navýšený o prostředky na vybavení pracovníka potřebnými zařízeními – mobilní telefon apod.).

¹³ <https://byznys.ihned.cz/c1-65987870-nejdrazsi-kancelare-na-svete-jsou-v-hongkongu-praha-je-zhruba-o-90-procent-levnejsi>

V případě, že bude nutné zajistit novým úředníkům odpovídající vozový park, lze při výpočtu jednorázových nákladů vycházet z následujících předpokladů:

- přibližně 1 automobil na 3 pracovní úvazky (vždy je však nutné zhodnotit ve vazbě na konkrétní agendu)
- průměrná hodnota 1 automobilu dle aktuálních tržních cen.

3 ZHODNOCENÍ SOUČASNÉHO STAVU A MÍRY KRYTÍ NÁKLADŮ

Úvodem této kapitoly jen stručně uvedme, že příspěvek na výkon přenesené působnosti představuje hlavní zdroj finančních příjmů pro výkon přenesené působnosti. Z pojmu příspěvek vyplývá, že se nejedná o úhradu výdajů plynoucích z výkonu přenesené působnosti v plné výši (tj. je třeba ho odlišovat od účelové dotace).

Cílem poskytování příspěvku je zajištění nabídky služeb, na jejichž dostupnosti má stát zájem. Volba způsobu financování formou příspěvku pak pomáhá odlišit financování samostatné a přenesené působnosti, podpořit alespoň evidenční sledování nákladů na výkon agend v přenesené působnosti obcemi a zároveň ponechat orgánu, v jehož gesci výkon agend v přenesené působnosti je, dostatečnou míru kontroly. Separátní financování dále poukazuje na výraznou odlišnost činností v samostatné a přenesené působnosti, kdy výkon agend v přenesené působnosti je na obce delegován státem.

Další formou platby za poskytování služeb v přenesené působnosti je dotace na pokrytí výdajů spojených s výkonem konkrétní agendy. Tento postup je uplatňován u agendy OSPOD.

V poslední řadě je třeba zmínit fixní platbu za produkt/službu, konkrétně 107 Kč za vydaný občanský průkaz v roce 2018.

Následující kapitoly popisují teoretický a následně empirický rámec pro návrh variant financování výkonu PP a jejich hodnocení.

3.1 Popis současného právního stavu jako podkladu pro hodnocení variant v analytické části z legislativního hlediska

Územně samosprávné celky vykonávají dekoncentrovanou státní správu prostřednictvím přenesené působnosti. Územně samosprávné celky konkrétně představují obce, které jsou základními územními celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.

Přenesená působnost obcí spojuje státní správu s územní samosprávou ve smíšeném modelu územní veřejné správy, kdy jak na úrovni obcí, tak na úrovni krajů, je státní správa i územní samospráva vykonávána v rámci jedné územně administrativní jednotky. Výkon státní správy je v činnosti samosprávných celků sice od samosprávy striktně odlišován, ale ve vnějším působení samosprávných orgánů nemusí být patrný.

Dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, konkrétně § 61, odst. 2 písm. a) a b), se orgány obce při výkonu přenesené působnosti řídí:

a) zákony a jinými právními předpisy, a to při vydávání nařízení obce,

b) v ostatních případech také

1. usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; tato usnesení a tyto směrnice nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí;

2. opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti podle výše uvedeného zákona.

Struktura obcí

Svěří-li zákon výkon státní správy obci, stává se území obce správním obvodem a orgány obce vykonávají státní správu jako svou přenesenou působnost.

Kategorie obcí dle rozsahu výkonu přenesené působnosti:

1. Obce se základní působností
2. Obce s pověřeným obecním úřadem
3. Obce s rozšířenou působností

Přenesená působnost ve správních obvodech obcí a krajů je vykonávána:

- obecními úřady (městskými úřady, magistráty, úřady městských obvodů, úřady městských částí),
- pověřenými obecními úřady,
- obecními úřady obcí s rozšířenou působností,
- krajskými úřady,
- zvláštními orgány obcí a krajů (např. povodňová komise),
- komise rad obcí, pokud výkon přenesené působnosti není zákonem výslovně svěřen nebo vyhrazen jinému orgánu obce nebo kraje.

Kompetence dané právními předpisy

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

- úprava k nové kompetenci resortů za agendy včetně jejich financování event. prováděcí předpis k této úpravě (zde je třeba právní analýza závaznosti podzákoného právního předpisu)

Přenesená působnost obcí je zakotvena zejména v těchto právních předpisech:

Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky:

- dle čl. 105 výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů:

- dle § 7 odst. 1 obec spravuje své záležitosti samostatně. Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem;
- dle § 7 odst. 2 státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost;
- dle § 8 platí, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost;
- dle § 11 odst. 1 obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna;
- dle § 11 odst. 2 obec vykonávající rozšířenou působnost (§ 66) může za podmínek stanovených v odstavci 1 vydávat nařízení obce pro správní obvod stanovený zvláštním právním předpisem.
- Dále podrobně HLAVA III - PŘENESENÁ PŮSOBNOST.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů:

- dle § 30 platí, že při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí
 - a) při vydávání nařízení kraje zákony a jinými právními předpisy,
 - b) v ostatních případech též
 1. usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů nemohou ukládat orgánům kraje povinnosti, pokud nejsou

stanoveny zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí;

2. opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti podle tohoto zákona.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů:

- Podrobně v HLAVĚ V - PŘENESENÁ PŮSOBNOST ORGÁNŮ HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY A ORGÁNŮ MĚSTSKÝCH ČÁSTÍ.

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů:

- § 1 a § 2 odst. 1 uvádějí, že obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností jsou stanoveny v příloze č. 1, resp. v příloze č. 1 tohoto zákona; § 2 odst. 2 potom vyjmenovává obce, které si pracoviště obecního úřadu zřizují v jiném městě.
- dle § 3 Ministerstvo vnitra stanoví vyhláškou správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem a správní obvody obcí s rozšířenou působností.
- § 4 odst. 1 přiznává obcím podle § 2 finanční příspěvek určený na úhradu nákladů spojených se zabezpečením přípravy pro výkon státní správy.

Realizace návrhů na přenos povinností/kompetencí obcí k provádění statistiky provedených úkonů s sebou nese potřebu novelizace celkem min. 27 právních předpisů (viz příloha s předpisy k výkonu jednotlivých agend)

Právní předpisy v souvislosti s financováním výkonu přenesené působnosti obcemi:

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů:

- dle § 62 obce obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů:

- dle § 7 odst. 1 příjmy rozpočtu obce tvoří mimo jiné příjmy z místních poplatků podle zvláštního zákona¹⁴ a výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona.¹⁵

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů:

- v § 1 uvádí výčet místních poplatků, které obce mohou vybírat.

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů:

- v § 4 uvádí typy daňových příjmů z rozpočtů obcí,
- v Příloze 2 uvádí koeficienty a násobky postupných přechodů k určení podílu obce na procentní části celostátního hrubého výnosu daní,

¹⁴ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)

- v Příloze 3 uvádí přepočítávací koeficient používaný ve zlomku ke stanovení celkového procenta, kterým se obce podílejí na části celostátního hrubého výnosu daní, pro města Prahu, Plzeň, Ostravu, Brno a ostatní obce.

Vyhláška č. 429/2017, o procentním podílu jednotlivých obcí na částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů, stanovuje Procentní podíl jednotlivých obcí na částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů pro jednotlivé obce dle krajů.

Zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2018:

- v Příloze č. 5 uvádí finanční vztahy státního rozpočtu k rozpočtům krajů (s výjimkou hlavního města Prahy) a stanovuje kritéria pro stanovení příspěvku na výkon státní správy:
 - *Pro rok 2018 byl příspěvek na výkon státní správy navýšen oproti úrovni roku 2017 o 5 %.*
- v Příloze 6 uvádí finanční vztahy státního rozpočtu k rozpočtům obcí v úhrnech po jednotlivých krajích (s výjimkou hl. města Prahy),
- v Příloze 7 uvádí finanční vztah státního rozpočtu k rozpočtu hlavního města Prahy,
- v Příloze 8 uvádí postup pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy jednotlivým obcím a hlavnímu městu Praze.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů:

- Hlava III Díl 6 popisuje poskytování dotací ze státního rozpočtu do rozpočtů územních samosprávných celků, přičemž obcím se tato dotace dostává prostřednictvím krajů.

Zákon 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů:

- upravuje správní poplatky a výkon jejich správy, zejména jejich vyměřování a vybírání, prováděné orgány (...) územních samosprávných celků (...), pokud vykonávají působnost v oblasti státní správy.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů:

- dle § 9a kraje zpracovávají roční zprávy o výsledcích finančních kontrol obcí ve svém územním obvodu a hlavní město Praha ve svých městských částech, přičemž působnost stanovená krajům a hlavnímu městu Praze je výkonem přenesené působnosti.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů:

- dle § 29 orgány kraje vykonávají na svém území přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zákon, a kraj obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na výkon přenesené působnosti; výši příspěvku stanoví Ministerstvo financí po projednání s ministerstvem.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů:

- dle § 31 odst. 4 je hlavní město Praha povinno zajistit výkon přenesené působnosti a obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na výkon přenesené působnosti.
- dle § 32 je městská část je povinna zajistit výkon přenesené působnosti a obdrží z rozpočtu hlavního města Prahy příspěvek na výkon přenesené působnosti.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů:

- dle § 9 odst. 1 se z rozpočtu obce hradí zejména závazky vyplývající pro obec z plnění povinností uložených jí zákony, výdaje na vlastní činnost obce v její samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj, výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem, a další.
- dle § 10 odst. 1 se z rozpočtu kraje hradí zejména závazky vyplývající pro kraj z plnění povinností uložených zvláštními právními předpisy, výdaje na činnost orgánů kraje v jeho samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj, výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je kraj pověřen zvláštními právními předpisy, a další.

Z toho vyplývá, že k úhradě výdajů na výkon státní správy je třeba použít i ostatní příjmy rozpočtu obce/kraje. Příspěvek má ve své podstatě charakter neúčelové dotace, u které není sledován způsob jejího následného využití.

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní) – předpis zůstává, protože je to příjem obce bez vazby na výkon přenesené působnosti.

Vyhláška č. 429/2017 Sb., o procentním podílu jednotlivých obcí na částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů – předpis zůstává, protože je to příjem obce bez vazby na výkon přenesené působnosti.

3.2 Popis financování přenesené působnosti obcí a krajů

Na plnění úkolů vyplývajících z přenesené působnosti **obdrží obec** na základě zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, **příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti ze státního rozpočtu. Výše tohoto příspěvku je stanovena v zákonu o státním rozpočtu** pro každý kalendářní rok. Pro rok 2018 byl celkový objem příspěvku na výkon státní správy obcím a krajům valorizován o 5 %.

Jedná se pouze o příspěvek, který nezohlední plnou úhradu finančních nákladů, proto musí náklady obec dofinancovat z ostatních zdrojů. Teoreticky je možná také situace, kdy obec má nižší náklady na výkon PP a rozdíl mezi nimi a příspěvkem na výkon PP je pro ni čistým příjmem. Jeho výše je závislá od počtu obyvatel obce a rozsahu působnosti. Pro hl. m. Prahu je zákonem o státním rozpočtu ČR přesně vymezena výše příspěvku, pro ostatní obce s výjimkou ORP se výše příspěvku vypočte následovně:

$$P = \frac{B}{A + \sqrt{SO}} * SO$$

kde:

P – výše příspěvku

SO – velikost obce dána počtem obyvatel

A, B – koeficienty dle rozsahu působnosti, viz tabulka č. 7.

Tabulka 9: Koeficienty pro výpočet příspěvků obcím na výkon státní správy

Rozsah působnosti	A	B
Základní působnost	33,11571900	6 830 500,486
Působnost matričního úřadu	142,3608980	1 541 5649,93
Působnost stavebního úřadu	72,32616400	1 365 1966,35
Působnost pověřeného obecního úřadu	281,7774402	2 742 7070,52

Zdroj: Zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2018

V případě obcí s rozšířenou působností se příspěvek na výkon státní správy počítá dle následujícího vzorce¹⁶:

$$P = \left(\frac{B}{A + \sqrt{SO}} * SO \right) + \left(C * \left(1 - \frac{SC}{SO} \right) * SO \right)$$

kde:

P – výše příspěvku

SO – velikost správního obvodu dána počtem obyvatel

SC – velikost správního centra (obce) dána počtem obyvatel

A, B, C – koeficienty dle rozsahu působnosti, viz tabulka č. 8.

Tabulka 10: Koeficienty pro výpočet příspěvků obcím s rozšířenou působností na výkon státní správy

Rozsah působnosti	A	B	C
Základní působnost	36,56359628	1 495 203,631	0
Působnost matričního úřadu*	168,8758661	6 129 265,023	5 139,847748
Působnost stavebního úřadu	46,64920445	4 782 091,854	9 503,536255
Působnost pověřeného obecního úřadu	57,05753585	8 663 660,480	10 815,67996
Působnost obce s rozšířenou působností	2,719171300	3 950 471,562	34 503,20351

Zdroj: Zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2018

Pozn.: Na MV byla připravována změna financování matričních úřadů z paušální platby podle výše uvedeného vzorce na výkonovou formu financování podle počtu provedených zápisů matriční události do knihy narození, úmrtí nebo manželství. Dle prohlášení ministra vnitra ze dne 24. 9. 2018 se však reforma financování matrik musí odložit. Při debatách se starosty v regionech se ukázalo, že by na provoz matrik některé radnice neměly finanční prostředky. Způsob financování matrik je dle ministra třeba upravit, ale ne ve spěchu a pomocí experimentů. Rozhodl proto o odložení změn ve financování matričních úřadů, které měly začít platit od ledna 2019. Odložení by mělo být využito k odborné a velmi důkladné diskusi se zástupci měst a obcí a společnému hledání nejbodnějšího způsobu financování matrik i výše příspěvku na přenesený výkon státní správy. Aktuálně (9/2018) se tak připravuje návrh rozdělení příspěvku na výkon státní správy pro obce pro rok 2019 bez výkonového financování matriční agendy, to znamená se zachováním stávajícího způsobu výpočtu financování dle velikosti správního obvodu. Matriky se tedy budou zatím dál financovat podle počtu obyvatel obce, nikoli podle počtu výkonů. Předseda Sdružení místních samospráv ČR (SMS ČR) uvedl, že SMS ČR spolu se Spolkem pro obnovu venkova (SPOV) jsou ochotny jednat o kompromisu, trvají ale na tom, aby matriční úřady dostávaly určitou část financí paušálně jako odměnu za to, že zajišťují dostupnost služeb, jež jsou výkonem státní správy.¹⁷

Tabulka 11: Obce s rozšířenou působností se zvláštním postavením

Obec	Výše příspěvku v Kč
Brandýs nad Labem-Stará Boleslav ⁹⁾	7633994
Černošice ⁹⁾	7633994
Nýřany ⁹⁾	7633994
Šlapanice ⁹⁾	7633994
Brno ¹⁰⁾ ¹¹⁾ ¹²⁾	182190463
Ostrava ¹⁰⁾	127504157
Plzeň ¹⁰⁾	25629505

Zdroj: Zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2018

¹⁶ Výjimkou jsou v rámci zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2018 vymezené ORP se zvláštním postavením, které mají pevně danou výši příspěvku na výkon státní správy (Brandýs nad Labem, Černošice, Nýřany, Šlapanice, Brno, Ostrava a Plzeň).

¹⁷ 24. 09. 2018 - Prohlášení ministra vnitra: Matriky se rušit nebudou; www.denik.cz/ekonomika/zmenu-financovani-matrik-se-odklada-male-obce-si-oddechly-20180924.html

Dále jsou prostřednictvím příspěvku na výkon státní správy financována **jednotná kontaktní místa**¹⁸ vymezená vyhláškou.¹⁹ Obecní živnostenské úřady podle ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech, ve znění pozdějších předpisů, plní funkci jednotného kontaktního místa podle zákona č. 222/2009, o volném pohybu služeb, ve znění pozdějších předpisů.

Výše příspěvku pro jednotlivá jednotná kontaktní místa je stanovena na základě statistik vedených v informačním systému „SINPRO“, tj. zaevidovaných a následně řešených dotazů klienta bez duplicit takového dotazu za období od 1. 1. do 31. 12. 2016. Konkrétní počet zaevidovaných a následně řešených dotazů v rámci jednotného kontaktního místa je přiřazen jednomu ze škály stanovených intervalů (rozpětí „od - do“), ke kterému jsou navázány finanční prostředky. Se zvyšujícím se počtem řešených dotazů se zvyšují navázané finanční prostředky v rámci škály stanovených intervalů, příspěvek pro rok 2018 je následující:

Tabulka 12: Výše příspěvku na provoz jednotných kontaktních míst

Kontaktní místo	Počet dotazů	Výše příspěvku v Kč
Ostrava	374	900 000
České Budějovice	194	480 000
Liberec	13	60 000
Hradec Králové	83	240 000
Jihlava	34	120 000
Zlín	167	420 000
Černošice	37	120 000
Olomouc	56	180 000
Karlovy Vary	104	300 000
Brno	482	1 200 000
Plzeň	86	240 000
Pardubice	330	840 000
Ústí nad Labem	15	60 000

Zdroj: Zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2018

V rámci příspěvku na výkon státní správy je také **financováno veřejné opatrovnictví**. Obce jako veřejní opatrovníci obdrží násobek paušální platby na jednoho opatrovance podle jejich faktického počtu k rozhodnému dni. Tímto rozhodným dnem byl pro příspěvek na rok 2018 31. březen 2017. Výše zmíněné paušální platby byla pro rok 2018 stanovena ve výši 29 000 Kč na opatrovance za rok. Na změny v počtu opatrovanců v průběhu roku není brán zřetel.

Poslední činností, která je v oblasti výkonu státní správy financována v rámci příspěvku na výkon státní správy, je **vydávání občanských průkazů**. Obec, kde byla podána žádost o vydání občanského průkazu, (tzv. „místo nabrání“) obdrží příspěvek ve výši násobku 107 Kč za každý 1 ks takto „nabraného“ občanského průkazu. Rozhodným obdobím pro stanovení počtu podaných žádostí o vydání občanských průkazů, který je získán na základě údajů příslušného informačního systému Ministerstva vnitra, je období od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016. Celková částka příspěvku zjištěná výše uvedeným propočtem se dle matematických zásad zaokrouhluje na celé stokoruny.

V případě přesunu přenesené působnosti na základě rozhodnutí krajského úřadu či Ministerstva vnitra, je současně rozhodnuto také o příspěvku na výkon přenesené působnosti.

¹⁸ Jednotná kontaktní místa (JKM) jsou zacílena na pomoc podnikatelům v oblasti poskytování služeb. Jsou součástí celoevropské sítě, díky čemuž mohou pomoci i v případě podnikání v jiném členském státě EU. Úlohou jednotného kontaktního místa je především usnadnění vstupu do podnikání v rámci jednotného evropského trhu a k tomu slouží dvě hlavní funkce. Poskytování informací, které klient potřebuje k tomu, aby mohl podnikat a zprostředkování kontaktu s příslušným úřadem, který se povolováním konkrétních činností zabývá.

¹⁹ Vyhláška č. 248/2009 Sb., Vyhláška, kterou se stanoví seznam jednotných kontaktních míst

Výše příspěvku krajům je též přímo vymezena v zákoně o státním rozpočtu České republiky na rok 2018.

Tabulka 13: Výše příspěvku krajům na přenesený výkon státní správy

Kraj:	Příspěvek na výkon státní správy (Kč)
Středočeský	129 621 800
Jihočeský	89 878 800
Plzeňský	81 556 000
Karlovarský	59 267 700
Ústecký	100 413 800
Liberecký	70 970 200
Královéhradecký	83 682 300
Pardubický	76 635 100
Vysočina	76 635 500
Jihomoravský	12 844 960
Olomoucký	85 202 700
Zlínský	85 074 300
Moravskoslezský	130 187 600
Celkem	1 197 575 400

Zdroj: Zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2018

I zde platí, že výše příspěvku pro jednotlivé kraje byla dána výší finančních prostředků, které na výkon činností poskytoval původně stát před tím, než proběhla reforma veřejné správy.

Za výkon správních činností jsou inkasovány správní poplatky, které obvykle také nekryjí výdaje na řízení prováděná v přenesené působnosti, při porušení povinností uložených zákonem pak pokuty - viz ustanovení § 9 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Výši jednotlivých poplatků případně způsob jejich výpočtu stanovuje sazebník, který je součástí zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

Specifickým případem mimo výše zmíněné způsoby financování je hrazení veškerých výdajů spojených s výkonem některých činností v přenesené působnosti, kdy je průlomová novela zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Stanoví, že náklady vzniklé v souvislosti s výkonem sociálně-právní ochrany dětí nese stát. Podle zákona č. 359/1999 Sb., o sociální ochraně dětí:

§ 58

(1) Náklady vzniklé v souvislosti s výkonem sociálně-právní ochrany, není-li dále stanoveno jinak, nese stát, s výjimkou nákladů na zřízení a provoz zařízení sociálně-právní ochrany, které nese zřizovatel tohoto zařízení, a s výjimkou nákladů, které vznikly pověřené osobě v souvislosti s výkonem sociálně-právní ochrany.

(2) Je-li obec, kraj nebo pověřená osoba zřizovatelem zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, má nárok na státní příspěvek podle § 42g až 42n.

(3) Sociálně-právní ochrana se poskytuje bezplatně, s výjimkou pobytu dítěte ve výchovně rekreačním táboře, pobytu dítěte v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc a správy jmění dítěte.

(4) Při stanovení ceny za pobyt dítěte ve výchovně rekreačním táboře vychází zřizovatel ze zvláštního právního předpisu. Zřizovatel může stanovit podmínky, za nichž nebude zaplacení této ceny zcela nebo zčásti požadovat.

§ 58a

Působnosti stanovené krajskému úřadu, obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností nebo obecnímu úřadu podle tohoto zákona jsou výkonem přenesené působnosti.

Původně Ministerstvo financí²⁰ zřídilo nový titul „Dotace na činnosti vykonávané obcemi s rozšířenou působností v oblasti sociálně-právní ochrany dětí“, která je uvolňována čtvrtletně a je předmětem finančního vypořádání vztahů ke státnímu rozpočtu. V souvislosti s možností vyúčtovat státu veškeré výdaje na tomto úseku vznikla řada metodických problémů, obce byly nuceny zavést nový systém sledování výdajů. Na tomto mikrosegmentu se projevila objektivizace výdajů na výkon přenesené působnosti (problematické je zejména stanovení režijních výdajů mezi jednotlivé typy činnosti).

Obce mohou mezi sebou uzavřít veřejnoprávní smlouvu (VPS). Veřejnoprávní smlouvy mohou sloužit obcím k zajištění přeneseného výkonu státní správy v případě, že nedokáží vykonávat PP vlastními silami (důvodem může být nedostatečné personální kapacity, nákladová optimalizace, technická náročnost procesů apod.). Příkladem takové smlouvy může být smlouva mezi dvěma obcemi, jejichž orgány vykonávají PP ve stejném správním obvodu ORP, podle níž budou orgány jedné z těchto obcí vykonávat přenesenou působnost (nebo její část) pro orgány druhé obce. Finanční stránka je v případě veřejnoprávních smluv otázkou dohody mezi příslušnými obcemi.

Protože příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti nemusí krýt její veškeré náklady vznikající v souvislosti s tímto výkonem státní správy, musí obec (kraj) výkon přenesené působnosti hradit i z jiných příjmových kapitol rozpočtu obce (kraje).

Daňové příjmy obcí představují jeden z významných zdrojů příjmů obcí v ČR a lze konstatovat, že do značné míry ovlivňují jejich finanční stabilitu.

Daňové příjmy obcí jsou tvořeny jak sdílenými typy daní, kdy se o výnos dělí obec s ostatními články rozpočtové soustavy, a které představují významnější část, tak svěřenými daněmi, kdy výnos připadá pouze obcím.

Daňové příjmy obcí tvoří největší část celkových příjmů pro veškeré aktivity obce. V prostředí ČR dosahují podílu téměř 60 % obecních rozpočtů. Obce si do svých rozpočtů rozdělí podíly celostátních výnosů daní dle zákona o rozpočtovém určení daní²¹. Konkrétní složky daňových příjmů obcí, vymezené tímto zákonem, jsou uvedeny v následující tabulce:

Tabulka 14: Daňové příjmy obcí

Typ daně:	Podíl určený obcím:
Dan z nemovitých věcí	Výnos z daně z nemovitostí, které se nachází na území obce.
Daň z přidané hodnoty	Mezi obce je rozděleno 23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně.
Daň z příjmů fyzických osob	Mezi obce je rozděleno 23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně podle zákona o daních z příjmů Mezi obce je dále rozděleno 23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby. Mezi obce je dále rozděleno 23,58 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené výše. Mezi obce je dále rozdělen podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby.
Daň z příjmů právnických osob	Výnos z daně z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec.

Zdroj: Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), v znění pozdějších předpisů

²⁰ Do roku 2012 byla dotace součástí kapitoly Všeobecná pokladní správa, v roce 2013 byla převedena do kapitoly MPSV.

²¹ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), v znění pozdějších předpisů

Procento, které jednotlivá obec získá z daňových příjmů určených obcím, se vypočte jako součet souboru parametrů, viz následující tabulka.

Tabulka 15: Parametry výpočtu rozdělení daňových příjmů obcí

Parametr:	Výpočet
Poměr započtené výměry katastrálních území obce (odstavec 7) k celkové započtené výměře katastrálních území všech obcí, vyjádřený v procentech a násobený koeficientem 0,03	$příjem_{výměra} = \frac{výměra\ katastrálního\ území\ obce}{výměra\ katastrálního\ území\ všech\ obcí} * 100 * 0,03$
Poměr počtu obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí vyjádřený v procentech a násobený koeficientem 0,10	$příjem_{obyvatelstvo} = \frac{počet\ obyvatel\ obce}{počet\ obyvatel\ všech\ obcí} * 100 * 0,10$
Poměr počtu dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí k počtu těchto dětí a žáků za všechny obce, vyjádřený v procentech a násobený koeficientem 0,09	$příjem_{školství} = \frac{počet\ žáků\ v\ obci}{počet\ žáků\ ve\ všech\ obcích} * 100 * 0,09$

Pro rozdělování daňových výnosů obcím se používají tzv. koeficienty postupných přechodů. S rostoucím počtem obyvatel roste koeficient pro výpočet výše daňových příjmů. Výše koeficientů je uvedena v následující tabulce:

Tabulka 16: Koeficienty výpočtu rozdělení daňových příjmů obcí

Obce s počtem obyvatel:	Koeficient:
0 až 50	1,0000
51 až 2 000	1,0700
2001 až 30 000	1,1523
30 001 a více	1,3663
Brno	2,2961
Ostrava	2,2961
Plzeň	2,2961
Hlavní město Praha	4,0641

Při tvorbě zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, se podíly obcí na sdílených daních stanovily tak, aby obce získaly v absolutní částce tolik, jako při předchozí právní úpravě. V návaznosti na to byly stanoveny příslušné koeficienty. Podíly obcí na sdílených daních se pak v rámci jednotlivých novel upravovaly (navyšovaly), v návaznosti na politických dohodách. Co se týče vah a volby jednotlivých parametrů, tak se rovněž jedná o kompromis vzniklý z politických jednání, která probíhají při sestavení novel RUD. Samozřejmě tato kritéria zohledňují specifika obcí, jako je rozloha obce, její lidnatost, apod.

K daňovým příjmům obcí patří také místní poplatky, správní poplatky a poplatky spojené s životním prostředím, viz následující přehled:

Tabulka 17: Přehled místních, správních a dalších poplatků, jejichž výnosy jdou jako příjmy do rozpočtu obcí

Místní poplatky	poplatek ze psů
	poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt
	poplatek za užívání veřejného prostranství
	poplatek ze vstupného
	poplatek z ubytovací kapacity
	poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst
	poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů
	poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace
Správní poplatky	Předmětem poplatků je správní řízení upravené zvláštním právním předpisem a další činnost správního úřadu související s výkonem státní správy. Úkony, které podléhají zpoplatnění, jsou vymezeny v jednotlivých položkách sazebníku poplatků, který tvoří přílohu k zákonu.
Poplatky za znečišťování životního prostředí	Za vypouštění odpadních vod do vod povrchových
	Oplatky za znečištění ovzduší
	Poplatky za uložení odpadů
	Poplatky za povolené vypouštění odpadních vod do vod povrchových
	Poplatky za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních
	Odvod za odnětí půdy ze zemědělského a lesního fondu (40 % získává obec)

Zdroj: Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 565/1990 Sb., zákon České národní rady o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

Kraje si do svých rozpočtů rozdělí podíly celostátních výnosů daní dle zákona o rozpočtovém určení daní²². Konkrétní složky daňových příjmů krajů, vymezené tímto zákonem, jsou uvedeny v následující tabulce:

Tabulka 18: Daňové příjmy krajů

Typ daně:	Podíl určený obcím:
Daň z příjmu právnických osob	V případech, kdy poplatníkem je příslušný kraj, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby.
	Mezi kraje je rozdělen podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob, s výjimkou daně z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušný kraj (s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby) nebo kdy poplatníkem je příslušná obec (s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby).
Daň z přidané hodnoty	Mezi kraje je rozdělen podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty.
Daň z příjmů fyzických osob	Mezi kraje je rozdělen podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby.
	Mezi kraje je rozdělen podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby.
	Mezi kraje je rozdělen podíl na 8,92 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené výše.

Zdroj: Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), v znění pozdějších předpisů

Stejný zákon upravuje procentuální rozdělení daňových výnosů mezi jednotlivé kraje, viz následující tabulka:

²² Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), v znění pozdějších předpisů

Tabulka 19: Procentuální rozdělení daňových výnosů mezi jednotlivé kraje

Kraj:	Podíl daňových výnosů určených kraji (%)
Hlavní město Praha	3,183684
Středočeský	13,774311
Jihočeský	8,607201
Plzeňský	7,248716
Karlovarský	3,772990
Ústecký	8,242502
Liberecký	4,681207
Královéhradecký	6,442233
Pardubický	5,555168
Vysočina	7,338590
Jihomoravský	9,526055
Olomoucký	6,751705
Zlínský	5,251503
Moravskoslezský	9,624135

Zdroj: Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), v znění pozdějších předpisů

Kraje vznikly zcela nově od roku 2000. Postupně, ve **dvou fázích reformy veřejné správy**, na ně **přešly kompetence a zařízení** (střední školy, silnice II. a III. třídy, dopravní obslužnost, atd.) a s nimi i zdroje – **nejprve formou dotací (rok 2001), následně vymezeným podílem na daňových příjmech** (podíl krajů od roku 2002 činil 3,1 %, po druhé etapě přesunu v roce 2005 dosáhl 8,92 %). U krajů vznikly daňové podíly zjednodušeně řečeno „překlopením“ skutečných toků na kompetence předtím financované státem (skutečného objemu peněz), tento přístup platí i pro stanovení dílčích podílů jednotlivých krajů na stanové části výnosu sdílených daní.

Nedaňové příjmy obcí vznikají z vlastní hospodářské činnosti obce. Uživatelské poplatky slouží k částečné úhradě služeb, které poskytuje obec. Mohou zahrnovat platby za vodné, stočné, z užívání obecních bytů apod. Zahrnují především následující typy příjmů:

- Příjmy z pronájmu majetku.
- Příjmy od organizací zřízených a založených obcí.
- Dary a příspěvky.

Mezi nedaňové příjmy obcí je rovněž zařazena úhrada z dobývacího prostoru, na které se obec podílí se státem, který tuto úhradu vybírá z dobývání vyhrazených surovin, a to podle tržní hodnoty vydobyté suroviny a plochy, kterou dobývání zabere.

Kapitálové příjmy obcí jsou příjmy zahrnující příjmy z prodeje dlouhodobého majetku (nemovitosti, akcie apod.). Tyto příjmy tvoří alternativu příjmů z pronájmu majetku. Obce svůj majetek mohou prodat pro zisk jednorázového příjmu nebo pronajímat pro příjem dlouhodobý.

Nenárokové dotace obcím (přijaté transfery)

Dotace a finanční prostředky, které mohou obce získávat ze státního rozpočtu, z fondů, z rozpočtu kraje, z fondu EU. Jejich výčet je poměrně široký. Obecně lze u těchto dotací říci, že se každá obec musí o tyto prostředky ucházet v dotačních programech.

3.3 Popis existujících problémů, na které bude analytická část reagovat

Konkrétním problémem současného systému veřejné správy je způsob financování státní správy delegované na územní samosprávy. Aktuální systém financování nedisponuje informacemi o míře využívání příspěvku na agendy vykonávané v přenesené působnosti a nelze tak přesně určit, kolik tento výkon státní správy stojí. Výsledkem je, že některé obce i kraje odhadují míru krytí výkonu státní správy v přenesené působnosti pod 50 %. Na druhou stranu mohou existovat obce, které mají výkon státní správy pokryt z výrazně větší části. Nelze také s dostatečnou přesností sledovat dopady změn ve výkonu státní správy.

Výdaje obcí jsou analyzovány nedostatečně (zpravidla dochází k pouhému porovnání celkových výdajů obcí, příp. členění na výdaje běžné a kapitálové), což souvisí s tím, že obce nevedou samostatné výkaznictví/účetnictví pro činnost samostatnou a přenesenou a také mají rozdílné ekonomické postavení (jako je vývoj v minulých letech, ekonomická síla obce, velikost obce, priority volených představitelů obce). **Centrálně není vykazováno, na jaké konkrétní účely jsou finanční prostředky poskytnuty.**

Neexistuje modelace činností obcí v přenesené působnosti a její návaznost na úkony, a tak nemůže být zavedeno standardizování činností přenesené působnosti (nelze stanovit výkonnost a s tím spojenou efektivnost, účinnost a hospodárnost činností). **Příspěvek na výkon přenesené působnosti se obtížně kvantifikuje na jednotlivé kategorie činností v obci** (není znám objem příspěvku připadajícího na konkrétní agendu), a tak se obtížně stanovují změny (vznik nové agendy nebo úkonu aj.). Nesoučinnost mezi resorty a nesdílení potřebných informací jsou další překážkou kvantifikace činností v agendách přenesené působnosti.

Struktura a četnost řízení, které obec vykonává v přenesené působnosti, se mění v prostoru i čase, proto je obtížné dle skutečných nákladů na výkon PP stanovit výši státního příspěvku pro jednotlivou obec. Finanční vazba nové činnosti je stanovena na základě odborných odhadů příslušných resortů, které byly součástí zdůvodnění legislativních návrhů, ale nejsou následně porovnávány s praxí, ani neexistuje zpětná vazba z obcí.

Z hlediska financování je zásadním problémem neefektivní, nedostatečný a netransparentní způsob rozdělování finančních prostředků na přenesenou působnost obcí. Na tento nedostatek již poukazuje řada studií, zejména u obcí s rozšířenou působností, například Strategický rámec rozvoje veřejné správy problém financování potvrzuje.

Obce si průběžně nezpracovávají statistiky výkonů v rámci většiny agend. V současné době je Ministerstvem vnitra přesně evidován počet vydaných občanských průkazů, u kterých je platba za vydání 1 OP²³. Dále obce jsou schopné udat počty u cestovních dokladů, řidičských průkazů a evidence vozidel. Informace o vytížení v rámci těchto zmíněných agend se dají zjistit i z objednávkového systému v rámci úřadů, které ho mají, kdy občan si vezme pro danou agendu pořadové číslo a čeká na vyvolání. Na některých obcích je vyvolávací systém používán i pro matriku, evidenci obyvatel. Takto je možné zjistit, kolik návštěvníků bylo v rámci těchto agend odbaveno. Vhodným řešením je aktivní využití centrálních informačních systémů a zavedení povinného reportingového systému činností v rámci dané agendy. Vzhledem k uvolnění některých výše zmíněných agend od místní příslušnosti dochází k vyřizování OP a cestovních dokladů na úřadech obcí, ve kterých občané nemají trvalý pobyt, ale např. zde pracují – z důvodu lepšího dosahu a stíhnutí pracovní doby úřadu, nebo do kterých dojíždějí např. za nákupy, či dalšími službami. Důležitá je také otázka úřední doby úřadu, kdy např. občané navštěvují úřad, který má

²³ Obec, kde byla podána žádost o vydání občanského průkazu, (tzv. „místo nabrání“) obdrží příspěvek ve výši násobku 107 Kč za každý 1 ks takto „nabraného“ občanského průkazu.

otevřeno více dnů v týdnu, na základě realizovaných rozhovorů se zástupci úřadů ORP občané rádi využívají k vyřizování agend pátky, kdy má otevřeno jen menší počet úřadů.

V souvislosti s uvolněním agend od místní příslušnosti pak dochází ke zvyšování počtu klientů na úřadech ve větších městech. Občané se také rozhodují podle čekací doby, tzn., že úřad, kde je otevřeno více přepážek najednou, a tím je nižší čekací doba pro klienta, je pro vyřízení agendy ze strany občanů preferovanější. Tím může dojít k situaci, kdy je obec, která agendu dostatečně financuje (např. na úkor jiných činností v samostatné působnosti), nadměrně využívána nerezidenty. Zrušení místní příslušnosti bez odpovídající změny financování tak může v extrémních případech vést k nižší kvalitě služeb. Menší úřady mají problém zajistit dostatečný komfort pro klienty (např. rozšířením úředních hodin), jelikož pro dané agendy mají nižší počet úředníků, kteří mají často na starost více agend, a mají problém zajistit i jejich zastupitelnost.

Česká republika je specifická vysokým množstvím malých obcí. Tato situace implikuje komplikovanější a nákladnější financování systému územní správy včetně agend přenesené působnosti.

Obce se od sebe liší rozsahem výkonu státní správy v přenesené působnosti. V ČR jsou 3 typy obcí (ZP, POÚ, ORP – viz úvod). V reálné praxi lze podle rozsahu přenesené působnosti vykonávané na konkrétním úřadě rozlišit dle dostupných informací celkem 13²⁴ různých kategorií obcí. Tato širší znesnadňuje odpovědět na otázku, jak férově nastavit systém financování.

	Počet obcí
obec I. typu	365
obec I. typu + vidimace a legalizace	103
obec I. typu + CzechPOINT	1 615
obec I. typu + matriční úřad	5
obec I. typu + CzechPOINT + vidimace a legalizace	2 928
obec I. typu + matriční úřad + stavební úřad	3
obec I. typu + CzechPOINT + matriční úřad + vidimace a legalizace	618
obec I. typu + stavební úřad + vidimace a legalizace	1
obec I. typu + CzechPOINT + stavební úřad	2
obec I. typu + CzechPOINT + stavební úřad + vidimace a legalizace	9
obec I. typu + CzechPOINT + matriční úřad + stavební úřad + vidimace a legalizace	216
obec I. typu + CzechPOINT + matriční úřad + stavební úřad + vidimace a legalizace + POÚ	183
obec I. typu + CzechPOINT + matriční úřad + stavební úřad + vidimace a legalizace + POÚ + ORP	205
Praha	1
Celkem	6 254

Zdroj: vyhláška č. 36/2006 Sb., v aktuálním znění, vyhláška 364/2009 Sb., v aktuálním znění, Příspěvek na výkon státní správy pro rok 2017, výpočty autorů

Tento stav lze považovat za nesystémový a nepřehledný především pro občana jako koncového uživatele. Na druhou stranu, ač je systém nepřehledný, je zvykový a zažitý.

Specifickou kategorií územních samospráv jsou statutární města. Z hlediska výkonu státní správy může vyvolávat problém rozdílný rozsah výkonu státní správy v přenesené působnosti v městských

24

obec I. typu, obec I. typu + vidimace a legalizace, obec I. typu + CzechPOINT, obec I. typu + matriční úřad, obec I. typu + CzechPOINT + vidimace a legalizace, obec I. typu + matriční úřad + stavební úřad, obec I. typu + CzechPOINT + matriční úřad + vidimace a legalizace, obec I. typu + stavební úřad + vidimace a legalizace, obec I. typu + CzechPOINT + stavební úřad + vidimace a legalizace, obec I. typu + CzechPOINT + matriční úřad + stavební úřad + vidimace a legalizace, obec I. typu + CzechPOINT + matriční úřad + stavební úřad + vidimace a legalizace + POÚ, obec I. typu + CzechPOINT + matriční úřad + stavební úřad + vidimace a legalizace + POÚ + ORP, Praha

částech statutárních měst, o to více, že tyto rozdíly se nevyskytují pouze mezi jednotlivými městy, ale i mezi částmi téhož města.

Výše uvedené problémy se mohou přenášet do oblasti financování výkonu státní správy v přenesené působnosti na obcích – zmiňme např. uváděnou existenci rozdílů mezi výší úhrady výdajů na státní správu mezi jednotlivými obcemi, obtížný kontinuální monitoring skutečného využití dotace ze státního rozpočtu na výkon příslušných agend a následné vyhodnocování (z důvodu způsobu vedení účetnictví územních samosprávných celků a rozdílného organizačního uspořádání jednotlivých úřadů neumožňujícího stanovit výdaje na jednotlivé činnosti, agendy a úkony jednoznačně) apod. V případě malých obcí (rozsah přenesené působnosti může malé obce administrativně zatěžovat a limitovat je v kvalitě provádění dalších úkolů této úrovně) je patrný vysoký počet uzavíraných veřejnoprávních smluv, což ukazuje snahu zajistit některé agendy v rámci větších územních celků. Pomocí současné metodiky stanovení výše příspěvku se také obtížně kvantifikují jednotlivé změny ve výkonu přenesené působnosti u jednotlivých kategorií obcí. Současná metodika stanovení příspěvku tak nedovoluje úměrně upravovat rozdělení finančních prostředků vůči realizovaným změnám v rozsahu vykonávaných kompetencí přenesené působnosti.

Na druhou stranu má současný systém i svá pozitiva ve formě jasně nastavených pravidel pro stanovení výše příspěvku, nízké administrativní náročnosti a stability již zavedeného systému.

Na uvedené problémy, spojené se současnou formou financování výkonu PP, reagují následující kapitoly stanovením cíle a následnou identifikací možných variant řešení spolu s určením klíčových nákladů a přínosů jednotlivých variant.

3.4 Stanovení cíle

Způsob zpracování projektu bude respektovat obecný cíl stanovený v zadávacích podmínkách, kterým je zefektivnění a větší transparentnost financování přeneseného výkonu státní správy v území a odstranění nedostatků současného způsobu financování, na základě:

- validace a rozpracování již existujících variant možných úprav systému financování přeneseného výkonu státní správy včetně příslušných podkladových analýz (zaměřených zejména na náklady, přínosy a dopady),
- projednání variant řešení s relevantními zainteresovanými stranami a výběr varianty a
- návrhu realizace (implementace) vybrané varianty.

3.5 Stručný souhrn finanční situace obcí a krajů v ČR

Následující kapitola aplikuje teoretický rámec popsáný v úvodních kapitolách a stručně popisuje současnou finanční situaci obcí v ČR. Analyzované příjmové a výdajové ukazatele se týkají jak přenesené, tak samostatné působnosti. Nicméně protože míra krytí nákladů na výkon PP příspěvkem na PP nedosahuje u všech kategorií obcí a u všech agend 100 %, je vhodné prozkoumat celkový rozpočet obcí a jeho strukturu a identifikovat cesty, kterými se obce nejen ve svém výkaznictví budou snažit reagovat na změny způsobu financování PP.

Územní samosprávy jsou nejpočetnější skupinou veřejných rozpočtů a správné nastavení příjmů a výdajů je důležitým faktorem rozvoje a správného fungování veřejné správy na lokální úrovni. Základní úlohou efektivního systému veřejné správy je poskytování služeb obyvatelstvu v dostatečném rozsahu a kvalitě. Institucionální rámec na lokální úrovni je nejčastějším bodem kontaktu občana s veřejnou správou. Dopad na kvalitu služeb veřejné správy má i struktura obcí v

ČR, kdy zde existuje vysoký počet malých samospráv, které nemají k dispozici specialisty a odborníky na jednotlivé agendy. Jejich rozvoj a realizace investičních aktivit je náročnější než u větších celků a disponují vyšším rizikem platební neschopnosti.

Co se týče zadlužení obcí, musí obec podle nového zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti plnit tzv. dluhové pravidlo. Pravidlo říká, že pokud zadlužení obce přesáhne 60 % průměrného příjmu za poslední čtyři roky, bude třeba jej snížit v roce následujícím alespoň o 5 % z rozdílu mezi aktuální výší dluhu a 60 % průměrného příjmu. Jeho účelem je zajistit, aby samosprávy byly schopny bez problémů financovat kdykoli v budoucnu své dluhy svými vlastními likvidními prostředky. Plnění tohoto pravidla bude Ministerstvo financí poprvé vyhodnocovat v roce 2018 na základě výše zadlužení k 31. prosinci 2017.

Obrázek 4: Fiskální pravidlo – ÚSC (2016)



Zdroj: Právní úprava rozpočtové odpovědnosti se zaměřením na územní samosprávu, Ministerstvo financí, duben 2017

V současnosti nelze jednoznačně a univerzálně měřit výkon a efektivitu veřejné správy a lze usuzovat, že kvalita služeb je značně proměnlivá. Metoda výpočtu příjmu obcí je založena ve valné většině na odhadu dle počtu obyvatel za použití konceptu trvalého bydliště. Protože trvalé bydliště již není tak dokonalým ukazatelem rezidence z důvodu vyšší mobility osob v rámci státu, dochází u některých obcí k disbalanci příjmů a výdajů (resp. změně objemu poskytovaných služeb pro rezidenty) samospráv. Tento stav pak může být posílen jinými socioekonomickými podmínkami jako např. strukturální nezaměstnanost nebo předlužení obyvatel.

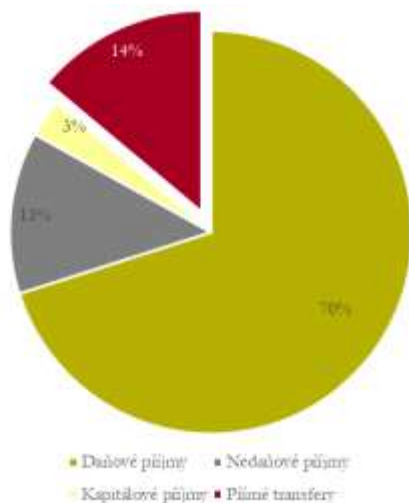
Bez dostatečně obsáhlého statistického zjišťování nelze dostatečně určit potřeby jednotlivých municipalit a nelze přistoupit ke srovnávání jednotlivých úřadů. Platí, že každé území je unikátní v rozložení sídel, demografického složení a struktury lokální ekonomiky. Tyto faktory různou mírou přispívají k poptávce po veřejných službách zajišťovaných v rámci přenesené působnosti veřejné správy.

3.5.1 Struktura obecních příjmů

Důležitým faktorem ve financování obcí je značně omezená finanční autonomie na straně příjmů. Nejvýraznějším příjmem obcí jsou daňové příjmy dle zákona o rozpočtovém určení daní. Ten obcím stanovuje podíl na výběru jednotlivých daní, ale obce nemohou tento podíl přímo ovlivnit. Výši většiny dalších příjmů také obce nemohou ovlivnit (viz teoretický popis v úvodních kapitolách). Největší mírou finanční autonomie pak obce disponují u kategorie místních poplatků, jejichž podíl na celkových příjmech je ovšem malý (konkrétní čísla bude uvedena v následujících částech studie).

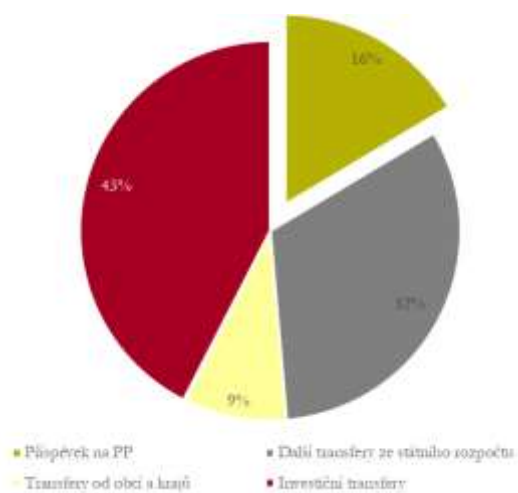
Následující odstavce ukazují nejprve strukturu celkových příjmů obcí, a to z následujícího, již výše uvedeného, důvodu. Úhrada obcím za výkon PP má formu příspěvku, tj. nemusí pokrývat celou částku nákladů spojených s výkonem PP (míra krytí bude vypočtena v dalších kapitolách). Obec pak musí zbylou část hradit z jiné rozpočtové kapitoly. Čím omezenější finanční autonomie obcí, tím obtížnější je reakce na vzniklý deficit a systém financování výkonu PP by měl tuto skutečnost zohlednit.

Graf 1: Struktura obecních příjmů 2017



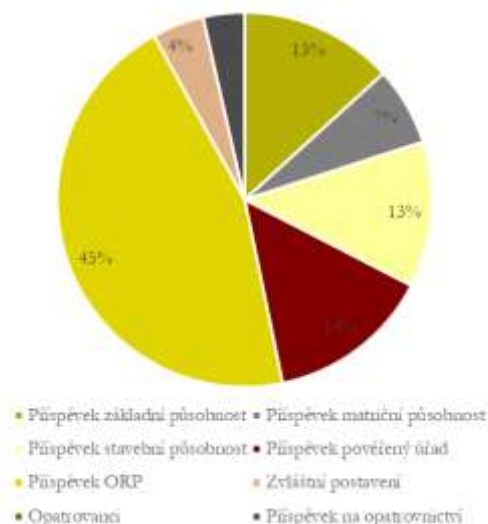
Zdroj: Monitor

Graf 2: Dělení přímých transferů 2017



Zdroj: Monitor

Graf 3: Dělení příspěvku na PP 2017



Zdroj: MV

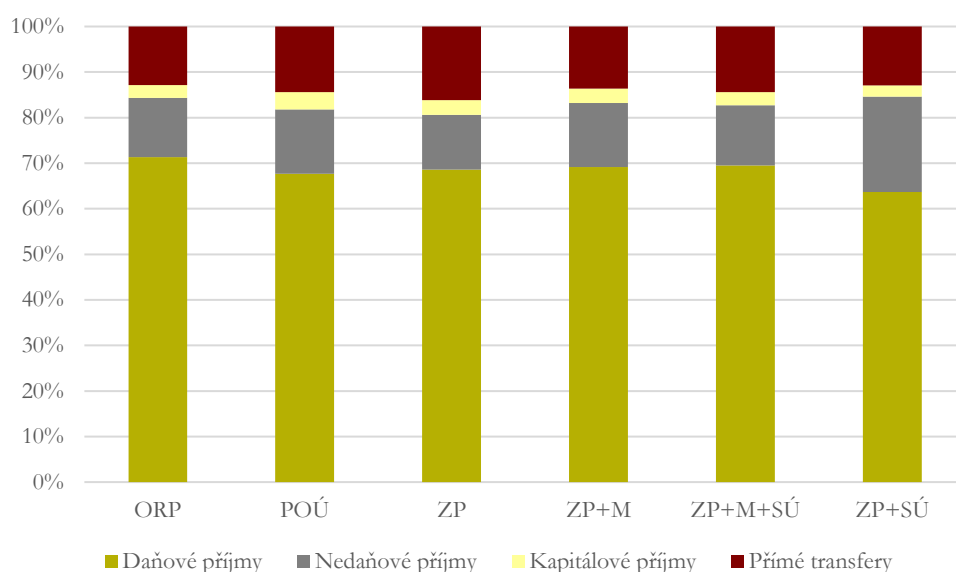
Tabulka 20: Přehled o transferech a půjčkách přijatých obcemi a dobrovolnými svazky obcí (DSO) ze státního rozpočtu a ze státních fondů v roce 2016 (v mil. Kč)

Kapitola	Celkem	Neinvestiční	z toho: Investiční	Půjčky
Úřad vlády české republiky	9,2	9,2		
Ministerstvo zahraničních věcí	0,5	0,5		
Ministerstvo obrany	3,9	2,5	1,4	
Ministerstvo práce a sociálních věcí	4 469,4	4 415,8	53,6	
Ministerstvo vnitra	388,2	133,5	254,7	
Ministerstvo životního prostředí	1 480,3	109,7	1 370,6	
Ministerstvo pro místní rozvoj	2 483,3	497,9	1 985,4	
Ministerstvo průmyslu a obchodu	107,4	13,6	93,8	
Ministerstvo dopravy	1 296,0	216,2	1 079,8	
Ministerstvo zemědělství	2 303,1	358,1	1 945,0	
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	11 909,0	11 370,1	538,9	
Ministerstvo kultury	409,1	401,5	7,6	
Ministerstvo zdravotnictví	58,9	20,2	38,7	
Národní fond	78,7	29,0	49,7	
VPS - transfery v rámci souhrn. dotačního vztahu	8 350,4	8 350,4		
VPS - ostatní transfery	1 252,7	441,0	801,1	10,6
Státní zemědělský intervenční fond	1,8	1,3	0,5	
Státní fond životního prostředí	161,0	45,3	98,9	16,8
Státní fond dopravní infrastruktury	992,3	196,9	795,4	
Státní fond rozvoje bydlení	12,8	12,7	0,1	
Státní fond kinematografie	2,7		2,7	
Státní fond kultury	0,2	0,2		
Celkem	35 770,9	26 625,6	9 117,9	27,4

Zdroj: Státní závěrečný účet ČR za rok 2016²⁵

Největší položkou v transferech přijatých obcemi a dobrovolnými svazky obcí ze státního rozpočtu a ze státních fondů jsou neinvestiční transfery z kapitoly Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy v celkové výši 11,9 mld. Kč, což je srovnatelná hodnota s rokem 2015. Většinu těchto prostředků představují přímé náklady na vzdělávání, dotace na soukromé školy, zvýšení platů pracovníků regionálního školství, na podporu odborného vzdělávání a na podporu asistentů pedagogů pro děti a žáky se sociálním znevýhodněním. Investiční prostředky byly použity na obnovu materiálně technické základny sportu. V případě transferů z Ministerstva práce a sociálních věcí značnou část z celkového objemu představují především transfery na výkon činnosti obcí s rozšířenou působností v oblasti sociálně-právní ochrany dětí a na neinvestiční nedávkové transfery podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Další prostředky byly obcím uvolněny na výkon pěstounské péče, na státní příspěvek zřizovatelům zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, na aktivní politiku zaměstnanosti a na financování společných programů EU a ČR zaměřených na zlepšení struktury pracovních míst a snížení nezaměstnanosti. Ministerstvo zemědělství poskytlo prostředky především na podporu investic do výstavby a technického zhodnocení vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu. Finanční prostředky, které obce přijaly z kapitoly Ministerstva zemědělství, činily 2,3 mld. Kč a proti předchozímu roku představují zvýšení o 1,2 mld. Kč. Část transferů směřovala do oblasti investic na podporu výstavby a technického zhodnocení vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu.

²⁵ Údaje za rok 2017 v době zpracování nebyly k dispozici.

Graf 4: Podíly druhu příjmů u jednotlivých typů obcí v roce 2017

Zdroj: MONITOR, výpočet autorů

Meziroční pokles přímých transferů v roce 2016 byl zapříčiněn poklesem investičních transferů, zatímco neinvestiční transfery se pohybovaly přibližně ve stejné výši jako v roce 2015. Pokles investičních transferů téměř na poloviční úroveň byl zapříčiněn pomalým rozběhem nového programového období evropských operačních programů. V souvislosti s tímto poklesem došlo také k snížení kapitálových výdajů obcí o 40 % v porovnání s rokem 2015. Tato situace byla dočasná a po plném zaběhnutí operačních programů v roce 2017 došlo k návratu téměř na předchozí úroveň.

Jak je vidět na předchozím grafu, největší příjmovou položkou obecních rozpočtů jsou **daňové příjmy**.

Tabulka 21: Dělení daňových příjmů obcí v roce 2017

	RUD	Místní poplatky	Správní poplatky	Ostatní daňové příjmy
Částka (mil. Kč)	134 463	6 714	2 330	121
podíl - všechny obce	93,6 %	4,7 %	1,6 %	0,1 %
podíl - ORP	93,4 %	3,9 %	2,6 %	0,2 %
podíl - POÚ	92,9 %	6,0 %	1,1 %	0,0 %
podíl - ZP	93,9 %	6,0 %	0,1 %	0,0 %
podíl - ZP+M	95,1 %	4,7 %	0,2 %	0,0 %
podíl - ZP+M+SÚ	93,8 %	5,1 %	1,1 %	0,0 %
podíl - ZP+SÚ	88,6 %	10,4 %	0,9 %	0,0 %

Zdroj: MONITOR, výpočet autorů

Příjmy dle RUD tvořily v roce 2016 90 % daňových příjmů obcí a u nejmenších obcí se základní působností pak tento podíl tvořil více než 90 %. Místní, správní a další poplatky včetně odvodu z loterií a výherních hracích přístrojů byly druhou největší kapitolou daňových příjmů obecních rozpočtů a dosahovaly přibližně 8,4 mld. Kč. Jejich význam byl vyšší především u větších obcí. Podíl příjmů z místních poplatků u obcí se základní působností zvyšují obce Ralsko, Špindlerův Mlýn a Pec pod Sněžkou z důvodu vysokého výběru poplatků za lázeňský a rekreační pobyt a poplatků za ubytovací kapacity a malého počtu obcí v kategorii.

Další příjmovou kapitolou obecních rozpočtů jsou **nedaňové příjmy**, které tvoří 13 % celkových příjmů obcí. Jde především o příjmy od organizací zřízených obcemi (např. za vodné, stočné nebo služby), příjmy z pronájmu a úroky z poskytnutých úvěrů.

Největší částí **transferů** obcí jsou investiční transfery (též investiční dotace), jejichž účelem je zajištění veřejných statků. Historicky jde v porovnání s dalšími kapitolami o relativně kolísající příjem, který reaguje na aktuální potřeby a možnosti vznikem a zánikem dotačních programů a titulů jednotlivých ministerstev, často na základě učiněných rozhodnutí vlády či Parlamentu (např. podpora bytové výstavby, dotační intervence podporující reformu veřejné správy).

Další kategorií transferů je příspěvek na výkon přenesené působnosti, který slouží k financování výkonu státní správy v přenesené působnosti. Z důvodu ne zcela 100% krytí nákladů na výkon přenesené působnosti tímto příspěvkem je nutné část nákladů obcí hradit ze správních poplatků, a především z daňových příjmů obcí dle RUD. U menších obcí je podíl příspěvku na celkových příjmech malý, ale obce také zabezpečují menší objem služeb v PP.

Tabulka 22: Dělení transferů pro obce v roce 2017

	Příspěvek na PP	Další transfery ze státního rozpočtu	Transfery od obcí a krajů	Další transfery	Investiční transfery
Částka (mil. Kč)	8 106	7 748	3 554	91	9 006
podíl - všechny obce	28,4 %	27,2 %	12,5 %	0,3 %	31,6 %
podíl - ORP	43,0 %	30,1 %	16,1 %	0,2 %	10,7 %
podíl - POÚ	27,4 %	22,1 %	14,9 %	0,2 %	35,3 %
podíl - ZP	7,7 %	23,8 %	8,1 %	0,2 %	60,2 %
podíl - ZP+M	13,8 %	29,4 %	6,2 %	0,0 %	50,5 %
podíl - ZP+M+SÚ	23,3 %	22,9 %	7,6 %	2,8 %	43,4 %
podíl - ZP+SÚ	12,6 %	15,9 %	1,4 %	0,0 %	70,2 %

Zdroj: MONITOR, výpočet autorů

Pozn.: V případě dalších transferů u obcí se ZP+M+SÚ tvoří 95 % celkového příspěvku položka "Ostatní neinvestiční přijaté transfery od rozpočtů ústřední úrovně" u obce Jáchymov v Karlovarském kraji (IČO 254622).

Dalšími příjmy v oblasti transferů jsou dotační transfery ze státního rozpočtu a státních fondů a transfery od krajů nebo obcí. Systém transferů se vyznačuje složitostí v porovnání například s RUD, na druhou stranu umožňuje podporovat investice a projekty, které je potřeba realizovat ad hoc nebo jejich plošná podpora není efektivní.

Běžnou praxí je využívání možnosti uzavřít veřejnoprávní smlouvu (VPS) mezi obcemi a konsolidace výkonu některých agend vykonávaných v přenesené, ale také samostatné, působnosti. Přínos veřejnoprávních smluv spočívá v možnosti za dohodnutou cenu nebo bezplatně přenést povinnost vykonávat některé činnosti na jinou obec, která dokáže činnost vykonávat efektivněji a s nižšími náklady. Nadměrné užívání veřejnoprávních smluv snižuje přehlednost výkonu státní správy a je otázkou, zda jsou využívány pouze v případech, kdy obec není schopna zajistit danou agendu v dostatečném rozsahu a kvalitě.

Následující tabulka uvádí dle Analýzy optimalizace potřebnosti veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti celkový počet uzavřených veřejnoprávních smluv v rámci jednotlivých správních agend.

Tabulka 23: Počet VPS

Agenda	Počet smluv	Podíl
Přestupky	4 982	70,0 %
Zápis údajů do informačních systémů	703	9,9 %
Sociálně-právní ochrana dětí	546	7,7 %
Pozemní komunikace	410	5,8 %
Evidence obyvatel	386	5,4 %
Elektronická úřední deska	20	0,3 %
Elektronická podatelna	19	0,3 %
Ochrana přírody a krajiny	15	0,2 %
Stavební úřad	12	0,2 %
Daňová exekuce	8	0,1 %
Péče o postižené	6	0,1 %
Územní plánování	5	0,1 %
Návykové látky	3	< 0,1 %
Památková péče	3	< 0,1 %
Civilní služba	1	< 0,1 %
Dráhy	1	< 0,1 %
Myslivost, rybářství a ochrana lesa	1	< 0,1 %
Společná jednotka požární ochrany	1	< 0,1 %
Celkem	7 122	

Pozn.: Vzhledem ke skutečnosti, že některé z uzavřených veřejnoprávních smluv pojednávají o přenosu nikoliv jedné, ale dvou správních agend, je počet uzavřených veřejnoprávních smluv rozlišených podle jednotlivých správních agend vyšší než počet uzavřených veřejnoprávních smluv ve smyslu počtu právních jednání.

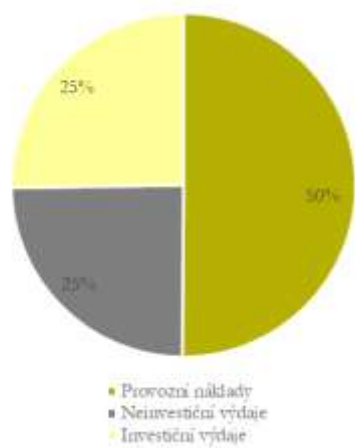
Zdroj: Analýza optimalizace potřeby veřejnoprávních smluv na výkon přenesené působnosti, MV 2017

Kapitálové příjmy územních samospráv vznikají například prodejem dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku nebo finančního majetku.

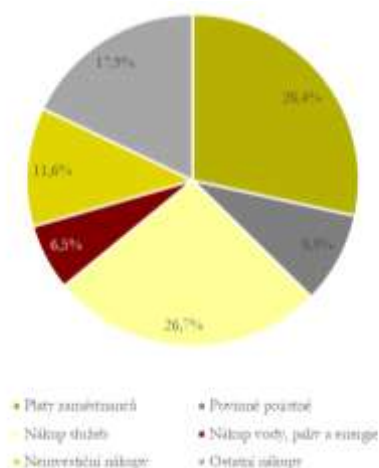
Závěrem lze říci, že vzhledem k relativně nízké míře finanční autonomie obcí v případě nízké míry krytí nákladů na výkon PP příspěvkem, se obce budou spíše než zvyšováním příjmů snažit reagovat na nepříznivou situaci snižováním nákladů (a to jak zvyšováním efektivity, tak v případě neexistence standardů, měření efektivnosti výkonu PP apod. úsporami při výkonu PP, snižováním počtu kontrol apod.).

3.5.2 Výdaje obcí

V dlouhodobém horizontu by úkolem územní samosprávy mělo být vytváření vhodných podmínek pro sociálně-ekonomický rozvoj území. Základním úkolem pak je zajištění služeb veřejnosti v dostatečné kvalitě a dostupnosti. Naproti tomu musí samospráva splňovat hospodárnost a dlouhodobou udržitelnost nastaveného systému.

Graf 5: Složení výdajů obcí v roce 2017

Zdroj: Monitor

Graf 6: Struktura provozních nákladů v roce 2017

Zdroj: Monitor

Jak ilustruje předcházející graf, polovinu výdajů obcí tvoří provozní náklady (výdaje spojené se zaměstnanci, energie, vybavení kanceláří, nákup služeb apod.). Druhou největší kapitolou jsou neinvestiční výdaje, které jsou z 90 % tvořeny neinvestičními transfery, čtvrtina výdajů obcí v roce 2017 směřovala do oblasti investiční činnosti. Z pohledu výkonu PP budou pro další části studie důležité především provozní výdaje. O těch budeme předpokládat (a tento předpoklad byl potvrzen i v rámci konzultací s obcemi), že dle podílu úvazků je lze ve stejném poměru rozdělit mezi SP a PP. Není zde žádný závažný důvod, na jehož základě by mohla být argumentace vedena v opačném směru, tvrdit, že výkon PP je relativně (v poměru k příslušným úvazkům) nákladnější / méně nákladný než výkon SP.

Pokud se podíváme na situaci v kategorizaci dle velikosti obcí, tvoří provozní náklady relativně stabilní podíl z celkových výdajů (49–51 %) pro všechny typy obcí v roce 2017. Výše neinvestičních a investičních nákladů obcí je na typu obce závislá více. Menší obce vydávají menší část na neinvestiční náklady, což je spojeno především s nižšími transfery městským společnostem a příspěvkovým organizacím. U investičních položek naopak u menší obce vydávají větší podíl svého rozpočtu.

Tabulka 24: Struktura nákladů, 2017

	Provozní náklady	Neinvestiční náklady	Investiční náklady
Všechny obce	50,12 %	24,62 %	25,26 %
ORP	50,12 %	33,80 %	15,20 %
<i>Do 20 000 obyvatel ve správním obvodu</i>	<i>50,26 %</i>	<i>25,83 %</i>	<i>23,91 %</i>
<i>Do 30 000 obyvatel</i>	<i>50,70 %</i>	<i>26,73 %</i>	<i>22,57 %</i>
<i>Do 50 000 obyvatel</i>	<i>49,78 %</i>	<i>29,94 %</i>	<i>20,29 %</i>
<i>Do 90 000 obyvatel</i>	<i>51,05 %</i>	<i>32,82 %</i>	<i>16,14 %</i>
<i>Nad 90 000 obyvatel</i>	<i>49,69 %</i>	<i>33,33 %</i>	<i>16,98 %</i>
POÚ	53,20 %	25,00 %	21,80 %
ZP	56,30 %	13,10 %	30,70 %
ZP+M	53,00 %	18,20 %	28,80 %
ZP+M+SÚ	53,90 %	18,90 %	27,10 %
ZP+SÚ	56,80 %	18,60 %	24,60 %

Zdroj: MONITOR, výpočet autorů

Z výdajů zařazených mezi **provozní** je nejvýraznější podíl nákladů na zaměstnance (platy zaměstnanců a povinné pojistné). Druhým největším výdajem je nákup služeb (poštovní služby, telekomunikační služby, nájemné, školení a vzdělávání, zpracován dat apod.). Ostatní nákupy zahrnují například dodavatelsky zajišťované opravy a údržbu, nákup softwaru, cestovné nebo pohoštění.

Tabulka 25: Struktura běžných výdajů, 2017

	Platy zaměstnanců	Povinné pojistné	Nákup služeb	Nákup vody, paliv a energie	Neinvestiční nákupy	Ostatní nákupy
všechny obce	28,4 %	8,9 %	26,7 %	6,5 %	11,6 %	17,9 %
ORP	28,6 %	9,6 %	27,3 %	4,8 %	14,1 %	15,6 %
POÚ	29,7 %	9,6 %	27,7 %	7,7 %	6,8 %	18,4 %
ZP	28,1 %	7,3 %	25,7 %	8,2 %	9,3 %	21,4 %
ZP+M	27,0 %	8,3 %	24,7 %	9,7 %	8,6 %	21,8 %
ZP+M+SÚ	28,7 %	9,1 %	25,8 %	9,1 %	8,1 %	19,3 %
ZP+SÚ	27,4 %	8,6 %	29,2 %	8,7 %	8,5 %	17,6 %

Zdroj: MONITOR, výpočet autorů

Téměř 90 % výdajů v oblasti **neinvestičních výdajů** tvoří transfery, které především zahrnují neinvestiční transfery školským právníkům osobám, tj. osobám podle § 124 až 140 zákona č. 561/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů (školský zákon), neinvestiční transfery neziskovým a podobným organizacím, neinvestiční transfery obecně prospěšným společnostem nebo neinvestiční transfery spolkům.

Tabulka 26: Struktura neinvestičních výdajů, 2017

	Neinvestiční transfery	Finanční operace	Finanční náklady	Ostatní neinvestiční výdaje
všechny obce	90,11 %	5,56 %	1,57 %	2,75 %
ORP	90,11 %	5,50 %	1,57 %	2,82 %
POÚ	91,58 %	4,57 %	0,80 %	3,06 %
ZP	87,81 %	7,76 %	2,15 %	2,28 %
ZP+M	90,34 %	5,21 %	1,66 %	2,79 %
ZP+M+SÚ	93,25 %	3,11 %	1,33 %	2,31 %
ZP+SÚ	89,63 %	4,05 %	3,87 %	2,44 %

Zdroj: MONITOR, výpočet autorů

Pokles investiční aktivity je v souladu s poklesem **investičních transferů**, popsáním v rozboru příjmů obcí. Lze očekávat, že tato situace je pouze dočasná a po plném zaběhnutí operačních programů v roce 2017 došlo k návratu na předchozí úroveň. Nižší pokles investic v kategorii obcí vykonávajících základní působnost a současně agendu stavebního úřadu je výjimečný z důvodu zahrnutí obcí s významným turistickým ruchem (Špindlerův Mlýn, Pec pod Sněžkou).

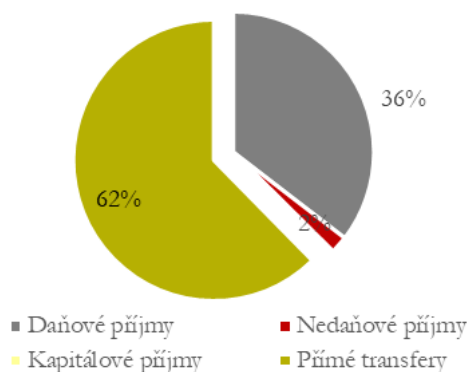
Tabulka 27: Investiční výdaje obcí v letech 2015 až 2017

typ obce	Investiční nákupy 2015 (mil. Kč)	Investiční nákupy 2016 (mil. Kč)	Investiční nákupy 2017 (mil. Kč)	pokles výdajů v roce 2016 (vůči 2015)	pokles výdajů v roce 2017 (vůči 2015)
všechny obce	63 208	37 800	50 691	-40 %	-20 %
ORP	24 418	14 836	20 221	-39 %	-17 %
POÚ	5 246	3 194	5 286	-39 %	1 %
ZP	21 071	12 294	15 610	-42 %	-26 %
ZP+M	7 764	4 567	5 860	-41 %	-25 %
ZP+M+SÚ	4 554	2 773	3 528	-39 %	-23 %
ZP+SÚ	156	135	187	-13 %	20 %

Zdroj: MONITOR, výpočet autorů

3.5.3 Příjmy krajů

Příjmy krajů jsou složeny především z přímých transferů/dotací (62 %; neinvestiční přijaté transfery od veřejných rozpočtů ústřední úrovně, investiční přijaté transfery od veřejných rozpočtů ústřední úrovně), z daňových příjmů (36 %; RUD) a nedaňových příjmů (2 %; např. příjmy z podílů na zisku a dividend). Nejmenší složkou příjmu krajů jsou kapitálové příjmy (např. příjmy z prodeje dlouhodobého majetku; příjmy z prodeje dlouhodobého finančního majetku).

Graf 7: Složení příjmů krajů, 2017

Zdroj: MONITOR

Příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti je součástí přímých transferů. Příspěvek na výkon státní správy kraje získávají na základě zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, v platném znění, § 29 odst. 2. Zde je uvedeno, že *"Kraj obdrží ze státního příspěvek na výkon přenesené působnosti. Výši příspěvku stanoví Ministerstvo financí po projednání s ministerstvem (pozn. autora: Ministerstvo vnitra ČR)"*.

Výše příspěvku na přenesenou působnost krajů je dlouhodobě stabilní a roste pouze nepatrně (+0,5 % v roce 2014, +2,8 % v roce 2016, k největšímu nárůstu o 6,6 % došlo v roce 2017). Z důvodu předpokládané vyšší náročnosti výkonu agend státní správy v přenesené působnosti například z důvodu nových legislativních povinností v této oblasti lze očekávat, že zvyšování celkového příspěvku neodpovídá růstu nákladů a míra krytí nákladů na výkon státní správy v přenesené působnosti příspěvkem má nejspíše klesající trend. Výše příspěvku na PP pro kraje v letech 2013–2017 je shrnuta v následující tabulce.

Tabulka 28: Vývoj výše příspěvku na PP

Kraj	Výše příspěvku (mil. Kč)	Meziroční nárůst příspěvku
2013	1 036	-
2014	1 041	0,5 %
2015	1 041	0,0 %
2016	1 070	2,8 %
2017	1 141	6,6 %

Zdroj: MONITOR

Následující tabulky ukazují dělení dvou největších kategorií příjmů krajů na jednotlivé dílčí položky v roce 2017.

Tabulka 29: Složení přímých transferů pro kraje v roce 2017 (Kč)

Druh transferu	
Investiční transfery	5 175 688 379
Příspěvek na PP	1 140 548 000
Transfery od obcí a krajů	231 460 447
Další transfery ze státního rozpočtu	106 611 201 985
Další transfery	70 831 576
Sociální podpora - OSPOD	13 900 591

Zdroj: MONITOR

Tabulka 30: Složení daňových příjmů krajů v roce 2017 (Kč)

Kategorie příjmu	
RUD	64 343 124 167
Správní poplatky	24 414 389
Ostatní odvody	338 500

Zdroj: MONITOR

3.5.4 Výdaje krajů

Největší část výdajů směřuje do oblasti neinvestičních transferů, z čehož většinu tvoří transfery veřejnoprávním subjektům. Důležitou součástí výdajové části rozpočtu krajů jsou běžné výdaje spojené s činností kraje, například s výkonem veřejné správy. Výčet provozních nákladů za všechny kraje je za roky 2015 až 2017 uveden v tabulce níže. Z výdajů zařazených mezi běžné je nejvýraznější podíl nákladů na zaměstnance (platy zaměstnanců a povinné pojistné) a na nákup služeb (poštovní služby, telekomunikační služby, nájemné, školení a vzdělávání, zpracování dat apod.; položka nezahrnuje zajištění dopravní obslužnosti kraje, která byla zahrnuta do neinvestičních transferů). Výrazný je pokles podílu investic z důvodu poklesu investičních transferů podobně jako v případě obcí.

Tabulka 31: Struktura provozních nákladů (Kč)

Kategorie nákladů	2015	2016	2017
Platy zaměstnanců	2 756 948 931	2 904 242 299	3 115 518 743
Povinné pojistné	927 723 307	973 702 568	1 042 773 507
Nákup služeb	2 645 633 870	2 299 638 117	2 658 829 811
Nákup vody, paliv a energie	121 673 443	115 686 331	111 518 538
Neinvestiční nákupy	595 104 619	326 334 135	323 849 385
Ostatní nákupy	1 685 735 535	1 785 939 369	1 873 761 294
Další náklady	14 408 967	13 230 657	24 491 456

Zdroj: MONITOR

Následující tabulky ukazují rozdíly v dělení rozpočtů na běžné, neinvestiční a investiční výdaje jako podílu na celkových výdajích pro jednotlivé kraje. Nejvyšší podíl běžných nákladů lze vidět především u Karlovarského kraje a Královéhradeckého kraje, kde v roce 2016 přesahují 10 % a v roce 2017 jsou nad 9 %. Naproti tomu nejnižší hodnoty dosahují kraje Středočeský a Moravskoslezský s podílem méně než 4 %.

Tabulka 32: Struktura výdajů 2015 (mil. Kč)

	Běžné výdaje	Podíl na výdajích	Neinvestiční výdaje	Podíl na výdajích	Investiční výdaje	Podíl na výdajích
Jihočeský	895	7,0 %	10 469	81,6 %	1 460	11,4 %
Jihomoravský	722	4,0 %	17 077	94,5 %	263	1,5 %
Karlovarský	654	10,3 %	5 323	83,9 %	368	5,8 %
Vysočina	581	5,5 %	8 091	77,3 %	1 797	17,2 %
Královéhradecký	968	9,4 %	7 993	77,3 %	1 378	13,3 %
Liberecký	440	5,6 %	6 054	76,5 %	1 415	17,9 %
Moravskoslezský	896	4,3 %	15 787	76,0 %	4 084	19,7 %
Olomoucký	588	5,1 %	9 597	83,0 %	1 374	11,9 %
Pardubický	474	5,1 %	7 563	80,9 %	1 309	14,0 %
Plzeňský	760	7,7 %	8 987	90,7 %	157	1,6 %
Středočeský	670	3,3 %	18 240	89,1 %	1 562	7,6 %
Ústecký	626	4,6 %	12 008	89,1 %	851	6,3 %
Zlínský	473	4,9 %	8 716	90,0 %	491	5,1 %
Celkem	8 747	5,4 %	135 905	84,3 %	16 507	10,2 %

Zdroj: MONITOR

Tabulka 33: Struktura výdajů 2016 (mil. Kč)

	Běžné výdaje	Podíl na výdajích	Neinvestiční výdaje	Podíl na výdajích	Investiční výdaje	Podíl na výdajích
Jihočeský	829	7,1 %	10 453	89,8 %	356	3,1 %
Jihomoravský	689	3,7 %	17 703	94,9 %	257	1,4 %
Karlovarský	580	10,4 %	4 865	87,1 %	143	2,6 %
Vysočina	506	5,2 %	8 283	84,4 %	1 030	10,5 %
Královéhradecký	1 100	10,8 %	8 347	81,9 %	746	7,3 %
Liberecký	548	7,5 %	6 525	89,0 %	259	3,5 %
Moravskoslezský	690	3,8 %	17 149	94,8 %	243	1,3 %
Olomoucký	626	5,5 %	10 223	90,5 %	451	4,0 %
Pardubický	390	4,5 %	8 010	91,8 %	324	3,7 %
Plzeňský	691	6,8 %	9 433	92,4 %	88	0,9 %
Středočeský	704	3,4 %	19 655	95,3 %	256	1,2 %
Ústecký	635	4,5 %	13 278	93,4 %	302	2,1 %
Zlínský	430	4,7 %	8 724	94,6 %	70	0,8 %
Celkem	8 419	5,4 %	142 649	91,7 %	4 525	2,9 %

Zdroj: MONITOR

Tabulka 34: Struktura výdajů 2017 (mil. Kč)

	Běžné výdaje	Podíl na výdajích	Neinvestiční výdaje	Podíl na výdajích	Investiční výdaje	Podíl na výdajích
Jihočeský	903	6,7 %	12 155	90,0 %	444	3,3 %
Jihomoravský	820	4,2 %	18 411	95,3 %	92	0,5 %
Karlovarský	590	9,9 %	5 148	86,5 %	214	3,6 %
Vysočina	499	4,5 %	9 241	83,8 %	1 285	11,7 %
Královéhradecký	1 149	10,0 %	9 236	80,3 %	1 111	9,7 %
Liberecký	557	6,7 %	7 224	87,4 %	481	5,8 %
Moravskoslezský	778	3,9 %	18 739	93,7 %	480	2,4 %
Olomoucký	763	6,1 %	11 271	89,7 %	531	4,2 %
Pardubický	405	4,3 %	8 743	92,1 %	348	3,7 %
Plzeňský	830	7,4 %	10 272	91,9 %	77	0,7 %
Středočeský	718	3,0 %	22 963	95,5 %	371	1,5 %
Ústecký	699	4,5 %	14 475	93,4 %	326	2,1 %
Zlínský	439	4,3 %	9 601	94,1 %	164	1,6 %
Celkem	9 151	5,3 %	157 480	91,3 %	5 922	3,4 %

Zdroj: MONITOR

Analýza výdajů a příjmů na výkon přenesené působnosti zpracovaná kraji v roce 2016 na základě „Metodiky zpracování dat pro analýzu příspěvku na výkon státní správy vykonávaný kraji ČR“ ukazuje, že výše příjmů v porovnání s výdaji je nižší. Průměrné krytí nákladů na výkon přenesené působnosti dosahuje 50,4 % bez údajů za hl. m. Prahu (56,13 % včetně hl. m. Prahy). V případě krajů současné dotazníkové šetření a sběry dat neumožňují dokonale kvantifikovat náklady spojené s výkonem agend přenesené působnosti.

3.6 Určení míry krytí nákladů pro jednotlivé typy obcí a kraje

3.6.1 Datové sady používané pro kalkulaci

Pro stanovení očekávaných nákladů a příjmů na pracovní úvazek bylo využito několika datových zdrojů.

Pro náklady:

- 1) MONITOR (údaje za roky 2016 a 2017) - Datové podklady získané z MONITORu ukazují celkové výdaje na položky spojené s výdaji na mzdy, materiál a provoz (započítané položky viz následující tabulka).

Tabulka 35: Nákladové položky pro agendy vykonávané v přenesené působnosti

Číslo kategorie	Typ nákladu	Popis kategorie
5011	Mzdové náklady	Platy zaměstnanců v pracovním poměru
5031	Mzdové náklady	Povinné pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na stát. politiku zam.
5032	Mzdové náklady	Povinné pojistné na veřejné zdravotní pojištění
5038	Mzdové náklady	Povinné pojistné na úrazové pojištění
5132	Náklady na materiál	Ochranné pomůcky
5136	Náklady na materiál	Knihy, učební pomůcky a tisk
5137	Náklady na materiál	Drobný hmotný dlouhodobý majetek
5139	Náklady na materiál	Nákup materiálu jinde nezařazený
5041	Ostatní náklady	Odměny za užití duševního vlastnictví
5042	Ostatní náklady	Odměny za užití počítačových programů
5171	Ostatní náklady	Opravy a udržování
5172	Ostatní náklady	Programové vybavení
5173	Ostatní náklady	Cestovné
5175	Ostatní náklady	Pohoštění
5178	Ostatní náklady	Nájemné za nájem s právem koupě
5179	Ostatní náklady	Ostatní nákupy jinde nezařazené
5151	Provozní náklady	Studená voda
5152	Provozní náklady	Teplo
5153	Provozní náklady	Plyn
5154	Provozní náklady	Elektrická energie
5156	Provozní náklady	Pohonné hmoty a maziva
5157	Provozní náklady	Teplá voda
5159	Provozní náklady	Nákup ostatních paliv a energie
5161	Provozní náklady	Poštovní služby
5162	Provozní náklady	Služby telekomunikací a radiokomunikací
5163	Provozní náklady	Služby peněžních ústavů (pojištění)
5164	Provozní náklady	Nájemné
5166	Provozní náklady	Konzultační, poradenské a právní služby
5167	Provozní náklady	Služby školení a vzdělávání
5168	Provozní náklady	Zpracování dat a služby související s informačními technologiemi
5169	Provozní náklady	Nákup ostatních služeb
5192	Ostatní náklady	Poskytnuté náhrady
5194	Ostatní náklady	Věcné dary
5361	Ostatní náklady	Nákup kolků
5362	Ostatní náklady	Platby daní a poplatků státnímu rozpočtu
6111	Ostatní náklady	Programové vybavení
6125	Ostatní náklady	Výpočetní technika

2) Dotazníkové šetření (údaje za roky 2016 a 2017) - Datové podklady získané formou dotazníkového šetření nejsou podrobně členěny. Dotazované subjekty poskytly informace o celkových ročních platových výdajích (superhrubé mzdě), nákladech na materiál, provozních nákladech a jiných nákladech (dohromady správní režie nebo režijní náklady), kde byl vyžadován doplňující komentář. Veškeré nákladové položky byly vztaženy na činnosti vykonávané v přenesené působnosti. V oblasti příjmů byly zjišťovány příjmy z poplatků, pokut a veřejnosprávních smluv spojené s výkonem agend v přenesené působnosti.

C) Příjmy a výdaje spojené s agendami přenesené působnosti (PP)		Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Celkové roční platové výdaje (superhrubá mzda) pouze na úvazky spojené s výkonem PP	Kč			
Celkové roční náklady na materiál spojené s výkonem agend PP	Kč			
Celkové roční provozní náklady spojené s výkonem agend PP (provoz, energie, apod.)	Kč			
Ostatní celkové roční náklady s uvedením jejich specifikace v poznámce (např. cestovné, znalecké posudky, uniformy)	Kč			
Poznámka:	text			
Příjem ze správních poplatků spojených s výkonem agend PP	Kč			
Příjem z pokut spojených s výkonem agend PP	Kč			
Příjmy plynoucí z uzavřených veřejnosprávních smluv spojených s výkonem agend PP	Kč			

3) OSPOD - Příspěvek na výkon sociálně-právní ochrany dětí je stanovován na základě „Metodiky Ministerstva práce a sociálních věcí pro poskytování dotace ze státního rozpočtu obcím s rozšířenou působností a hl. m. Praze na výkon agendy sociálně-právní ochrany dětí.“²⁶ Na základě podmínek dotačního titulu lze hradit osobní výdaje a další provozní a věcné výdaje, a to v maximálním možném poměru 80:20 ve prospěch osobních výdajů a výdajů na vzdělávání a supervizi v poměru k ostatním výdajům. V ojedinělých případech může podíl ostatních výdajů překročit 20 %, a to za splnění předem stanovených podmínek. Jako náklady jsou sledovány následující kategorie:

Tabulka 36: Sledované kategorie nákladů pro příspěvek OSPOD

Číslo kategorie	Popis kategorie	Číslo kategorie	Popis kategorie
5011	Mzdové náklady	5162	Služby telekomunikací
5021	Mzdové náklady	5163	Služby peněžních ústavů
5031	Odvody sociální	5166	Právní služby
5032	Odvody zdravotní	-	Nájemné
5424	Nemocenská	vání	Školení a vzdělávání
5423	Náhrada DPN	5169	Služby-odborné
5038	Pojištění odpovědnosti zaměstnavatele	-	Služby provozní, technické
5019	Refundace	-	Supervize
5039	Ostatní pojištění	5168	Zpracování dat
5132	Ochranné pomůcky	5172	Programové vybavení
5133	Léky, zdravotnický mat.	5163	Pojištění vozidel
5136	Knihy, tisk	5173	Cestovné
5137	Nákup kancelářského zař.	5178	Leasing
5139	Kancelářské potřeby	5176	Účastnické poplatky na konference
5131	Potraviny	5362	Poplatky státního rozpočtu
6123	Vozidla	5171	Opravy a udržování
5151	Nákup vody	5175	Občerstvení
5152	Nákup tepla	5424	Reklamace
5153	Plyn	5192	Náhrady
5154	Nákup el. Energie	5499	Ostatní
5156	Pohonné hmoty a maziva	5195	Odvody za nezaměstnávání postižených
5159	Ostatní paliva a energie	5179	Ostatní
5157	Teplá voda	5194	Drobné věcné dary
5161	Poštovné		

Zdroj: MPSV

²⁶ Metodika Ministerstva práce a sociálních věcí pro poskytování dotací ze státního rozpočtu obcím s rozšířenou působností a hl. m. Praze na výkon agendy sociálně-právní ochrany dětí pro rok 2017

Jednotlivé varianty kvantifikace režijních nákladů jsou nezávislé a umožňují sledovat distribuci a běžnou výši režijních nákladů obcí jiným způsobem. Data z MONITORu umožňují sledovat celkové náklady pro většinu obcí v závislosti na účetním členění. Zjištění z dotazníkového šetření ukazují podobnou mediánovou i průměrnou hodnotu s MONITOREm. Nejvýraznější rozdíl lze sledovat u extrémních hodnot, které jsou v případě dotazníkového šetření významnější. Tento fakt ukazuje na rozdílný přístup obcí v chápání nákladů příslušejících k výkonu PP. Lze tak předpokládat, že některé obce v dotazníkovém šetření reportovaly pouze část potenciálních nákladů spojených s PP, jiné obce potenciální náklady spojené s výkonem přenesené působnosti v porovnání s dalšími nadsadily, a to i přes metodickou pomoc poskytovanou šetřeným subjektům (viz kapitola o metodice stanovení nákladů výše). Tím nelze obviňovat dotazované z chybného vyplnění dotazníku ani považovat otázky v dotazníkovém šetření za nejasné a nesrozumitelné. K odstranění těchto vad byla před distribucí dotazníků provedena pilotáž. Nicméně vzhledem k možnému používání odlišných účetních přístupů obcemi i vzhledem ke společné účetní osnově může zapříčinit vznik odchylek.

Protože lze očekávat, že tento efekt bude ještě významnější u jednotlivých agend a může zapříčinit zkreslení dat o agendě, budeme dále pracovat pouze se stanoveným multiplikátorem celkových režijních nákladů v závislosti na mzdových nákladech.

Pro příjmy:

1) MONITOR (údaje za rok 2016)

Datové podklady získané z MONITORu ukazují celkové příjmy ze správních poplatků. v následujícím členění.

Tabulka 37: Seznam příjmů z poplatků a pokut přijatých obcemi

Číslo kategorie	Popis kategorie
1361	Správní poplatky

2) DOTAŽNÍKOVÉ ŠETŘENÍ

Sledovány byly údaje dle obrázku níže.

C) Příjmy a výdaje spojené s agendami přenesené působnosti (PP)		Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Celkové roční platové výdaje (superhrubá mzda) pouze na úvazky spojené s výkonem PP	Kč			
Celkové roční náklady na materiál spojené s výkonem agend PP	Kč			
Celkové roční provozní náklady spojené s výkonem agend PP (provoz, energie, apod.)	Kč			
Ostatní celkové roční náklady s uvedením jejich specifikace v poznámce (např. cestovné, znalecké posudky, uniformy)	Kč			
Poznámka:	text			
Příjem ze správních poplatků spojených s výkonem agend PP	Kč			
Příjem z pokut spojených s výkonem agend PP	Kč			
Příjmy plynoucí z uzavřených veřejnoprávních smluv spojených s výkonem agend PP	Kč			

3.6.2 Stanovení koeficientu režijních nákladů

Následující kapitola vypočítává koeficienty režijních nákladů pro různé kategorie obcí a sleduje tuto strukturu:

1. Definice fondu pracovní doby
2. Stanovení koeficientu režijních nákladů pro obce III. typu
3. Stanovení koeficientu režijních nákladů pro obce II. typu
4. Stanovení koeficientu režijních nákladů pro obce I. typu
5. Stanovení obecného standardu pro koeficient režijních nákladů (tj. poměr režijních nákladů k celkovým mzdovým nákladům)
6. Stanovení koeficientu režijních nákladů pro kraje
7. Vývoj koeficientu režijních nákladů v čase

3.6.2.1 Definice fondu pracovní doby

Pro výpočet fondu pracovní doby je stanoven základní předpoklad 5 pracovních dní z týdne (8 hodinová denní pracovní doba). Z prvotního předpokladu získáme 260 všedních dní (tj. dny mimo víkend) od kterých je nutné odečíst takové dny, kdy má zaměstnanec právo na volno nebo vzdělávání. Na základě § 17 Zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, probíhá u pracovníka prohlubování kvalifikace úředníka v rozsahu nejméně 18 pracovních dnů po dobu 3 let od vzniku pracovního poměru úředníka. Pro dodržování průběžného vzdělávání uvažujeme 6 dní ročně určených pro vzdělávání. Dále je podstatnou položkou zákonná dovolená, která v případě úředníků územních samosprávných celků dle § 213 odst. 3 Zákoníku práce činí 25 dní v kalendářním roce. Z 13 dnů státních svátků lze odhadnout přibližný počet dnů státních svátků, které připadají na všední dny. Z důvodu konzervativního odhadu dále pracujeme s 10 státními svátky ročně připadajícími na všední den. Relativně obtížně odhadnutelnou položkou je počet dní nemoci zaměstnance a další dny, kdy má zaměstnanec nárok na volno. Zde patří například indispoziční volno, krácení pracovní doby z důvodu nevyhovujících mikroklimatických podmínek na pracovišti apod. Výsledný počet pracovních hodin na státního zaměstnance bude zaokrouhlen na celé desítky, tedy konečná hodnota fondu pracovní doby dosahuje 1590 hodin.

Tabulka 38: Výpočet fondu pracovní doby

	počet dní	počet hodin
Celková roční kapacita – počet pracovních dní v roce	260	2080
Prohlubování kvalifikace úředníka (§ 17 Zákona o úřednících územních samosprávných celků)	6	-48
Dovolená (§ 213 odst. 2 Zákoníku práce)	25	-200
Státní svátky	10	-80
Nemoc a další důvody nepřítomnosti (volno nad rámec zákoníku práce, nevyhovující mikroklimatické podmínky apod.)	20	-160
Počet dostupných pracovních hodin		1592
Fond pracovní doby (po zaokrouhlení)		1590

Zdroj: výpočet autorů

3.6.2.2 Stanovení koeficientu režijních nákladů pro obce III. typu

1) Údaje MONITORu pro rok 2016 a 2017

Mzdové náklady v tomto oddílu představují veškeré náklady z účetní položky 50 dle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, tj. nemusí zahrnovat pouze mzdové náklady úředních osob, ale všech zaměstnanců úřadu. **Údaje z MONITORu tak lze brát jen jako orientační a srovnávací, protože hovoří o jiných číslech, než jsou hodnoty zjištěné z dotazníkového šetření.** Navíc díky tomu, že obce si např. obslužné činnosti zajišťují různým způsobem (interně, externě, kombinací obou způsobů), nelze z položek MONITORu rozklíčovat a určit, jaká je celková hodnota mzdových nákladů úředních osob a režijních nákladů, a ty dále rozklíčovat dle jednotlivých profesí (IT apod.) tak, aby bylo možné výsledky z analýzy MONITORu a z dotazníkového šetření jednoznačně porovnat. Při srovnání výsledků z obou datových zdrojů je zřejmé, že **údaje získané z MONITORu podhodnocují reálné mzdové náklady na úřední pracovníky.** V údajích z MONITORu bude část mzdových nákladů na obslužné pozice zahrnuta ve mzdových nákladech (ta část, která není zajišťována dodavatelsky). Zároveň nelze metodiku postavit na podílu režijních nákladů a mzdových nákladů v terminologii MONITORu a dle jeho výstupů, protože právě kvůli různému způsobu zajišťování provozních služeb jednotlivými obcemi, které jsou pak i účtovány odlišně, nemusí být vypočtená hodnota koeficientu reprezentativní. Tento komentář je třeba brát v úvahu u všech tabulek s údaji za mzdové náklady, kde je jako zdroj uveden MONITOR.

Z analýzy dat MONITORu pro 200 ORP²⁷ vychází medián ročních mzdových nákladů (superhrubá mzda) na 352 tis. Kč na zaměstnance v roce 2016 (346 tis. Kč pro průměrné hodnoty), resp. 376 tis. Kč v roce 2017. Režijní náklady dosahují 27,3 % mzdových nákladů v roce 2016 (28,8 % průměrná hodnota), resp. 25,6 % v roce 2017, přičemž největší nákladovou položku tvoří provozní výdaje. Meziroční pokles je způsoben především poměrným navýšením mzdových nákladů. Na základě výpočtu autorů lze stanovit, že 90 % ORP nemá podíl režijních nákladů vyšší než 36,6 %.

Tabulka 39: Dělení nákladů ORP dle rozdělení výše nákladů v roce 2016

Percentil	mzdy	materiál	provoz	ostatní	podíl režijních nákladů
10 %	274 946	9 647	53 161	871	21,8 %
25 %	315 333	11 883	64 233	2 404	24,3 %
50 % - medián	352 419	13 971	75 197	4 789	27,3 %
75 %	381 014	17 090	86 975	8 543	31,8 %
90 %	402 591	20 460	99 924	14 404	36,6 %
Průměr	346 628	14 981	77 233	6 800	28,8 %

Zdroj: MONITOR; při interpretaci veškerých dat o mzdových výdajích čerpaných z MONITORu v této studii je třeba zohlednit skutečnost, že údaje získané z MONITORu podhodnocují reálné mzdové náklady na úřední pracovníky – viz vysvětlení výše

V dělení podle velikosti správního obvodu není zřejmý výraznější rozdíl ve výši jednotlivých kategorií režijních nákladů. Průměrné režijní náklady v poměru ke mzdovým nákladům se u jednotlivých kategorií pohybují v rozmezí 26 % až 32 %.

Tabulka 40: Dělení nákladů ORP dle velikosti správního obvodu v roce 2016

Velikost obce (obyv. obvodu)	mzdy	materiál	provoz	ostatní	podíl režijních nákladů	počet obcí v kategorii
Do 20 000	342 391	14 966	76 180	4 597	28,0 %	46
Do 30 000	333 837	14 238	76 099	6 516	29,0 %	53
Do 50 000	353 975	14 619	71 286	6 678	26,2 %	44
Do 90 000	357 032	17 195	81 035	8 363	29,9 %	37
Nad 90 000	354 856	13 685	88 711	9 993	31,7 %	20
Medián	352 419	13 971	75 197	4 789	27,3 %	-

Zdroj: MONITOR; při interpretaci je třeba zohlednit skutečnost, že údaje získané z MONITORu podhodnocují reálné mzdové náklady na úřední pracovníky – viz vysvětlení výše

V roce 2017 pak došlo k poklesu podílu režijních nákladů jak u mediánové obce, tak ve všech kategoriích obcí mimo obce s velikostí obvodu od 20 tis. do 30 tis. obyvatel, kde došlo k mírnému nárůstu. Průměrné režijní náklady v poměru ke mzdovým nákladům se u jednotlivých kategorií pohybují v rozmezí 26 % až 30 %.

Tabulka 41: Dělení nákladů ORP dle velikosti správního obvodu v roce 2017

Velikost obce (obyv. obvodu)	mzdy	materiál	provoz	ostatní	podíl režijních nákladů	počet obcí v kategorii
Do 20 000	364 652	15 295	79 203	6 749	27,80 %	46
Do 30 000	358 053	15 649	82 810	7 487	29,60 %	53
Do 50 000	375 791	15 179	75 127	7 195	25,90 %	44
Do 90 000	375 499	15 889	83 232	8 014	28,50 %	37
Nad 90 000	383 010	13 703	91 484	7 350	29,40 %	20
Medián	375 244	14 517	76 135	5 501	25,60 %	-

Zdroj: MONITOR; při interpretaci je třeba zohlednit skutečnost, že údaje získané z MONITORu podhodnocují reálné mzdové náklady na úřední pracovníky – viz vysvětlení výše

²⁷ Z celkového počtu 205 ORP byla pro výpočet použita dostupná data 200 obcí s rozšířenou působností, kde bylo možné provést přepočet na pracovní úvazky.

2) Údaje získané z dotazníkového šetření pro roky 2016 a 2017

U dotazníkového šetření dostáváme výraznější extrémy s 10% percentilem na úrovni 15% podílu režijních nákladů a 55% podílu u 90% percentilu. Mediánová hodnota se blíží zjištění z dat MONITORu. Častější výskyt extrémních hodnot je pravděpodobně způsobený subjektivním dělením nákladů mezi přenesenou a samostatnou působnost při vyplňování dotazníků, protože průměrná hodnota i medián jsou relativně blízko zjištěným hodnotám z MONITORu, který popisuje celkové náklady úřadu.

Tabulka 42: Dělení nákladů ORP dle rozdělení výše nákladů, rok 2016

Percentil	mzdy	materiál	provoz	ostatní	podíl režijních nákladů
10 %	321 179	5 046	17 319	4 275	15,00 %
25 %	378 160	7 620	36 766	7 652	20,00 %
50 % - medián	429 704	12 042	65 592	24 991	29,00 %
75 %	464 205	21 954	110 364	81 728	40,00 %
90 %	510 491	38 059	178 758	136 857	55,00 %
Průměr	413 202	18 969	84 604	53 220	33,00 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

V dělení podle velikosti správního obvodu dochází v poměru k zjištěním z MONITORu k vyšší variabilitě podílu režijních nákladů. Malé správní obvody do 30tis. obyvatel a největší obvody nad 90 tis. obyvatel ukazují významný nárůst režijních nákladů.

Tabulka 43: Dělení nákladů ORP dle velikosti správního obvodu, rok 2016

Velikost obce (obyv. obvodu)	mzdy	materiál	provoz	ostatní	podíl režijních nákladů	počet obcí v kategorii
Do 20 000	382 073	12 601	106 490	29 045	39,00 %	9
Do 30 000	377 467	12 851	83 501	31 483	34,00 %	9
Do 50 000	438 874	22 574	58 260	49 140	30,00 %	15
Do 90 000	478 847	19 955	91 141	33 319	30,00 %	9
Nad 90 000	457 714	18 970	116 213	41 729	39,00 %	7
Medián	429 704	12 042	65 592	24 991	29,00 %	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

V roce 2017 došlo k poklesu režijních nákladů ve všech kategoriích.

Tabulka 44: Dělení nákladů ORP dle velikosti správního obvodu, rok 2017

Velikost obce (obyv. obvodu)	mzdy	materiál	provoz	ostatní	podíl režijních nákladů	počet obcí v kategorii
Do 20 000	410 498	11 874	109 554	18 286	34,00 %	9
Do 30 000	399 809	12 481	86 693	28 734	32,00 %	9
Do 50 000	468 353	23 066	57 805	44 549	27,00 %	15
Do 90 000	499 075	19 684	92 697	31 368	29,00 %	9
Nad 90 000	480 917	18 025	119 041	37 998	36,00 %	7
Medián	458 694	11 396	58 824	21 378	27,00 %	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

3) Náklady dle vyúčtování agendy OSPOD

Z dotačního titulu lze hradit osobní výdaje a další provozní a věcné výdaje, a to v maximálním možném poměru 80:20 ve prospěch osobních výdajů a výdajů na vzdělávání a supervizi v poměru k ostatním výdajům. Přidělenou dotaci je možno vykázat pouze na osobní výdaje a výdaje na vzdělávání a supervizi, pokud se však příjemce dotace rozhodne pro vyúčtování dalších výdajů, nesmí tyto tvořit více než 20 % z celkových realizovaných výdajů hrazených z dotačního titulu, minimálně 80 % výdajů budou vždy tvořit osobní výdaje a výdaje na vzdělávání a supervizi. Podmínka dodržení 20% podílu ostatních výdajů na celkových uskutečněných výdajích hrazených z dotačního titulu bude stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace.²⁸

Obcemi reálně vykázané náklady v rámci účelové dotace na výkon agendy nejsou v souladu se zjištěními z dat MONITORu. U 90 % obcí tvoří režijní náklady do 20 % mzdových nákladů a neblíží se maximu mzdových nákladů. V případě dotace na výkon agendy sociálně-právní ochrany dětí může být nižší než maximální podíl režijních nákladů zapříčiněn kontrolou vykázaných nákladů, nízkým podílem režijních nákladů u agendy OSPOD nebo nevykazováním veškerých režijních nákladů z důvodu nadměrné administrativní zátěže.

Tabulka 45: Dělení nákladů ORP dle percentilů a dle velikosti správního obvodu v roce 2016²⁹

Podíl typu nákladu na celkových výdajích				Dělení nákladů dle kategorie			
Percentil	mzdy	režijní náklady	podíl režijních nákladů	Velikost obce (obyv. obvodu)	mzdy	režijní náklady	podíl režijních nákladů
10 %	384 625	22 218	5 %	Do 20 000	438 011	53 149	12 %
25 %	413 991	34 051	7 %	Do 30 000	442 811	54 585	12 %
50 %	441 711	46 365	10 %	Do 50 000	437 509	48 313	11 %
75 %	474 798	67 177	15 %	Do 90 000	444 318	45 329	10 %
90 %	508 861	83 376	19 %	Nad 90 000	437 967	50 875	12 %
Průměr	447 655	51 784	12 %	Medián	441 711	46 365	10 %

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí

Tento rozdíl lze na základě rozhovorů s tajemníky odůvodnit administrativní náročností vykazování režijních nákladů v detailu požadovaném MPSV. Část nákladů, kterou je obtížné účetně vykázat jako náklad v rámci agendy, tak není přiznána a obec tyto náklady hradí z vlastního rozpočtu.

Stanovení koeficientu režijních nákladů pro obce II. typu

Z dat MONITORu lze vysledovat v roce 2016 nárůst režijních nákladů v porovnání s obcemi s rozšířenou působností.

Z analýzy dat MONITORu pro 176 POÚ³⁰ vychází medián ročních mzdových nákladů (superhrubá mzda) 251 tis. Kč na zaměstnance (274 tis. Kč pro průměrné hodnoty). Při interpretaci je však třeba vzít v úvahu obsah položek – viz detailní popis v úvodu této kapitoly 3.6.2.2. Režijní náklady dosahují 36,1 % mzdových nákladů (38,1 % je průměrná hodnota), přičemž největší nákladovou položku tvoří provozní výdaje. Na základě výpočtu autorů lze stanovit, že 90 % POÚ nemá podíl režijních nákladů vyšší než 54,1 %. V porovnání se situací ORP vznikají větší rozdíly v důsledku fungování velmi malých obcí, kde veškerou činnost zajišťuje malý počet zaměstnanců,

²⁸ Metodika Ministerstva práce a sociálních věcí pro poskytování dotací ze státního rozpočtu obcím s rozšířenou působností a hl. m. Praze na výkon agendy sociálně-právní ochrany dětí pro rok 2017

²⁹ V době zpracování nebyla dostupná všechna potřebná data za rok 2017

³⁰ Z celkového počtu 183 POÚ byla pro výpočet použita dostupná data 176 pověřených obecních úřadů, kde bylo možné provést přepočet na pracovní úvazky.

a současně existence rigidních nákladů především v kategorii provozních nákladů, které je obec nucena vynaložit. Tento efekt se dále prohlubuje v případě obcí se základní působností, jak je popsáno dále.

Tabulka 46: Dělení nákladů POÚ dle rozdělení výše nákladů v roce 2016

Percentil	mzdy	materiál	provoz	ostatní	podíl režijních nákladů
10 %	154 951	7 575	40 131	285	23,6 %
25 %	194 099	9 798	52 127	752	28,9 %
50 % - medián	255 224	13 723	73 548	2 047	35,6 %
75 %	337 721	19 633	101 391	4 387	43,7 %
90 %	406 701	26 423	128 968	10 548	54,2 %
Průměr	276 956	16 275	80 437	4 590	37,7 %

Zdroj: MONITOR; při interpretaci je třeba zohlednit skutečnost, že údaje získané z MONITORu podhodnocují reálné mzdové náklady na úřední pracovníky – viz vysvětlení výše

Na základě dělení podle velikosti správních obvodů je medián koeficientu režijních nákladů 35,6 % a průměrné hodnoty v jednotlivých kategoriích rostou k 40 % u menších obcí. Nárůst režijních nákladů u menších obcí je možné vysvětlit fixními vstupy, které jsou nezbytné pro zajištění chodu úřadu, a neklesají lineárně s velikostí spravovaného obvodu.

Tabulka 47: Dělení nákladů POÚ dle velikosti správního obvodu – MONITOR, rok 2016

Velikost obce (obyv. obvodu)	mzdy	materiál	provoz	ostatní	podíl režijních nákladů	počet obcí v kategorii
Do 8 000	252 110	15 038	79 192	4 131	38,8 %	102
Nad 8 000	303 067	16 871	81 388	5 983	34,0 %	74
Medián	248 987	13 524	72 088	2 038	35,6 %	-

Zdroj: MONITOR; při interpretaci je třeba zohlednit skutečnost, že údaje získané z MONITORu podhodnocují reálné mzdové náklady na úřední pracovníky – viz vysvětlení výše

V roce 2017 pak dochází k mírnému poklesu průměrných nákladů u obou velikostních kategorií. Přesto mediánová hodnota zůstává stabilní a dosahuje 35,6 %, což nasvědčuje tomu, že došlo ke snížení režijních nákladů především u obcí s vysokými podíly režijních nákladů.

Tabulka 48: Dělení nákladů POÚ dle velikosti správního obvodu – MONITOR, rok 2017

Velikost obce (obyv. obvodu)	mzdy	materiál	provoz	ostatní	podíl režijních nákladů	počet obcí v kategorii
Do 8 000	254 836	15 843	79 213	3 905	38,80 %	102
Nad 8 000	307 446	16 871	82 123	5 535	34,00 %	74
Medián	248 987	13 719	71 988	2 028	35,20 %	-

Zdroj: MONITOR; při interpretaci je třeba zohlednit skutečnost, že údaje získané z MONITORu podhodnocují reálné mzdové náklady na úřední pracovníky – viz vysvětlení výše

V případě výpočtu podílu režijních nákladů pověřených obecních úřadů na základě dat získaných z dotazníkového šetření, dostáváme výrazně nižší hodnoty s mediánovou hodnotou 25 % v roce 2016, resp. 32 % v roce 2017.

Tabulka 49: Dělení nákladů POÚ dle velikosti správního obvodu – Dotazníkové šetření, rok 2016

Velikost obce (obyv. obvodu)	mzdy	materiál	provoz	ostatní	podíl režijních nákladů	počet obcí v kategorii
Do 8 000	383 701	21 028	49 228	43 355	30 %	12
Nad 8 000	335 117	17 221	52 151	14 209	25 %	17
Medián	368 499	11 652	40 260	6 215	25 %	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

V porovnání s rokem 2016 došlo v roce 2017 k nárůstu podílu režijních nákladů, především pak u obcí do 8 000 obyvatel ve správním obvodu. K tomuto nárůstu došlo i přes nezanedbatelný nárůst mzdových nákladů, a to jak v kategorii provozních, tak i u ostatních nákladů. Především ostatní náklady mohly být ovlivněny některými jednorázovými investicemi, které mohly některé obce proporcionálně k úvazkům pracovníků vykonávajících PP do ostatních nákladů přičíst.

Tabulka 50: Dělení nákladů POÚ dle velikosti správního obvodu – Dotazníkové šetření, rok 2017

Velikost obce (obyv. obvodu)	mzdy	materiál	provoz	ostatní	podíl režijních nákladů	počet obcí v kategorii
Do 8 000	400 820	18 988	61 927	66 509	37 %	12
Nad 8 000	341 239	17 639	53 793	15 664	26 %	17
Medián	384 153	10 933	40 212	6 503	32 %	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

Stanovení koeficientu režijních nákladů pro obce I. typu

Z dat MONITORu je patrný výrazný nárůst režijních nákladů v porovnání s obcemi s rozšířenou působností a pověřenými obecními úřady. Medián koeficientu režijních nákladů dosahuje 58 % a u nejmenších obcí do 300 obyvatel dosahuje 151 % v roce 2016, resp. 158 % v roce 2017. Režijní náklady vychází z dat MONITORu vysoké kvůli následujícím skutečnostem: i) MONITOR uvádí celkové náklady úřadů, tj. v součtu za SP a PP a výkon PP oproti SP je u malých obcí v relativním měřítku nižší než u obcí větších; ii) množství agend je vykonáváno např. starostou nebo jsou sloučeny pouze do několika málo pracovních úvazků, protože se očekává, že roční počet úkonů patřících do jednotlivých agend vykonávaných v přenesené působnosti bude nízký; režijní náklady pak vychází vysoké kvůli fixním nákladům na provoz a nízkému počtu zaměstnanců u nejmenších obcí. Zároveň lze předpokládat, že většina nákladů by malým obcím vznikla i v případě, že by agendy v přenesené působnosti nevykonávaly. Roční počet úkonů provedených v rámci jednotlivých agend není příliš vysoký.

Nížší podíl režijních nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti vykazují výsledky dotazníkového šetření. Mediánová hodnota pro podíl režijních nákladů dosahuje 71 %.

Tabulka 51: Dělení nákladů ZP dle velikosti obce – MONITOR, rok 2016

Velikost obce (obyv. obvodu)	mzdy	materiál	provoz	ostatní	podíl režijních nákladů	počet obcí v kategorii
Do 300	213 989	64 234	254 451	4 791	151 %	741
Do 800	213 264	42 797	167 087	6 196	101 %	1 563
Do 2 000	200 200	27 068	113 836	7 402	74 %	944
Nad 2 000	207 663	19 784	84 628	5 349	53 %	294
Medián	173 924	23 644	99 185	1 251	71 %	-

Zdroj: MONITOR; při interpretaci je třeba zohlednit skutečnost, že údaje získané z MONITORu podhodnocují reálné mzdové náklady na úřední pracovníky – viz vysvětlení výše

V roce 2017 došlo k poklesu podílu režijních nákladů u obcí nad 300 obyvatel. Tento efekt je ovšem způsoben především nárůstem mzdových nákladů obcí, které meziročně rostly rychleji než režijní náklady. V případě mediánové hodnoty koeficientu režijních nákladů došlo k meziročnímu poklesu na 69 %, což je stále velmi vysoká hodnota v porovnání s ORP a také POÚ.

Tabulka 52: Dělení nákladů ZP dle velikosti obce – MONITOR, rok 2017

Velikost obce (obyv. obvodu)	mzdy	materiál	provoz	ostatní	podíl režijních nákladů	počet obcí v kategorii*
Do 300	224 668	68 861	281 782	3 972	158 %	741
Do 800	227 837	46 902	173 382	6 042	99 %	1 563
Do 2 000	215 489	27 265	115 517	8 071	70 %	944
Nad 2 000	221 478	20 066	88 113	5 724	51 %	294
Medián	184 080	23 648	102 306	1 177	69 %	-

Zdroj: MONITOR; při interpretaci je třeba zohlednit skutečnost, že údaje získané z MONITORu podhodnocují reálné mzdové náklady na úřední pracovníky – viz vysvětlení výše

** Jedná se o obce, za které byly dostupné údaje v Monitoru a které bylo možné spárovat s daty o počtech zaměstnanců*

Na základě výsledků dotazníkového šetření lze poskytnout pouze velmi orientační odhad podílu režijních a mzdových nákladů, protože u nejmenších obcí vykonávajících základní působnost jsme měli v datech největší počet chybějících hodnot. Nejmenší obce nemají logicky motivaci alokovat režijní náklady mezi výkon SP a PP, nedává smysl tyto náklady vyčíslovat vzhledem k nízkému počtu zaměstnanců. Často mají také malé obce náklady na zaměstnance nulové, protože příslušné aktivity vykonávají osoby, které nejsou pro výkon své funkce uvolněny, a jsou na rozdíl od uvolněných starostů odměňovány odlišným způsobem. Tato skutečnost pak též ovlivňovala výstupy z dotazníkového šetření, tj. dále snižovala počty hodnot, se kterými jsme mohli pracovat. Přesto lze říct, že u relativně větších obcí, které již náklady spojené s výkonem přenesené působnosti vyčíslit schopné jsou, dosahuje podíl těchto nákladů z nákladů mzdových pro rok 2016 přibližně 35 %.

Tabulka 53: Dělení nákladů ZP dle velikosti obce – Dotazníkové šetření, rok 2016

Velikost obce (počet obyv.)	mzdy	materiál	provoz	ostatní	podíl režijních nákladů	počet obcí v kategorii
Do 300	-	-	-	-	-	11
Do 800	196 419	10 534	12 426	4 239	14 %	15
Do 2 000	384 445	23 234	60 537	49 846	35 %	14
Nad 2 000	329 208	15 863	77 815	17 775	34 %	12
Medián	429 704	12 042	65 592	24 991	20 %	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

V roce 2017 došlo k navýšení koeficientu režijních nákladů na 39 % u obcí od 800 do 2 000 obyvatel, a naopak poklesu u obcí nad 2 000 obyvatel. U menších obcí můžeme očekávat vyšší variabilitu režijních nákladů, neboť kvůli nízkým hodnotám, ke kterým vše vztahujeme, mohou mít vliv na vypočtený koeficient režijních nákladů i relativně nízké jednorázové nákladové položky.

Tabulka 54: Dělení nákladů ZP dle velikosti obce – Dotazníkové šetření, rok 2017

Velikost obce (počet obyv.)	mzdy	materiál	provoz	ostatní	podíl režijních nákladů	počet obcí v kategorii
Do 300	-	-	-	-	-	11
Do 800	204 276	10 614	11 439	3 962	13 %	15
Do 2 000	418 641	25 454	66 772	72 769	39 %	14
Nad 2 000	346 354	16 068	72 691	16 915	31 %	12
Medián	458 694	11 396	58 824	21 378	19 %	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

Stanovení obecného standardu pro koeficient režijních nákladů (tj. poměr režijních nákladů k celkovým mzdovým nákladům)

Koeficient režijních nákladů z dotazníkového šetření vykazuje značnou variabilitu z důvodů detailně rozvedených v metodologické části tohoto dokumentu (tj. konkrétně kvůli rozdílnému přístupu k reportingu nákladů spojených s výkonem PP, který respondenti volí). Z důvodu neexistující závazné metodiky pro vykazování nákladů na přenesenou působnost a kvůli často spojenému výkonu PP a SP zaměstnanci úřadu nejsou obce mnohdy schopné rozdělit náklady mezi PP a SP nebo je alokují v poměru, který nemusí odpovídat skutečnosti. Proto je v současné době vhodnější pracovat s jednou obecnou hodnotou koeficientu režijních nákladů, určující poměr ostatních nákladů ke mzdovým nákladům úředních osob, která by měla odrážet jak materiální náklady, tak i další náklady spojené s výkonem obslužných a manažerských činností.

Z předchozího výpočtu nákladů pro různé rozsahy výkonu přenesené působnosti jsou použity střední hodnoty mediánů za MONITOR a Dotazníkové šetření za každou kategorii. Koeficient režijních nákladů je získán váženým průměrem těchto hodnot tak, že kategorie ORP má stanovenou váhu 71,3 % v roce 2016 (resp. 71,6 % v roce 2017), kategorie POÚ má stanovenou váhu 8,8 % v roce 2016 (resp. 8,4 % v roce 2017), a kategorie ZP má stanovenou váhu 19,9 % v roce 2016 (resp. 20,0 % v roce 2017). Váhy koeficientu pro jednotlivé kategorie obcí jsou stanoveny na základě podílu celkových mzdových nákladů za kategorii (jde tedy o součet všech mzdových nákladů v kategorii vztažený k celkovým mzdovým nákladům všech kategorií). Výsledný koeficient režijních nákladů na základě popsaného výpočtu a hodnot uvedených v tabulkách níže (Tabulka 55 a Tabulka 56) dosahuje 31,6 % v roce 2016 a 30,5 % v roce 2017. Při konzervativním přístupu k odhadu koeficientu režijních nákladů, jehož cílem je určit nejvhodnější poměr režijních nákladů ke mzdovým nákladům obcí budeme dále pracovat s hodnotou z roku 2016 zaokrouhlenou směrem nahoru na celá procenta. Koeficient režijních nákladů je na základě provedené analýzy stanoven na 32 % celkových mzdových nákladů. S touto hodnotou je dále počítáno. Zároveň jsou pro srovnání výpočty prováděny i s hodnotou 0,48. Stanovený koeficient režijních nákladů ve výši 32 % určuje minimální podíl nákladů, které je vhodné alokovat na náklady spojené s pracovníky vykonávajícími přenesenou působnost. Stanovená hodnota má za úkol zajistit dostatečné prostředky pro kvalitní výkon agendy pracovníkem, přestože existují obce, které tento koeficient v současnosti výrazně převyšují nebo vykazují náklady výrazně nižší. Součástí efektivního zavedení standardu je motivace územních samospráv k efektivnímu využívání zdrojů a současně stanovení minimální úrovně kvality výkonu činností v přenesené působnosti.

Tabulka 55: Shrnutí podílů režijních nákladů pro rok 2016

Mediánové hodnoty v roce 2016				
Kategorie obcí	MONITOR	Dotazník	Průměr hodnot kategorie	Váha v koeficientu
ORP	27 %	29 %	28 %	71 %
POÚ	35 %	25 %	30 %	9 %
ZP	71 %	20 %	46 %	20 %

Zdroj: Dotazníkové šetření, MONITOR, výpočty autorů

Tabulka 56: Shrnutí podílů režijních nákladů pro rok 2017

Mediánové hodnoty v roce 2017				
Kategorie obcí	MONITOR	Dotazník	Průměr hodnot kategorie	Váha v koeficientu
ORP	26 %	27 %	26 %	72 %
POÚ	35 %	32 %	34 %	8 %
ZP	69 %	19 %	44 %	20 %

Zdroj: Dotazníkové šetření, MONITOR, výpočty autorů

Správné nastavení výše koeficientu režijních nákladů podmiňuje kvalitu výkonu a dostupnost státní správy v obcích. Nízký koeficient, který nedovolí obci plně pokrýt náklady na činnost pracovníka, bude mít za následek nedostatečnou materiální vybavenost pracovního místa, proškolení a

supervizi pracovníka. V případě vysokého koeficientu režijních nákladů může docházet k neefektivnímu využívání finančních prostředků. Protože mezi obcemi existuje značná rozdílnost v hodnotách poměrů režijních nákladů ke mzdovým, stanovení jedné hodnoty koeficientu může mít pozitivní vliv na konvergenci podílu režijních nákladů na mzdových nákladech k této hodnotě, což bude jistě pozitivní u obcí, kde se příliš nezabývají možnými úsporami na režii. Na druhou stranu zde může být skupina obcí, která má z titulu méně výhodných podmínek vyšší režii i přes realizované úspory. Tuto skutečnost může odhalit pouze důkladný audit. Před pevným stanovením koeficientu režijních nákladů tak doporučuje provést audit u několika průřezově zvolených obcí a poměr režijních nákladů vůči mzdovým verifikovat.

Zjištění popsaná výše ukazují rozdílné míry režijních nákladů pro různé kategorie obcí dle rozsahu výkonu přenesené působnosti a současně také dle velikosti správního obvodu obce. Alternativou ke stanovení jednoho obecně platného koeficientu režijních nákladů vůči mzdovým nákladům je nastavení hodnot koeficientu režijních nákladů ve strukturaci dle rozsahu výkonu přenesené působnosti nebo dle velikosti správního obvodu obce. Takové nastavení koeficientu režijních nákladů nebude mít takový negativní dopad na malé obce se základní působností, vykazující vysoké režijní náklady, jako předchozí varianta. Negativním prvkem tohoto systému bude rozdílný přístup k nákladové struktuře obcí, kdy velké obce budou penalizovány za vyšší nákladovou efektivitu.

Z důvodu značné rozdílnosti mezi jednotlivými agendami, různé potřebě supervize a značné variabilitě mezi obcemi doporučujeme (potvrzeno i na základě konzultací) odvození režijních nákladů předem stanoveným koeficientem ze mzdových nákladů úředních zaměstnanců. Obce zajišťují vybrané služby externě. Tímto způsobem by obce měly alokován určitý finanční balík, který by mohly utratit za interní či externí zajištění. Podmínkou je pouze sledování mzdových nákladů úředních osob, které není obtížné z účetních systémů obcí pravidelně získat.

Stanovení koeficientu režijních nákladů pro kraje

Z dat MONITORu je zřetelná relativně vysoká volatilita poměru režijních nákladů, kdy se hodnoty pohybují v rozmezí 21,2 % v případě Moravskoslezského kraje po 57,4 % u Olomouckého kraje. Speciálním případem je hl. m. Praha, která vykazuje koeficient režijních nákladů ve výši 67 %. Průměr dosahuje hodnoty 31,53 %, což je blízko stanovenému koeficientu podílu režijních nákladů na mzdových nákladech pro obce.

Tabulka 57: Shrnutí podílů režijních nákladů pro rok 2017

Podíl typu nákladu na celkových výdajích (mil. Kč)					
Kraj	mzdy	materiál	provoz	ostatní	podíl režijních nákladů
Královéhradecký kraj	228	8	90	4	44,56 %
Plzeňský kraj	238	8	47	7	25,70 %
Jihočeský kraj	280	12	50	7	24,96 %
Kraj Vysočina	244	4	43	7	22,42 %
Karlovarský kraj	179	4	47	2	29,81 %
Ústecký kraj	319	9	58	16	25,90 %
Středočeský kraj	432	25	104	6	31,19 %
Liberecký kraj	209	7	45	6	27,90 %
Pardubický kraj	225	8	61	5	32,86 %
Olomoucký kraj	264	8	128	16	57,43 %
Moravskoslezský kraj	374	11	58	10	21,16 %
Jihomoravský kraj	343	12	86	4	29,58 %
Zlínský kraj	244	7	79	3	36,40 %
Praha	3 843	203	1 881	492	67,02 %
Průměr (bez hl. m. Praha)	275	9	69	7	31,53 %

Zdroj: MONITOR; při interpretaci je třeba zohlednit skutečnost, že údaje získané z MONITORu podhodnocují reálné mzdové náklady na úřední pracovníky – viz vysvětlení výše

V porovnání s režijními náklady obcí, které byly stanoveny na 32 % celkových mzdových nákladů, tak obecně můžeme říct, že koeficient režijních nákladů vztahených ke mzdovým nákladům, může být obdobný. Přesto je třeba pamatovat na vyšší základnu z důvodu vyšších mzdových nákladů v porovnání s obcemi.

Vývoj koeficientu režijních nákladů v čase

Poměr režijních nákladů se liší nejen mezi jednotlivými obcemi, ale i v různých letech. Vysoký podíl režijních nákladů lze interpretovat dvěma způsoby. V první řadě mohou vysoké režijní náklady indikovat vysokou kvalitu poskytovaných služeb občanům. V druhé řadě pak může vysoký podíl režijních nákladů ukazovat na neúměrně vysokou nákladnost procesů v poměru k osobním nákladům na pracovníky. Výše režijních nákladů tak může být vždy ovlivněna jak rozsahem a kvalitou poskytovaných služeb, tak určitou mírou neefektivity. Následující tabulky zachycují vývoj poměru režijních nákladů vůči celkovým mzdovým nákladům. Rozsah použitých nákladových položek definuje Tabulka 35.

Tabulka 58 ukazuje průměrné koeficienty režijních nákladů v jednotlivých kategoriích obcí. Podobně jako v případě krajských úřadů (viz dále) dochází k pozvolnému poklesu a zároveň platí, že ve velkých a středních obcích s rozšířenou působností jsou koeficienty režijních nákladů nejnižší. Naproti tomu u malých obcí vykonávajících pouze základní působnost dosahuje poměr režijních nákladů významných hodnot. Příčiny této skutečnosti jsme již popsali dříve. Hlavní informací, kterou tabulka nabízí, je existence trendu klesajících režijních nákladů v čase u všech typů obcí. Můžeme tak zde hovořit o rostoucí efektivitě využití prostředků či snaze snižovat poměr režijních nákladů vůči mzdovým nákladům.

V případě obcí byly použity průměrné hodnoty získané v rámci následujících kategorií:

- malé ORP od 20 tisíc obyvatel (malé ORP);
- střední ORP do 50 tisíc obyvatel (střední ORP);
- velké ORP nad 50 tisíc obyvatel (velké ORP);

- malé POÚ do 8 000 obyvatel (malé POU);
- velké POÚ nad 8 000 obyvatel (velké POU);
- obce vykonávající základní působnost do 800 obyvatel (malé obce se ZP);
- obce vykonávající základní působnost nad 800 obyvatel (velké obce se ZP);
- obce vykonávající základní působnost a agendu matrik (ZP+M);
- obce vykonávající základní působnost a agendu stavebních úřadů (ZP+SÚ)³¹.

Tabulka 58: Podíl režijních nákladů vůči mzdovým nákladům obcí

Rok	malé ORP	střední ORP	velké ORP	malé POU	velké POU	ZP+M +SÚ	ZP+M	ZP+SÚ	malé obce se ZP	velké obce se ZP
2013	31,5 %	30,1 %	40,0 %	40,6 %	37,4 %	49,8 %	76,8 %	81,9 %	138,8 %	82,3 %
2014	30,3 %	29,0 %	37,4 %	41,6 %	36,3 %	47,5 %	73,3 %	82,0 %	133,0 %	78,8 %
2015	33,6 %	32,6 %	37,1 %	43,2 %	39,9 %	47,2 %	68,8 %	70,6 %	126,4 %	76,9 %
2016	27,7 %	27,4 %	33,7 %	38,2 %	34,0 %	44,2 %	67,4 %	66,6 %	119,3 %	72,2 %
2017	27,6 %	27,7 %	32,0 %	38,2 %	32,8 %	42,1 %	65,5 %	62,8 %	115,4 %	68,9 %
Celkem	47	98	58	106	75	215	605	12	4 155	686

Zdroj: MONITOR

Pozn.: Tabulka neobsahuje všechny obce. Pracuje pouze s těmi, za něž se podařilo v Monitoru najít potřebná data.

V případě malých ORP od 20 tisíc obyvatel (malé ORP) a středních ORP do 50 tisíc obyvatel (střední ORP) je zřejmý pokles koeficientu režijních nákladů z 31,5 % (resp. 30,1 %) v roce 2013 na 27,6 % (resp. 27,7 %) v roce 2017. Obě kategorie vykazují podobné charakteristiky podílu režijních nákladů na celkových mzdových nákladech a na základě srovnání s dalšími kategoriemi je pravděpodobné, že další pokles již není možný k dostačujícímu zajištění chodu úřadů v současných podmínkách (stejných hodnot tyto obce dosáhly již v roce 2016 a dále se podíl nesnižuje). U velkých ORP nad 50 tisíc obyvatel (velké ORP) jsou koeficienty režijních nákladů znatelně vyšší, ale od roku 2013 klesly ze 40 % na 32 % v roce 2017 a blíží se malým a středním ORP. Velké POÚ nad 8 000 obyvatel dosahují v roce 2017 koeficientu režijních nákladů ve výši 32,8 % a jsou tak stále relativně blízko koeficientu režijních nákladů, který byl stanoven v předchozí části. Malé POÚ s velikostí správního obvodu do 8 000 obyvatel vykazují klesající podíl režijních nákladů, který dosahuje 38,2 %. Nejextrémnější situaci můžeme pozorovat u obcí vykonávajících základní působnost, kde i přes klesající trend podílu režijních nákladů se koeficient pohybuje mezi 60 a 70 % pro velké POÚ nad 8 000 obyvatel (velké POU), obce vykonávající základní působnost a agendu matrik (ZP+M) a obce vykonávající základní působnost a agendu stavebních úřadů (ZP+SÚ). U nejmenších obcí do 800 obyvatel (malé obce se ZP) dosahují režijní náklady kvůli nízké základně (nízkým mzdovým nákladům) extrémních hodnot.

V případě krajských statistik je též zřejmý výrazný pokles koeficientu režijních nákladů. V případě mediánových hodnot došlo k poklesu z 33,7 % v roce 2013 na 28,0 % v roce 2017. Tento pokles byl ještě výraznější v případě průměrných hodnot ze 42,0 % v roce 2013 na 30,9 % v roce 2017. Při porovnání podílu režijních nákladů u jednotlivých krajů je zřejmá značná rozdílnost, kdy nejvyšších hodnot dosahují Olomoucký kraj a Hl. m. Praha a více než dvojnásobně převyšují kraje s nejnižším podílem režijních nákladů – Moravskoslezský kraj a Kraj Vysočina. Rozdílnost je podmíněna strukturou krajských úřadů a nákladovostí provozu. Například v případě umístění úřadů v historických stavbách je nutné počítat s daleko vyššími provozními náklady než v případě novějších staveb, kde lze zajistit vyšší hospodárnost provozu. Obecně lze říct, že dochází k poklesu

³¹ V této kategorii jsou zahrnuty také obce, které vykonávají agendu matrik společně s agendou stavebního úřadu.

podílu režijních nákladů, což je spíše důsledek vyšší efektivity vynaložených prostředků než poklesu kvality služeb.

Tabulka 59: Podíl režijních nákladů na mzdových nákladech pro kraje

Kraj	Králové - hradecký	Plzeňský	Jihočeský	Vysočina	Karlo- varský	Ústecký	Středo- český	Liberecký
2013	49,9 %	23,8 %	25,5 %	26,3 %	45,6 %	92,9 %	27,4 %	36,0 %
2014	46,3 %	25,8 %	24,6 %	25,1 %	39,0 %	90,0 %	25,8 %	32,9 %
2015	45,7 %	26,3 %	23,3 %	23,9 %	32,5 %	24,8 %	32,5 %	35,3 %
2016	42,4 %	24,3 %	27,6 %	22,8 %	31,8 %	23,0 %	33,6 %	26,6 %
2017	42,2 %	23,9 %	22,3 %	21,1 %	27,7 %	22,8 %	30,1 %	24,9 %
Kraj	Pardu- bický	Olomouc- ký	Moravsko - slezský	Jíhomo- ravský	Zlínský	Praha	medián	průměr
2013	31,5 %	73,6 %	22,4 %	28,1 %	37,5 %	66,9 %	33,7 %	42,0 %
2014	33,4 %	47,9 %	20,3 %	26,8 %	38,0 %	60,5 %	33,1 %	38,3 %
2015	34,8 %	47,0 %	20,0 %	28,5 %	36,1 %	55,8 %	32,5 %	33,3 %
2016	31,8 %	48,4 %	18,4 %	26,3 %	32,4 %	54,6 %	29,7 %	31,7 %
2017	30,2 %	51,1 %	19,1 %	28,2 %	35,4 %	52,9 %	28,0 %	30,9 %

Zdroj: MONITOR

Zvýšené hodnoty v případě Olomouckého kraje v roce 2013 byly způsobeny především zvýšenými výdaji na programové vybavení a Konzultační, poradenské a právní služby. Zvýšené hodnoty v případě Ústeckého kraje pro roky 2013 a 2014 jsou způsobeny vysokými výdaji na položky Plyn a Elektrická energie.

3.6.3 Odhad podílu příjmů obcí ze správních poplatků a pokut na nákladech výkonu PP

V následující kapitole se pokusíme odhadnout podíly příjmů obcí ze správních poplatků a pokut na nákladech výkonu PP, abychom ukázali, z jaké části je výkon PP samofinancovatelný. Kapitola sleduje následující strukturu:

1. Odhad poměru příjmů obcí ze správních poplatků a pokut k nákladům výkonu PP pro obce III. typu
2. Odhad poměru příjmů obcí ze správních poplatků a pokut k nákladům výkonu PP pro obce II. typu
3. Odhad poměru příjmů obcí ze správních poplatků a pokut k nákladům výkonu PP pro obce I. typu
4. Stanovení příjmů obcí z veřejnoprávních smluv

Odhad poměru příjmů obcí ze správních poplatků a pokut k nákladům výkonu PP pro obce III. typu

Při srovnání příjmů ze správních poplatků spojených s výkonem přenesené působnosti z účetnictví obcí - MONITORu (položky vyjmenované v Tabulce 41) s náklady na výkon přenesené působnosti získané v dotazníkovém šetření dostáváme pro rok 2016 podíl příjmů z poplatků a pokut v průměrné výši 18 % a stejné hodnoty dosahuje i medián. Průměrné hodnoty za jednotlivé velikostní kategorie obcí jsou poměrně stabilní. Tato metoda neumožňuje zjistit příjmy z pokut, zjištěný podíl celkových nákladů na základě dat MONITORu bude o tento zdroj příjmů podhodnocen.

Tabulka 60: Podíl příjmů na nákladech agend PP pro ORP - MONITOR

Příjmy z poplatků a pokut na úvazek (pouze PP)					
Percentil	příjem na úvazek	podíl celkových nákladů	Velikost obce (obyv. obvodu)	příjem na úvazek	podíl celkových nákladů (průměr za kategorii)
10 %	56 850	10 %	Do 20 000	106 399	19 %
25 %	81 342	14 %	Do 30 000	95 084	17 %
50 %	104 777	18 %	Do 50 000	96 812	16 %
75 %	129 487	22 %	Do 90 000	127 345	21 %
90 %	155 552	26 %	Nad 90 000	155 469	23 %
Průměr	102 722	17 %	Medián	104 777	18 %

Zdroj: MONITOR

Výsledky z MONITORu poukazují na vyšší příjem ze správních poplatků a pokut u větších obcí a vyšší jsou i příjmy ve srovnání s celkovými náklady (tj. mzdovými a režijními náklady).

V případě hodnocení dat o příjmech z poplatků a pokut z dotazníkového šetření dostáváme mírně vyšší hodnoty s mediánovým podílem na nákladech 26 % v roce 2016 a 2017. U správních obvodů nad 90 tis. obyvatel je patrný nárůst příjmu stejně jako v datech MONITORu.

Tabulka 61: Podíl příjmů na nákladech agend PP pro ORP – Dotazníkové šetření

Příjmy obce z poplatků a pokut jako podíl nákladů na PP – ORP			
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	29 %	26 %	24 %
Do 30 000	28 %	27 %	28 %
Do 50 000	23 %	22 %	22 %
Do 90 000	29 %	27 %	27 %
Nad 90 000	31 %	31 %	31 %
Medián	27 %	26 %	26 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Z výsledků dotazníkového šetření tak plyne vyšší poměr příjmů ze správních poplatků a pokut k nákladům na výkon PP v porovnání s daty MONITORu, ale i vyšší podíl u největších ORP. Největší obce s rozšířenou působností pokrývají v průměru 31 % nákladů na přenesenou působnost příjmy ze správních poplatků a pokut. Tato hodnota klesá s velikostí obce s výjimkou kategorie obcí do 30 tis. obyvatel, pro kterou činí podíl příjmů ze správních poplatků a pokut na celkových nákladech agend vykonávaných v rámci PP 28 %. Tato odchylka může být způsobena výběrem obcí do vzorku, neboť obdobnou odchylku nepozorujeme v případě dat z MONITORu. Přesto lze obecně tvrdit, že poměr příjmů ze správních poplatků a pokut ORP vůči celkovým nákladům agend vykonávaných v přenesené působnosti může dosahovat 26 % (tj. čtvrtina nákladů může být „samofinancována“ výkonem agend).³²

Odhad poměru příjmů obcí ze správních poplatků a pokut k nákladům výkonu PP pro obce II. typu

Výsledky dotazníkového šetření ukazují nižší poměr příjmů ze správních poplatků a pokut k nákladům na výkon PP v porovnání s obcemi s rozšířenou působností. Větší pověřené obecní úřady mohou pokrýt v průměru 22 % nákladů na výkon přenesené působnosti správními poplatky a pokutami, což je stav srovnatelný s menšími ORP. Naproti tomu u menších POÚ klesá podíl

³² Zde je nutné poznamenat, že v rámci jednotlivých agend dochází k výrazným rozdílům a uvedené tvrzení platí pouze pro celkový poměr příjmů ze správních poplatků a pokut v poměru k celkovým výdajům za všechny agendy přenesené působnosti.

příjmů ze správních poplatků a pokut na nákladech výkonu PP na pouhých 13 %. Obecně lze konstatovat, že poměr příjmů POÚ vůči celkovým nákladům agend vykonávaných v přenesené působnosti může dosahovat 17 % (tj. šestina nákladů může být „samofinancována“ výkonem agend).³³

Tabulka 62: Podíl příjmů na nákladech agend PP pro POÚ – Dotazníkové šetření

Příjmy obce z poplatků a pokut jako podíl nákladů na PP – POÚ			
Počet obyvatele obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 8 000	12 %	13 %	13 %
Nad 8 000	21 %	23 %	22 %
Medián	16 %	17 %	17 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Odhad poměru příjmů obcí ze správních poplatků a pokut k nákladům výkonu PP pro obce I. typu

U obcí vykonávajících základní působnost lze pokračovat rozvojem předchozích zjištění, tj. že se zmenšujícím se správním obvodem klesá poměr příjmů z poplatků a pokut vůči nákladům na výkon PP.

Obce vykonávající základní působnost s počtem obyvatel nad 2 000 dosahují relativně vysokých podílů příjmů ze správních poplatků a pokut. Důvodem může být výkon agend, které umožňují správní poplatky vybírat (např. stavební úřad). Obce s velikostí do 2000 obyvatel již v průměru nepokrývají ani 10 % nákladů agend. U nejmenších obcí do 300 obyvatel je tento ukazatel obtížně sledovatelný. Přesto lze odhadnout, že se podíl těchto příjmů u většiny nejmenších obcí bude blížit nule.

Tabulka 63: Podíl příjmů na nákladech agend PP pro ZP – Dotazníkové šetření

Příjmy obce z poplatků a pokut jako podíl nákladů na PP – ZP			
Počet obyvatel obce	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 300	0 %	0 %	0 %
Do 800	5 %	4 %	5 %
Do 2 000	7 %	8 %	7 %
Nad 2 000	15 %	16 %	14 %
Medián*	0 %	0 %	0 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Stanovení příjmů obcí z veřejnoprávních smluv

Obce s rozšířenou působností uzavírají řadu veřejnoprávních smluv, především s malými obcemi vykonávajícími základní působnost. Přesto, pokud příjmy z této činnosti vztáhneme na počet pracovních úvazků, dosahují pouze jednotek tisíc Kč ročně a nepředstavují tak významný příjem pro ORP.

³³ Zde je nutné poznamenat, že v rámci jednotlivých agend dochází k výrazným rozdílům a uvedené tvrzení platí pouze pro celkový poměr příjmů ze správních poplatků a pokut v poměru k celkovým výdajům za všechny agendy přenesené působnosti.

Tabulka 64: Příjmy plynoucí z uzavřených veřejnoprávních smluv - ORP

Příjmy plynoucí z uzavřených veřejnoprávních smluv - přepočteno na jeden prac. úvazek				
Velikost obce (obyv.)	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	počet obcí v kategorii
Do 20 000	1 466	1 341	1 281	9
Do 30 000	2 005	1 833	1 807	9
Do 50 000	1 713	1 778	3 075	15
Do 90 000	1 665	1 752	2 115	9
Nad 90 000	879	1 320	1 085	7
Medián	1 616	1 525	1 557	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 65: Podíl příjmů z VPS na celkových nákladech - ORP

Podíl příjmů z uzavřených veřejnoprávních smluv na celkových nákladech				
Velikost obce (obyv.)	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	počet obcí v kategorii
Do 20 000	0,3 %	0,3 %	0,2 %	9
Do 30 000	0,4 %	0,4 %	0,4 %	9
Do 50 000	0,3 %	0,3 %	0,5 %	15
Do 90 000	0,2 %	0,2 %	0,3 %	9
Nad 90 000	0,2 %	0,2 %	0,2 %	7
Medián	0,3 %	0,3 %	0,3 %	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

Mezi pověřenými obecními úřady se objevují značné extrémy, kdy některé obce mají výrazně vyšší příjmy z VPS - v získaném vzorku mají některé obce příjmy ve výši až 6 tis. Kč na pracovní úvazek a rok (stabilně vysoké příjmy vykazují ORP Klatovy a Šumperk) - a některé obce nevykazují téměř žádné příjmy z veřejnoprávních smluv. Z toho důvodu je mediánová hodnota velmi nízká.

Tabulka 66: Příjmy plynoucí z uzavřených veřejnoprávních - POÚ

Příjmy plynoucí z uzavřených veřejnoprávních smluv – přepočteno na jeden prac. úvazek				
Velikost obce (obyv.)	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	počet obcí v kategorii
Do 8 000	4 456	4 255	4 299	12
Nad 8 000	3 366	3 421	3 367	17
Medián	282	165	248	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

Běžné je, že v porovnání s náklady na výkon agendy dosahují příjmy z VPS jednotek procent, jak ukazuje tabulka níže. Nejedná se tak o významný zdroj příjmů k financování výkonu agend v přenesené působnosti.

Tabulka 67: Podíl příjmů z VPS na celkových nákladech - POÚ

Podíl příjmů z uzavřených veřejnoprávních smluv na celkových nákladech				
Velikost obce (obyv.)	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	počet obcí v kategorii
Do 8 000	0,9 %	0,9 %	0,8 %	12
Nad 8 000	0,8 %	0,8 %	0,8 %	17
Medián	0,1 %	0,0 %	0,1 %	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

Údaje uvedené v dotazníkovém šetření skupinou obcí I. typu poukazují jen na velmi malý vliv příjmů či výdajů z VPS na hospodaření obcí.

Příjmy z VPS nelze chápat jako zdroj příjmu na financování přenesené působnosti, neboť se jedná o přesun financí mezi obcemi a kraji a tyto přesuny jsou na jedné straně příjmy a na druhé zároveň

i výdaji pro obce, které si výkon činností objednávají. Jde tedy o nákladově i výdajově neutrální formu plateb.

3.6.4 Celková výše příjmů obcí plynoucích z výkonu PP

Příjem obcí a krajů určený na financování výkonu přenesené působnosti je tvořen několika hlavními složkami. Základní formou příspěvku, který pokrývá značnou část nákladů na výkon agendy, představuje příspěvek na výkon přenesené působnosti a jeho výše je stanovena zákonem o státním rozpočtu na každý kalendářní rok. Celková výše příspěvku je valorizována v návaznosti na legislativní změny ve výkonu přenesené působnosti a na finanční náročnost zajištění výkonu agend (například pro rok 2018 byl celkový objem příspěvku na výkon státní správy obcím a krajům valorizován o 5 %).

Příspěvek na opatrovnictví je součástí příspěvku na přenesenou působnost a slouží k financování činností státní správy v oblasti veřejného opatrovnictví. Výše příspěvku je stanovena paušální částkou na jednoho opatrovance (v roce 2017 činila tato paušální částka 29 000 Kč). Veřejné opatrovnictví bylo od 1. ledna 2014 zavedeno jako činnost vykonávaná v přenesené působnosti obcí, ale k financování této agendy byly alokovány prostředky až v roce 2017.

Příjmy ze správních poplatků a pokut jsou významnou součástí systému financování výkonu přenesené působnosti obcemi. Z důvodu neexistujících datových podkladů o výši těchto příjmů není možné celkový příjem přesně kvantifikovat. Na základě zjištění z předchozí kapitoly lze zjednodušeně stanovit poměr příjmů ze správních poplatků a pokut vůči celkovým nákladům na výkon agend v přenesené působnosti na 26 % v případě ORP, 17 % v případě POÚ, 14 % u obcí vykonávajících základní působnost s počtem obyvatel nad 2 000 a na méně než 10 % u menších obcí do 2 000. V případě nejmenších obcí je tento druh příjmu zanedbatelný. V případě krajů jako také zdroj financování nehrají příliš významnou roli.

Příjmy z VPS v této části zanedbáváme, neboť se jedná o přesun financí mezi obcemi a kraji a tyto přesuny jsou na jedné straně příjmy a na druhé zároveň i výdaji pro obce, které si výkon činností objednávají. Navíc činí jejich podíl k nákladům na výkon agend v přenesené působnosti podle výsledků dotazníkového šetření přibližně 1 %.

Tabulka 68: Přehled celkových příjmů obcí a krajů na výkon přenesené působnosti

Druh příspěvku	Celkový příspěvek na výkon přenesené působnosti obcím a krajům (mil. Kč)				
	2013	2014	2015	2016	2017
Příspěvek na PP - obce	7 401	7 408	7 411	7 496	7 881
Příspěvek na PP - Praha	813	817	814	834	906
Příspěvek na PP - kraje	1 036	1 041	1 041	1 070	1 141
Veřejné opatrovnictví	-	-	-	-	315
OSPOD	739	849	1 063	1 145	1 285
Příjmy ze správních poplatků *	2 416	2 566	2 730	2 829	2 915
Celkem	12 405	12 681	13 059	13 374	14 443

Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR, Vládní návrhy zákona o státním rozpočtu České republiky na roky 2015, 2016 a 2017

* nelze určit celkový příjem, číslo představuje odhad na základě dat MONITORu

3.6.5 Stanovení míry krytí příspěvkem na výkon PP

Kapitola shrnuje závěry dotazníkového šetření o míře krytí nákladů na výkon státní správy v přenesené působnosti.

Pro stanovení nákladů byla využita data o mzdových nákladech navýšená o režijní náklady ve výši

32 % mzdových nákladů (superhrubé mzdy).³⁴ Náklady na výkon státní správy v přenesené působnosti získané z dotazníkového šetření byly očištěny o příjmy obcí z poplatků, pokut a příjmů z VPS. Hodnota míry krytí nákladů příspěvkem PP porovnává tyto čisté náklady na výkon PP s obdrženým příspěvkem na výkon PP na základě vyčíslení MV³⁵.

Pro srovnání je uveden také medián míry krytí při použití koeficientu režijních nákladů ve výši 0,48.

Stanovení míry krytí příspěvkem na výkon PP pro obce III. typu – ORP

V případě obcí s rozšířenou působností ukazují data získaná z dotazníkového šetření dostatečné financování v obcích s velikostí správního obvodu do 30 tis. obyvatel (průměrné hodnoty v za kategorii). Nejnížší míru krytí vykazují obce od 30 tis. do 50 tis. obyvatel ve správním obvodu, kde je příspěvkem financováno průměrně 84 % nákladů na přenesenou působnost. Medián míry krytí pro ORP dosahuje 97 % v roce 2017. Pokud uvažujeme koeficient režijních nákladů ve výši 0,43, dosahuje medián míry krytí nákladů 89 % v roce 2017³⁶. V letech 2015 až 2017 došlo k mírnému poklesu míry krytí ve všech velikostních kategoriích ORP.

Tabulka 69: Míra krytí nákladů příspěvkem na PP – ORP³⁷, koeficient 0,32

Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 20 000	1,27	1,19	1,14	9
Do 30 000	1,38	1,26	1,30	8
Do 50 000	0,85	0,84	0,84	13
Do 90 000	1,02	0,98	1,00	10
Nad 90 000	1,07	1,07	1,06	8
Medián (32% režie)	1,01	1,02	0,97	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 70: Míra krytí nákladů příspěvkem na PP – ORP³⁸, koeficient 0,48

Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 20 000	1,07	1,01	0,97	9
Do 30 000	1,16	1,07	1,10	8
Do 50 000	0,73	0,72	0,73	13
Do 90 000	0,87	0,83	0,85	10
Nad 90 000	0,90	0,90	0,89	8
Medián (48% režie)	0,88	0,85	0,86	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

Na základě dotazníkového šetření můžeme říct, že průměrné krytí dosahuje téměř celkových nákladů na vykonávané agendy v přenesené působnosti. Přesto v analýze jednotlivých agend nalezneme značné rozdíly ve výkonu činností. Z toho plyne, že rozdělení těchto prostředků není optimální. U sledovaných obcí byly zjištěny případy, kdy je příspěvek na výkon přenesené působnosti vyšší, než jsou čisté náklady na přenesenou působnost. Celkem se jedná o 22 obcí z celkových 48 obcí, u kterých máme dostatečné množství dat.

Následující graf ukazuje rozklad příjmů a nákladů na jednotlivé složky. Výkon přenesené působnosti na obcích s rozšířenou působností je téměř plně (celková míra krytí dosahuje 97 %)

³⁴ Při použití dalších nákladových položek z dotazníkového šetření dospějeme k obdobným středním hodnotám, ale rozptýl hodnot je mnohem větší z důvodu nepřiznání některých nákladů jednou skupinou obcí a nadhodnocením některých výdajů na PP u dalších obcí (např. jednorázovými investicemi do rekonstrukce budov). Koeficient režijních nákladů ve výši 0,32 umožňuje lépe odhadnout reálné náklady na výkon PP.

³⁵ Příspěvek zahrnuje veškeré prostředky dle dokumentu „Příspěvek na výkon státní správy ...“ pro příslušný rok.

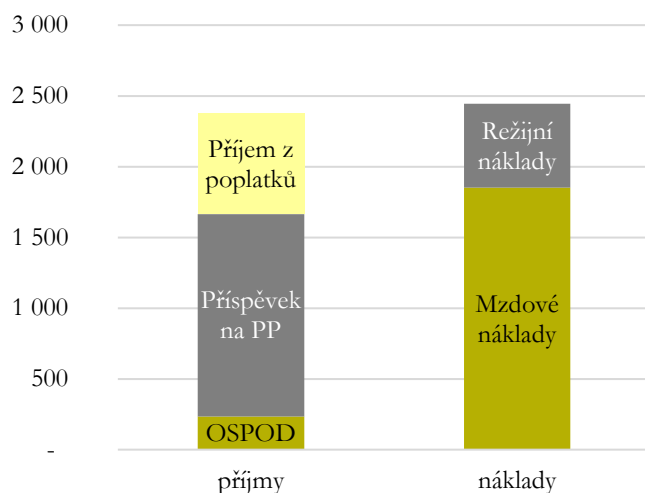
³⁶ Viz srovnání mediánových hodnot pro různé koeficienty režijních nákladů. Koeficient režijních nákladů ve výši 0,43 je použit pro srovnání Metodiky stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy a stanoveného koeficientu režijních nákladů ve výši 0,32.

³⁷ Podíl příspěvku na PP na čistých mzdových nákladech PP

³⁸ Podíl příspěvku na PP na čistých mzdových nákladech PP

financována příspěvkem na přenesenou působnost, příjmy z poplatků a správních pokut a příspěvkem na výkon OSPOD.

Graf 8: Souhrnná struktura příjmů a nákladů v roce 2017 – vzorek sledovaných ORP (mil. Kč), koeficient 0,32



Zdroj: Dotazníkové šetření, MONITOR, Ministerstvo vnitra ČR, Ministerstvo práce a sociálních věcí

Stanovení míry krytí příspěvkem na výkon PP pro obce II. typu – POÚ

V případě obcí s pověřeným obecním úřadem ukazují data z dotazníkového šetření dostatečné financování v obcích s velikostí správního obvodu nad 8 tis. obyvatel (průměrné hodnoty za kategorii). Nedostatečnou míru krytí vykazují obce do 8 tis. obyvatel ve správním obvodu, kde je příspěvkem financováno průměrně 84 % nákladů na přenesenou působnost v roce 2017. Jedním z důvodů je nižší výběr pokut a poplatků (22 % pro větší obce v porovnání s 13 % u menších obcí) a obecně nižší efektivita výkonu PP u menších obcí. Medián míry krytí pro POÚ dosahuje 87 % v roce 2017. Pokud uvažujeme koeficient režijních nákladů ve výši 0,43, dosahuje medián míry krytí nákladů 79 % v roce 2017. V letech 2015 až 2017 došlo k mírnému poklesu míry krytí v obou velikostních kategoriích POÚ.

Tabulka 71: Míra krytí nákladů příspěvkem na PP - POÚ³⁹, koeficient 0,32

Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 8 000	0,88	0,81	0,84	12
Nad 8 000	1,18	1,16	1,12	18
Medián (32% režie)	0,90	0,87	0,87	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 72: Míra krytí nákladů příspěvkem na PP - POÚ⁴⁰, koeficient 0,48

Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 8 000	0,77	0,71	0,73	12
Nad 8 000	1,02	1,00	0,97	18
Medián (48% režie)	0,79	0,77	0,76	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

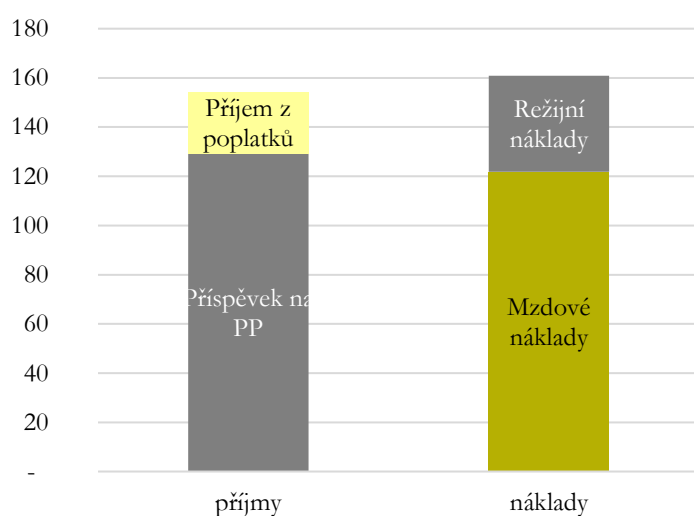
³⁹ Podíl příspěvku na PP na čistých mzdových nákladech PP

⁴⁰ Podíl příspěvku na PP na čistých mzdových nákladech PP

Na základě dotazníkového šetření můžeme říct, že průměrné krytí je nižší než v případě ORP, ale stále pokrývá většinu nákladů na výkon přenesené působnosti. Opět byly při analýze jednotlivých agend identifikovány značné rozdíly ve výkonu činností mezi obcemi. V případě zachování současné výše příspěvku pro POÚ je proto nutná změna financování tak, aby obce, které vykonávají nadprůměrný počet činností v poměru k velikosti obvodu, nebyly znevýhodněny. Ze sledovaných obcí byly zjištěny případy, kdy je příspěvek na výkon přenesené působnosti vyšší, než jsou čisté náklady na přenesenou působnost. Celkem se jedná o 12 obcí z celkových 30 obcí, u kterých máme dostatečné množství dat.

Následující graf ukazuje rozklad příjmů a nákladů na jednotlivé složky. Výkon přenesené působnosti na obcích s pověřeným obecním úřadem není plně financována (celková míra krytí dosahuje 87 %) příspěvkem na přenesenou působnost a příjmy z poplatků a správních pokut.

Graf 9: Souhrnná struktura příjmů a nákladů – vzorek sledovaných POÚ (mil. Kč), koeficient 0,32



Zdroj: Dotazníkové šetření, MONITOR, Ministerstvo vnitra ČR

Stanovení míry krytí příspěvkem na výkon PP pro obce I. typu – ZP

U obcí vykonávajících základní působnost ukazují data z dotazníkového šetření dostatečné financování v obcích s počtem obyvatel nad 2 tis. (průměrné hodnoty v za kategorii). Neúplné krytí výdajů na výkon přenesené působnosti vykazují obce do 2 tis. obyvatel. V těchto kategoriích jsou zahrnuty obce, které vykazují velmi malé nebo žádné náklady na výkon státní správy (např. z důvodu minimálních mzdových nákladů nebo kumulace všech činností do nízkého počtu úvazků). V těchto případech předpokládáme 100 % míru krytí nákladů. Medián míry krytí pro ZP dosahuje 73 % v roce 2017. Pokud uvažujeme koeficient režijních nákladů ve výši 0,48, dosahuje medián míry krytí nákladů 64 % v roce 2017. Ve sledovaném období 2015 až 2017 došlo k poklesu míry krytí pouze v roce 2016. V roce 2017 se míra krytí vrátila na hodnoty podobné roku 2015.

Tabulka 73: Míra krytí nákladů příspěvkem na PP - ZP⁴¹, koeficient 0,32

Počet obyvatel obce	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 300	0,89	0,89	0,88	12
Do 800	0,84	0,84	0,84	15
Do 2 000	0,72	0,71	0,75	13
Nad 2 000	1,15	1,14	1,13	12
Medián ⁴² (32% režie)	0,68	0,67	0,72	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 74: Míra krytí nákladů příspěvkem na PP – ZP, koeficient 0,48

Počet obyvatel obce	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 300	0,88	0,88	0,88	12
Do 800	0,82	0,82	0,82	15
Do 2 000	0,66	0,65	0,69	13
Nad 2 000	1,00	0,98	0,97	12
Medián* (48% režie)	0,60	0,60	0,64	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

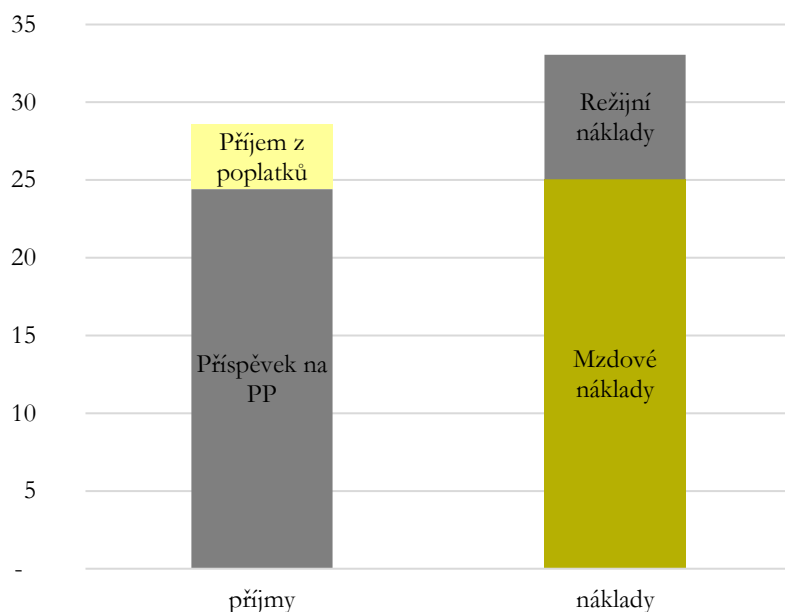
Na základě dotazníkového šetření je patrné, že míra financování obcí vykonávajících základní působnost je nejnižší ze sledovaných kategorií. Můžeme říct, že průměrné krytí je nižší než v případě ORP, ale stále pokrývá většinu nákladů na výkon přenesené působnosti. Jedním z důvodů jsou nižší příjmy ze správních poplatků a pokut. Opět byly při analýze jednotlivých agend identifikovány značné rozdíly ve výkonu činností mezi obcemi. V případě zachování současné výše příspěvku pro ZP je proto nutná změna financování tak, aby obce, které vykonávají nadprůměrný počet činností v poměru k velikosti obvodu, nebyly znevýhodněny.

Následující graf ukazuje rozklad příjmů a nákladů na jednotlivé složky. Základní působnost není plně financována (celková míra krytí dosahuje 73 %) příspěvkem na přenesenou působnost a příjmy z poplatků a správních pokut.

⁴¹ Podíl příspěvku na PP na čistých mzdových nákladech PP

⁴² Medián nezahrnuje následující obce, kde je výkon PP plně kryt: 10 obcí s počtem obyvatel do 300 vykazuje pouze minimální výkon PP v poměru k příspěvku; 10 obcí s počtem obyvatel do 600 vykazuje pouze minimální výkon PP v poměru k příspěvku, 3 obce s počtem obyvatel do 1 000 vykazují pouze minimální výkon PP v poměru k příspěvku

Graf 10: Souhrnná struktura příjmů a nákladů – vzorek všech sledovaných ZP (mil. Kč), 0,32



Zdroj: Dotazníkové šetření, MONITOR, Ministerstvo vnitra ČR

Stanovení míry krytí příspěvkem na výkon PP pro obce I. typu – ZP a agenda matrik

V případě obcí vykonávajících základní působnost rozšířenou o agendu matričních úřadů bylo v dotazníkovém šetření zahrnuto 5 obcí. Míru krytí v této kategorii nelze zobecnit na základě těchto pozorování. Sledované obce mají zpravidla dostatečně financovány náklady spojené s přenesenou působností. V případě míry krytí u obce v kategorii do 2 000 obyvatel je pravděpodobné zkreslení celkové výše nákladů na agendu, neboť takto nízká míra krytí není pravděpodobná.

Tabulka 75: Míra krytí nákladů příspěvkem na PP – ZP+M, koeficient 0,32

Počet obyvatel obce	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 300	-	-	-	-
Do 800	1,00	1,00	1,00	1
Do 2 000	0,20	0,20	0,20	1
Nad 2 000	1,72	1,85	1,86	3

Zdroj: Dotazníkové šetření, MONITOR, Ministerstvo vnitra ČR

Tabulka 76: Míra krytí nákladů příspěvkem na PP – ZP+M, koeficient 0,48

Počet obyvatel obce	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 300	-	-	-	-
Do 800	1,00	1,00	1,00	1
Do 2 000	0,18	0,18	0,18	1
Nad 2 000	1,48	1,54	1,56	3

Zdroj: Dotazníkové šetření, MONITOR, Ministerstvo vnitra ČR

Stanovení míry krytí příspěvkem na výkon PP pro obce I. typu – ZP a agenda stavebních úřadů

V případě obcí vykonávajících základní působnost rozšířenou o agendu stavebních úřadů byla v dotazníkovém šetření zahrnuta jedna obec a nelze tak zobecnovat zjištěnou míru krytí. V případě míry krytí u obce v kategorii do 2 000 obyvatel je pravděpodobné zkreslení celkové výše nákladů

na agendu, neboť takto nízká míra krytí není pravděpodobná.

Tabulka 77: Míra krytí nákladů příspěvkem na PP – ZP+SÚ, koeficient 0,32

Počet obyvatel obce	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 300	-	-	-	-
Do 800	-	-	-	-
Do 2 000	0,32	0,35	0,29	1
Nad 2 000	-	-	-	-

Zdroj: Dotazníkové šetření, MONITOR, Ministerstvo vnitra ČR

Tabulka 78: Míra krytí nákladů příspěvkem na PP – ZP+SÚ, koeficient 0,48

Počet obyvatel obce	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 300	-	-	-	-
Do 800	-	-	-	-
Do 2 000	0,27	0,29	0,24	1
Nad 2 000	-	-	-	-

Zdroj: Dotazníkové šetření, MONITOR, Ministerstvo vnitra ČR

Stanovení míry krytí příspěvkem na výkon PP pro obce I. typu – ZP, agenda matrik a agenda stavebních úřadů

V případě obcí vykonávajících základní působnost rozšířenou o jak o agendu matričních úřadů, tak i agendu stavebních úřadů bylo v dotazníkovém šetření zahrnuto 8 obcí. Míru krytí v této kategorii nelze zobecnit na základě těchto pozorování. Sledované obce mají zpravidla dostatečně financovány náklady spojené s přenesenou působností. Příjmy výrazně vyšší, než celkové čisté náklady na agendu byly zjištěny u obcí nad 2 000 obyvatel.

Tabulka 79: Míra krytí nákladů příspěvkem na PP – ZP+M+SÚ, koeficient 0,32

Počet obyvatel obce	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 300	-	-	-	-
Do 800	1,00	1,00	1,00	1
Do 2 000	0,92	0,94	1,01	1
Nad 2 000	1,37	1,33	1,28	6

Zdroj: Dotazníkové šetření, MONITOR, Ministerstvo vnitra ČR

Tabulka 80: Míra krytí nákladů příspěvkem na PP – ZP+M+SÚ, koeficient 0,48

Počet obyvatel obce	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 300	-	-	-	-
Do 800	-	-	-	-
Do 2 000	0,80	0,82	0,87	1
Nad 2 000	0,89	0,79	0,78	6

Zdroj: Dotazníkové šetření, MONITOR, Ministerstvo vnitra ČR

Míra krytí nákladů krajů na agendy přenesené působnosti krajů a hl. m. Prahy

Následující tabulky, srovnávající náklady na PP mezi kraji, využívají závěry o míře krytí agend přenesené působnosti z příspěvku na přenesenou působnost krajů (dále Analýza AK) a data z MONITORu při odvětvovém členění za §6172 - Činnost regionální správy⁴³ (resp. §6171 - Činnost místní správy pro Hlavní město Praha).

Provozní náklady zahrnují výdaje za platy zaměstnanců, povinné pojistné, nákup paliv, vody a

⁴³ Vlastní správní činnost krajů [zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů]. Zahrnuje i výdaje zastupitelstev krajů a ostatní výdaje krajů, nelze-li je oddělit

energií, nákup služeb a další položky dle členění v Tabulce 40. Průměrné náklady na zaměstnance zjištěné z dat MONITORu jsou zpravidla vyšší než vykázané náklady na jeden pracovní úvazek vykonávající PP (zjištěné na základě Analýzy AK). Z tohoto důvodu můžeme Analýzu AK považovat za důvěryhodnou a relativně konzervativní (za předpokladu správného počtu zaměstnanců vykonávajících PP).

Tabulka níže definuje dva ukazatele míry krytí nákladů na přenesenou působnost příspěvkem na výkon PP v závislosti na nákladech získaných z Analýzy AK a dat MONITORu. U většiny krajů jsou získané hodnoty blízké. Pouze v případě tří krajů je rozdíl vyšší než 10 %⁴⁴ (Středočeský kraj, Olomoucký kraj a Královéhradecký kraj). Průměrná hodnota krytí je totožná pro obě varianty.⁴⁵

V případě míry krytí celkových nákladů získaných z MONITORu dosahuje průměr podílu příspěvku na PP 50 % nákladů s 5 kraji, které nevykazují míru krytí nákladů v rozmezí 45 % - 55 % (Ústecký kraj vykazuje nejnižší hodnotu ve výši 41 %, následuje Zlínský kraj se 44 %, na opačné straně více než 55 % vykazují kraje Karlovarský, Jihomoravský a nejvyšší míru krytí má Kraj Vysočina s 65 %. Pro stanovení míry krytí na základě Analýzy AK je průměrná hodnota rovna 50 %, ale hodnoty mají vyšší rozptyl. To může být způsobeno různým zahrnutím výdajů do nákladů na PP v jednotlivých krajích. Míra krytí se pohybuje od 33 % pro Ústecký kraj po 78 % vykázaných Olomouckým krajem. Závěrem Analýzy AK je, že náklady na výkon státní správy v přenesené působnosti kraji je dle dlouhodobých výsledků (analýza je prováděna od roku 2003) nedostatečně financováno, tj. náklady na výkon agend v přenesené působnosti převyšují příjmy plynoucí na výkon dané agendy. Analýza AK je založena na Metodice zpracování dat⁴⁶ a je tedy zaručen jednotný sběr dat od krajů a hl. m. Prahy a vychází tak z relevantních dat všech krajů ČR.

Tabulka 81: Srovnání nákladů na PP a míra krytí v rámci krajů pro rok 2016

	Jihočeský	Jihomoravský	Karlovarský	Vysočina
Počet zaměstnanců vykonávajících PP	256	327	142	177
Výdaje na jeden pracovní úvazek (MONITOR)	676 285	635 548	708 338	669 106
z toho: mzdové náklady	513 684	489 435	530 028	533 777
Výdaje na jeden pracovní úvazek v přenesené působnosti (Analýza AK)	693 590	721 570	690 470	680 330
Výše příspěvku PP na jednoho zaměstnance	323 846	365 553	396 279	434 237
míra krytí nákladů na pracovníka příspěvkem na PP (MONITOR)	48 %	58 %	56 %	65 %
míra krytí nákladů na pracovníka příspěvkem na PP (Analýza AK)	47 %	51 %	57 %	64 %
	Olomoucký	Pardubický	Plzeňský	Středočeský
Počet zaměstnanců vykonávajících PP	235	196	203	310
Výdaje na jeden pracovní úvazek (MONITOR)	749 319	732 834	692 948	852 771
z toho: mzdové náklady	491 792	547 949	541 830	626 623
Výdaje na jeden pracovní úvazek v přenesené působnosti (Analýza AK)	443 550	899 920	838 990	593 900
Výše příspěvku PP na jednoho zaměstnance	345 122	363 626	365 189	390 247
míra krytí nákladů na pracovníka příspěvkem na PP (MONITOR)	46 %	50 %	53 %	46 %
míra krytí nákladů na pracovníka příspěvkem na PP (Analýza AK)	78 %	40 %	44 %	66 %

⁴⁴ Rozdíl může být způsoben např. tím, že Analýza AK např. zahrnuje část investic, tj. kraje, které více investovaly, vykazují vyšší podíl režie apod.

⁴⁵ Z důvodu nízkého počtu subjektů zde nepoužíváme hodnotu mediánu.

⁴⁶ Metodika zpracování dat pro analýzu příspěvku na výkon státní správy vykonávaný kraji ČR, Krajský úřad Karlovarského kraje, 2017

	Královéhradecký	Liberecký	Moravskoslezský
Počet zaměstnanců vykonávajících PP	206	202	335
Výdaje na jeden pracovní úvazek (MONITOR)	805 107	629 657	644 831
z toho: mzdové náklady	559 492	492 923	536 104
Výdaje na jeden pracovní úvazek v přenesené působnosti (Analýza AK)	613 440	666 250	560 380
Výše příspěvku PP na jednoho zaměstnance	378 649	317 201	357 549
míra krytí nákladů na pracovníka příspěvkem na PP (MONITOR)	47 %	50 %	55 %
míra krytí nákladů na pracovníka příspěvkem na PP (Analýza AK)	62 %	48 %	64 %
	Ústecký	Zlínský	průměr
Počet zaměstnanců vykonávajících PP	342	208	-
Výdaje na jeden pracovní úvazek (MONITOR)	665 745	822 371	711 485
z toho: mzdové náklady	518 531	616 703	537 819
Výdaje na jeden pracovní úvazek v přenesené působnosti (Analýza AK)	839 310	1 002 950	704 539
Výše příspěvku PP na jednoho zaměstnance	274 967	364 259	355 120
míra krytí nákladů na pracovníka příspěvkem na PP (MONITOR)	41 %	44 %	50 %
míra krytí nákladů na pracovníka příspěvkem na PP (Analýza AK)	33 %	36 %	50 %

Zdroj: MONITOR, Krajská analýza nákladů na výkon přenesené působnosti za rok 2016

Tabulka 82: Srovnání nákladů na PP a míry krytí pro hl. m. Prahu a kraje pro rok 2016

	Praha	průměr krajů
Počet zaměstnanců vykonávajících PP	1 347	-
Výdaje na jeden pracovní úvazek (MONITOR)	1 891 701	711 485
z toho: mzdové náklady	779 943	537 819
Výdaje na jeden pracovní úvazek v přenesené působnosti (Analýza AK)	1 002 950	704 539
Výše příspěvku PP na jednoho zaměstnance	623 610	355 120
míra krytí nákladů na pracovníka příspěvkem na PP (MONITOR)	33 %	50 %
míra krytí nákladů na pracovníka příspěvkem na PP (Analýza AK)	62 %	50 %

Zdroj: MONITOR, Krajská analýza nákladů na výkon přenesené působnosti za rok 2016

Příjmy z poplatků a pokut v případě krajů a hl. m. Prahy nehrají významnou roli ve financování agend přenesené působnosti. V případě krajů tvoří na základě dat MONITORu z roku 2016 příjem z poplatků a pokut méně než 1 % celkových nákladů na pracovní úvazek. Speciálním případem je hl. m. Praha, kde příjmy z poplatků tvoří 2,1 % celkových nákladů.

Vývoj míry krytí nákladů na přenesenou působnost od roku 2007

Z důvodu obtížného sběru dat formou dotazníkového šetření před rokem 2015, které by neúměrně zatížilo dotazované obce, nemůžeme kvalitativně posoudit vývoj financování přenesené působnosti před rokem 2015. Obce nejsou schopny v dostatečné kvalitě zodpovědět dotazy financování a výkonu přenesené působnosti na historický vývoj, neboť u většiny agend nejsou dostupné informační systémy, které by umožnily sběr dat v rozsahu, se kterým pracujeme v provedené analýze financování. Značná část podkladů byla dotazovanými obcemi zjišťována ručně nebo formou interního šetření, které nelze provádět dále do minulosti například z důvodu personálních změn oddělení.

Pro srovnání dlouhodobého vývoje je vhodné srovnat učiněné závěry se studií provedenou v roce 2009 na téma „Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o RUD“.⁴⁷

Obce s rozšířenou působností (ORP)

Při porovnání míry krytí nákladů na výkon agend v přenesené působnosti u ORP došlo oproti roku 2007 k mírnému poklesu celkové zjištěné míry krytí. Přesto je dle průměrných hodnot výkon přenesené působnosti kryt z více než 100 %. Naproti tomu z pohledu na mediánovou hodnotu, která snižuje význam extrémních hodnot, je patrný pokles míry krytí v posledních letech. Tento trend nejsme schopni porovnat s daty z roku 2007.

Obce s pověřeným obecním úřadem (POÚ)

V roce 2007 bylo zjištěno krytí nákladů na výkon přenesené působnosti u POÚ ve výši 68,5 %, což je značný rozdíl v porovnání s financováním ORP. V letech 2015 – 2017 byla na základě dotazníkového šetření zjištěna míra krytí ve výši 106,3 % (rok 2015) klesající až ke 101,2 % v roce 2017.

Obce vykonávající základní působnost (ZP)

Výzkum sledující míru financování státní správy v přenesené působnosti v roce 2007⁴⁸ zjistil v případě obcí se základní působností podíl krytí nákladů ve výši 20,7 %. To je v porovnání se zjištěními v letech 2015–2017 velmi nízká hodnota. Také na základě dotazníkového šetření proroky 2015–2017 vychází spoluúčast obcí I. typu jako nejvyšší, ale míra krytí příspěvkem dosahuje 81,2 % v roce 2017 a je relativně stabilní ve všech letech. Mediánová hodnota, kterou starší studie nesleduje, ukazuje míru krytí v rozsahu 67,3 % až 72,1 %. Jednou z příčin výrazně vyšší míry krytí může být zavedení nového pravidla v poskytování příspěvku na výkon státní správy v roce 2008, týkající se obcí, jejichž správní obvod je menší než 300 obyvatel. U těchto obcí vykonávajících základní působnost je stanoven správní obvod na 300 obyvatel. V roce 2017 dosahoval tento minimální příspěvek 57 800 Kč. S ohledem na minimální rozsah přenesené působnosti, který byl zjištěn na základě provedeného dotazníkového šetření.

Tabulka 83: Dlouhodobý vývoj míry krytí nákladů příspěvkem na výkon PP, koef. 0,32

Počet obyvatel obvodu	Míra krytí nákladů příspěvkem na PP - rovnání s rokem 2007			
	Rok 2007	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
ORP - průměr	1,05	1,08	1,04	1,04
ORP - medián	-	1,01	1,02	0,97
POÚ - průměr	0,68	1,06	1,02	1,01
POÚ - medián	-	0,90	0,89	0,91
ZP - průměr	0,21	0,81	0,80	0,81
ZP - medián	-	0,68	0,67	0,72

Zdroj: Dotazníkové šetření, Analýza financování výkonu státní správy 2007⁴⁹

⁴⁷ Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o RUD, VŠE, 2009

⁴⁸ Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o RUD, VŠE, 2007

⁴⁹ Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o RUD, VŠE, 2007

Tabulka 84: Dlouhodobý vývoj míry krytí nákladů příspěvkem na výkon PP, koeficient 0,48

Počet obyvatel obvodu	Míra krytí nákladů příspěvkem na PP - rovnání s rokem 2007			
	Rok 2007	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
ORP - průměr	1,05	0,92	0,88	0,88
ORP - medián	-	0,88	0,85	0,86
POÚ - průměr	0,68	0,92	0,88	0,88
POÚ - medián	-	0,79	0,89	0,91
ZP - průměr	0,21	0,71	0,69	0,71
ZP - medián	-	0,60	0,60	0,64

Zdroj: Dotazníkové šetření, *Analýza financování výkonu státní správy 2007*

Proporce úvazků v přenesené působnosti dle správní role obce 2007 vs. 2015 – 2017

Obce s rozšířenou působností (ORP)

U ORP tvoří výkon státní správy v přenesené působnosti větší část celkové činnosti úřadu. Podíl PP je nejvyšší ze sledovaných kategorií obcí a ve všech letech se pohybuje v blízkosti 60 % pro medián i průměrné hodnoty. Variační koeficient dosahuje pouze 22 %, což ukazuje na relativně malé rozdíly ve zkoumaném vzorku.

Tabulka 6 ukazuje malé rozdíly mezi jednotlivými velikostmi ORP (podle velikosti správního obvodu). Následující tabulka shrnuje klíčové ukazatele.

Tabulka 85: Podíl PP a SP – ORP

Proporce úvazků v přenesené působnosti - ORP			
	2015	2016	2017
průměr	61 %	61 %	60 %
medián	60 %	60 %	59 %
var. koef.	22 %	22 %	22 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Obce s pověřeným obecním úřadem (POÚ)

V případě POÚ tvoří výkon státní správy v přenesené působnosti téměř polovinu celkové činnosti úřadu. Podíl PP je nižší než v případě ORP. Zjištěné hodnoty jsou stabilní a pohybují se v blízkosti 48 % pro medián i průměrné hodnoty. Variační koeficient je vyšší než u větších obcí a dosahuje 32 %.

Tabulka 86: Podíl PP a SP – POÚ

Proporce úvazků v přenesené působnosti - POÚ			
	2015	2016	2017
průměr	48 %	48 %	48 %
medián	49 %	47 %	47 %
var. koef.	32 %	32 %	31 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Obce vykonávající základní působnost (ZP)

U ZP tvoří výkon státní správy v přenesené působnosti jen malou část celkové činnosti úřadu. Podíl PP je nejnižší ze sledovaných kategorií obcí a sledujeme zde i největší rozdíly mezi obcemi. Na základě dotazníkového šetření bylo zjištěno, že většina malých obcí přenesenou působnost vykonává pouze v minimální míře. Tato rozdílnost je patrná z výše variačního koeficientu, který přesahuje 80 % a ukazuje na značnou nesourodost statistického souboru. Poměr PP dosahuje 25 % pro medián a v letech 2016 a 2017 dosahuje průměrná hodnota 20 %.

Tabulka 87: Podíl PP a SP – ZP

Proporce úvazků v přenesené působnosti - ZP			
	2015	2016	2017
průměr	23 %	20 %	20 %
medián	25 %	25 %	25 %
var. koef.	83 %	84 %	83 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

3.7 Analýza způsobu financování přenesené působnosti ve vybraných zemích se smíšeným modelem veřejné správy (zahrnutí Francie a Rakouska)

3.7.1 Analýza způsobu financování přenesené působnosti ve vybraných zemích se smíšeným modelem veřejné správy (zahrnutí Francie a Rakouska)

Tato podkapitola shrnuje základní poznatky o modelech financování výkonu přenesené působnosti státní správy ve vybraných zemích Evropy. Hlavním cílem této části studie je představit základní obrysy a vývoj modelů uplatňovaných v zahraničí, a poskytnout tak podklady pro potenciální využití zahraničních zkušeností pro úpravu systému financování přeneseného výkonu státní správy v podmínkách České republiky. Do přehledu jsou zahrnuty následující země:

1. Francie
2. Rakousko
3. Německo – Bavorsko
4. Německo – Sasko
5. Německo – Hesensko
6. Slovensko (jelikož se jedná o zemi uplatňující oddělený model veřejné správy, je kapitola týkající se Slovenska připojena nad rámec zadávacích podmínek k tomuto projektu, a nastiňuje tak jen základní obrysy systému)

Bavorsko, Sasko a Hesensko – tedy tři z celkem šestnácti spolkových zemí Spolkové republiky Německo – jsou pro účely této studie uvedeny zvlášť, což vyplývá z obecně vysoké míry autonomie spolkových zemí v rámci SRN. Základní ustanovení týkající se finančního vyrovnání mezi spolkem (Bund), spolkovými zeměmi (Bundesländer) a obcemi (Gemeinden) jsou sice zakotvena v německé ústavě, jedná se však o ustanovení pouze velmi obecná: podle článku 106 ústavy (Grundgesetz, dále také jen jako GG) mají jednotlivé spolkové státy povinnost rozdělit procentuální část daňových výnosů obcím.

Konkrétní podobu a fungování využívaných modelů tak upravuje až zemská legislativa, včetně ústav příslušných spolkových zemí. Tyto konkrétní modely finančního vyrovnání se navíc mezi jednotlivými spolkovými zeměmi poměrně výrazně liší. Pokud by tak tyto modely nebyly popsány samostatně, nebylo by možné v jejich analýze zajít do hloubky nutné pro splnění cílů této studie.

3.7.2 Finanční vyrovnání (*Finanzausgleich*) v Rakousku

V Rakousku jsou základní pravidla finančního vyrovnání mezi spolkovou republikou (Bund), spolkovými zeměmi (Länder) a obcemi upravena v tzv. finanční ústavě (Finanz-Verfassungsgesetz⁵⁰) z roku 1948, na kterou navazuje zákon o finančním vyrovnání (Finanzausgleichsgesetz, také FAG⁵¹) z roku 2017.

Finanční vyrovnání v rámci Rakouska na základě vztahů mezi jednotlivými částmi státní správy funguje následovně:

- Spolková republika – spolkové státy
- Spolkové státy – obce
- Spolková republika – obce

Obecný princip finančního vyrovnání v Rakousku

Finanční vyrovnání v Rakousku probíhá z největší části na dvou úrovních (tato analýza nezahrnuje veškeré finanční toky mezi spolkovou republikou, jednotlivými spolkovými zeměmi a obcemi, pouze ty významné):

- Rozdělení daňových příjmů jednotlivým spolkovým státům a obcím podle pravidel pevně stanovených v zákoně FAG:
 - základ tvoří tzv. Ertragsanteile (podíl na spolkových daňových příjmech u určených daní);
 - dále se jedná o podíly na místních daních;
- Další finanční transfery obcím na základě zákona FAG a legislativy jednotlivých spolkových zemí. Tyto další transfery mají za úkol vyrovnat rozdíly ve finanční síle jednotlivých obcí.

Finanční vyrovnání v Rakousku je vždy vyjednáno na několik let dopředu. Jelikož by nebylo efektivní, aby každá z obcí vyjednávala sama za sebe, jsou k tomuto vyjednávání skrze ústavní zákon zmocněny dva nejvýznamnější obecní svazy. Prvním z nich je Svaz rakouských měst (Österreichischer Städtebund), jenž sdružuje 255 členů, tj. cca 11 procent z celkového počtu rakouských obcí, a v nich zhruba 55 procent obyvatel Rakouska.⁵² Druhým je pak Svaz rakouských obcí (Österreichischer Gemeindebund), jenž sdružuje až na pár výjimek téměř všechny obce, včetně asi 200 měst, jež jsou současně členy Svazu rakouských měst.⁵³ Poslední FAG upravuje finanční vyrovnání na roky 2017 až 2021. Na vyjednávání se kromě obou svazů, jakožto zástupců měst a obcí, dále podílí spolkové ministerstvo financí (BMF), vlády jednotlivých spolkových zemí a případně další subjekty, jež jsou zahrnuty do systému finančního vyrovnání.

3.7.2.1 Příjmy obcí

Pro ilustraci důležitosti jednotlivých finančních toků pro obce je uveden následující graf, který ukazuje, jakými příjmy obce disponují. V roce 2013 (aktuálnější údaje v takovéto míře detailu nejsou bohužel dostupné) měly více než dvě třetiny veškerých příjmů obcí původ ve finančním vyrovnání.⁵⁴

⁵⁰ Dostupné online zde: <https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden.html>

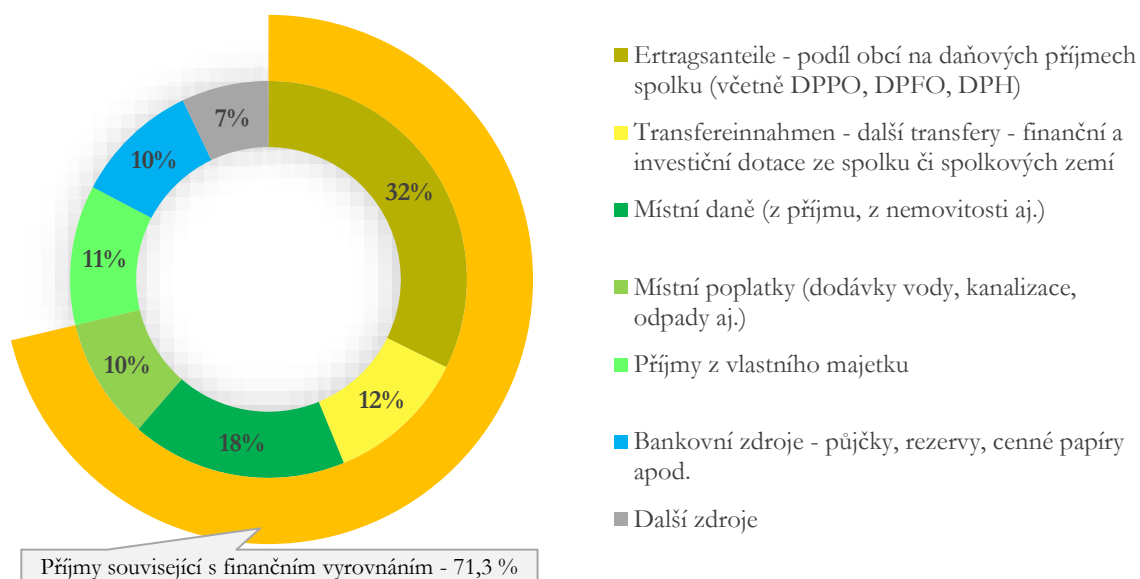
⁵¹ Dostupné online zde: <https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden.html>

⁵² Viz oficiální stránky Österreichischer Städtebund – https://www.staedtebund.gv.at/?no_cache=1.

⁵³ Viz oficiální stránky Österreichischer Gemeindebund – <https://gemeindebund.at/>.

⁵⁴ Dostupné online z: <http://kdz.eu/de/file/15067/download>

Graf 11: Zdroje příjmů obcí v Rakousku (2013, kromě Vídně)



Zdroj: <http://kdsz.eu/de/file/15067/download>, EEIP, a.s.

Tento graf ukazuje, že v rámci finančního vyrovnání hrají nejdůležitější roli Ertragsanteile (podíl na spolkových daňových příjmech) a vlastní daně a poplatky (stanoveny na základě právních předpisů). Další transfery obcím, které tvoří necelých 12 % zdrojů obcí, mají za úkol vyrovnat rozdíly ve finanční síle jednotlivých obcí.

3.7.2.2 ERTRAGSANTEILE – podíl na spolkových daňových příjmech

Rozdělení daňových příjmů mezi spolkovou republiku, spolkové země a obce přesně upravuje FAG na jednotlivé roky. FAG z roku 2016 upravuje konkrétní klíče k rozdělení daňových příjmů na období 2017 až 2021.

V první fázi dojde k rozdělení celého balíku daňových příjmu mezi spolkovou republiku, spolkové státy (všechny dohromady) a obce (všechny dohromady). Pravidla, podle kterých toto rozdělení probíhá, jsou uvedena v následující tabulce.

Box 1: Výpočet podílu na spolkových daňových příjmech v Rakousku – část 1

FAG 2016, Oddíl II, odstavec B, § 10.

Výtěžky z daní a poplatků jsou rozděleny mezi spolkovou republiku, spolkové státy a obce v následujícím poměru:⁵⁵

⁵⁵ Zákon FAG uvádí výčet všech daní a poplatků spadajících do této kategorie (daň z příjmu, daň z příjmu právnických osob, DPH, daň z kapitálových výnosů, daň z tabáku, daň z elektřiny, daň z uhlí, daň z piva, daň ze šumivého vína, daň z alkoholu, ropná daň, dědická a darovací daň, daň z pojištění, daň z pohonných hmot, daň z pojištění motorových vozidel, daň z reklamy, daň z franšízy a příspěvek na propagaci umění aj.) Zákon FAG dále uvádí i další toky z celkových vybraných výtěžků, stejně jako výjimky z těchto daní a poplatků. Jejich další určení není v § 10 tohoto zákona upraveno, nicméně tyto výjimky tvoří pouze marginální část celkové sumy.

	Spolková republika	Spolkové státy	Obce
Daň z převodu nemovitostí	5,702 %	0,556 %	93,742 %
Daň z příjmů pozemků	4,000 %	–	96,000 %
Příspěvek na podporu bydlení v roce 2017	19,450 %	80,550 %	–
Daně s určením v roce 2017	67,663 %	20,486 %	11,851 %
Daně s určením od roku 2018	67,934 %	20,217 %	11,849 %

Mezi daně s určením patří daň z příjmu, daň z příjmu právnických osob, DPH, daně z kapitálových výnosů, daně z tabáku, daně z elektřiny, daně z uhlí, daň z piva, daň ze šumivého vína, daň z alkoholu, ropná daň, dědická a darovací daň, daň z pojištění, daň z pohonných hmot, daň z pojištění motorových vozidel, daň z reklamy, daň z franšízy a příspěvek na propagaci umění.

Zdroj: FAG 2016

V další fázi dojde k rozdělení podílů spolkových států a obcí na jednotlivé spolkové státy a obce. Na jakém základě toto rozdělení probíhá, stanovuje opět FAG, a to způsobem představeným v následujícím boxu.

Box 2: Výpočet podílu na spolkových daňových příjmech v Rakousku – část 2

FAG 2016, Oddíl II, odstavec B, § 10.

Podíly na spolkových příjmech jsou jednotlivým spolkovým zemím a obcím rozděleny podle následujících pravidel:

1. Podíl na dědické a darovací dani, dani z převodu pozemků/nemovitostí na obce podle místa vzniku;
2. Příspěvek na podporu bydlení spolkovým zemím podle počtu obyvatel;
3. Daně s určením podle jednotného klíče (stanovené konkrétním procentem ve FAG).

	Spolkové země	Obce
Podle počtu obyvatel	77,017 %	17,235 %
Podle odstupňovaného populačního klíče	-	58,515 %
Podle fixně stanovených klíčů	22,983 %	24,250 %

Jedním z důležitých klíčů k výpočtu rozdělení spolkových příjmů je tzv. odstupňovaný populační klíč. Jeho výpočet stanovuje FAG, jak ukazuje následující tabulka.

Odstupňovaný populační klíč je tvořen následovně:

Počet obyvatel je znásoben podílem podle velikosti obce, jak uvádí tabulka:

Velikost obce	Podíl, kterým je vynásoben počet obyvatel ⁵⁶
Obce s maximálním počtem obyvatel 10 000	108/67
Obce s počtem obyvatel mezi 10 001 a 20 000	5/3
Obce s počtem obyvatel mezi 20 001 a 50 000	2
Statutární města s maximálním počtem obyvatel 50 000	
Obce s více než 50 000 obyvatel	7/3

Dalším ukazatelem ve výpočtu Ertragsanteile jsou tzv. fixně stanovené klíče (Fixschlüssel). Jde o fixně stanovené podíly jednotlivých spolkových zemí (resp. obcí) na celkových financích určených pro všechny spolkové země (resp. obce). Tyto podíly jsou pro spolkové země uvedeny přímo v FAG.

⁵⁶ Násobící faktory jsou pro přesnost ponechány ve tvaru zlomků.

Studie Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften (2017) uvádí, že se jedná o použití fixně stanovených klíčů má dva důvody.⁵⁷ Prvním, který převládá především při rozdělování financí pro jednotlivé spolkové země, je zohlednění úkolů, které má jaká spolková země splnit (např. investice do bydlení, infrastruktury a životního prostředí). Druhý důvod, který převládá především při rozdělování financí jednotlivým obcím, je zohlednění místa příjmu (pochází z dřívějšího rozdělování daňových příjmů na základě místa příjmu, které bylo praktikováno i u daní, jež jsou v současnosti rozdělovány na základě jiných klíčů). Studie dále uvádí, že je důležité, aby tyto fixně stanovené klíče byly určovány na základě dat o místě příjmů v případě obcí a aby bylo kontrolováno, zda finance jsou použity na zamýšlené úkoly v případě spolkových zemí.

Zdroj: FAG 2016

3.7.2.3 Další transfery obcím

Jak již bylo uvedeno, další transfery mají za úkol vyrovnat rozdíly mezi finanční silou jednotlivých obcí. Jedná se především o tzv. Bedarfszuweisungsmittel, tedy přidělení prostředků na základě potřeby, Finanzkraftstaerkung (zvyšování finanční síly), strukturální fondy a další instrumenty. Tyto další transfery mají společné to, že v určité míře zohledňují u každé jednotlivé obce její finanční sílu, tedy finanční příjmy a finanční potřebu.

Bedarfszuweisungsmittel – přidělení prostředků na základě potřeby (dotace na základě potřeby)

Tyto prostředky jsou přidělovány ze strany jednotlivých spolkových zemí na základě zemské legislativy. Základní právní úprava těchto prostředků je přitom uvedena v zákoně FAG (§ 12). Ten uvádí, že Bedarfszuweisungen ze strany jednotlivých spolkových zemí obcím mohou být poskytovány za různými účely. Mezi nejvýznamnější patří například:

- podpora strukturálně slabých obcí,
- vyrovnání finanční síly jednotlivých obcí,
- podpora meziobecní spolupráce mezi obcemi apod.

Konkrétní parametry této podpory pak upravují zákony jednotlivých spolkových zemí.

Ilustrativní příklad úpravy Bedarfszuweisungen v oblasti vyrovnání finanční síly obcí ve spolkovém státě Dolní Rakousko pro rok 2017 uvádí následující box.

Box 3: Úprava Bedarfszuweisungen v Dolním Rakousku

V Dolním Rakousku je přidělování Bedarfszuweisungen upraveno pokynem Bedarfszuweisungen an Gemeinden, podle něhož by podpora měla být udělena těm obcím, jejichž finanční síla je nižší než 90 procent průměrné finanční síly v rámci spolkové republiky, přičemž velikost finančního transferu dané obce záleží na velikosti finanční síly.

Finanční síla obce jako % průměru v rámci spolkové země	K jak velkému dorovnání rozdílu může dojít (jako % rozdílu)
90 %	40 %
87 %	50 %
84 %	60 %
81 %	70 %
78 %	80 %
75 %	90 %

⁵⁷ Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften, 2017, Spolkové ministerstvo financí Rakouska, BMF, dostupné zde: https://service.bmf.gv.at/Budget/Budgets/2017/beilagen/Zahlungstroeme_Gebietskoerperschaften_2017.pdf

Například, dosahuje-li tak finanční síla obce pouze na 90 procent průměrné finanční síly v rámci spolkové země, je jí skrze nástroj Bedarfszuweisungen přiděleno celkem 40 procent z tohoto rozdílu (tj. z části, jež jí chybí do 100 procent průměrné finanční síly v rámci spolkové země).

Zdroj: http://www.noel.gv.at/noel/Gemeindeservice/BZ_Richtlinien_2017.pdf

Finanzkraftstaerkung – zvyšování finanční síly

Pravidla těchto transferů určuje rovněž FAG (§ 25). Platí přitom, že ze strany spolkové republiky je skrze tento instrument obcím rozděleno celkem 16 milionů EUR. Prostředky proudí obcím s více než 10 000 obyvateli (s výjimkou hlavního města Vídně) s cílem podpořit jejich finanční sílu. Těsná většina (konkrétně 55 %) těchto prostředků je rozdělena statutárním městům s více než 10 000 obyvateli, a to podle počtu obyvatel. Dalších 30 procent je určeno hlavním spolkovým městům (také podle počtu obyvatel) a zbývajících 15 procent obcím s více než 10 000 obyvateli, jejichž finanční síla je menší než 95 spolkového průměru.

Strukturální fondy

Pravidla alokace strukturálních fondů, v rámci níž je obcím ze strany spolkové republiky rozděleno celkem 60 mil. EUR, určuje taktéž FAG, a to v § 24. Rozdělení prostředků probíhá na základě několika kritérií, mezi něž patří například podíl obyvatel mladších 15 let a starších 64 let, populační vývoj nebo finanční síla ve výběru místních a nemovitostních daní.

3.7.2.4 Změny systému finančního vyrovnání od roku 2017

Jak již bylo uvedeno, v Rakousku platí od roku 2017 nový FAG, tedy zákon o finančním vyrovnání obcí.⁵⁸ Do systému finančního vyrovnání přinesla nová norma několik změn, mezi ty nejzásadnější patří:

- technické zjednodušení systému (dosavadní systém finančního vypořádání obcí byl kritizován pro přílišnou složitost výpočtů);
- ustanovení, podle nichž má být část prostředků přidělena na základě výkonů, které mají dané obce provést. Pro účely tohoto nového modelu by měly být od roku 2019 dle plánu stanoveny pilotní projekty, a to v rámci péče o děti a povinné školní docházky.

3.7.2.5 Shrnutí – Rakousko

Následující oddíl shrnuje jen ty nejzásadnější poznatky, jež byly učiněny v rámci analýzy modelu uplatňovaného k financování přeneseného výkonu státní správy v Rakousku. Podrobnější shrnutí, včetně identifikace možné inspirace pro Českou republiku, je zpracováno na konci této kapitoly.

- Finanční vyrovnání v Rakousku je vždy vyjednáno na několik let dopředu (nyní 2017 – 2021), přičemž za obce se vyjednávání účastní nejvýznamnější obecní svazy.
- Nejvýznamnější složkou vyrovnání jsou Ertragsenteile (podíl na spolkových daňových příjmech). Jejich přerozdělení mezi obce probíhá třemi způsoby – dle počtu obyvatel (lineárně), dle velikostních kategorií (zvýhodnění větších obcí) a dle fixně stanovených klíčů.
- Pro slabší obce jsou k dispozici další nástroje – Bedarfszuweisungsmittel, Finanzkraftstaerkung či strukturální fondy (zohledňují např. počet obyvatel neproduktivním věku).
- V Rakousku dojde v roce 2019 ke spuštění pilotních projektů financování na základě výkonů, a to v rámci agendy péče o děti a povinné školní docházky.

⁵⁸ Ke stažení zde: <https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden.html>

3.7.3 Finanční vyrovnání ve Francii

Francie stále patří ke státům s největší rozdrobeností samosprávy, avšak po několika etapách podpory meziobecní spolupráce a její aktuální konsolidace zde již fungují pouze čtyři obce, které nepřísluší k žádnému sdružení.⁵⁹

3.7.3.1 Tři zásadní odlišnosti obou zemí: Prefekt, místní daně a dotační systém

Na rozdíl od České republiky došlo v historicky centralistické Francii k poměrně jasnému odlišení decentralizovaných a dekoncentrovaných pravomocí. Jestliže regionální prefektury⁶⁰ zajišťují jednotné a koordinované zprostředkování záměrů vlády a jednotlivých ministerstev na celém rozsáhlém území státu, tak bližší prefektury na úrovni departementů mají mimo jiné pravomoc ustanovovat, měnit či rušit subjekty meziobecní spolupráce. Pravomoc přidružit obec, která bezdůvodně zůstává mimo geograficky sousedícího celku, lze považovat za velmi silnou. Tak silnou, že si lze jen obtížně představit, že by ji získal český krajský úřad coby nositel přenesené působnosti, který dnes vede rejstřík svazků obcí.⁶¹

Měly-li by budoucí subjekty spolupráce mít spíše než dnešní formu dobrovolných svazků obcí podobu „povinně volitelných“ sdružení, bude třeba zvýšit prestiž a závaznost jejich ustanovení, tedy pravděpodobně prostřednictvím Ministerstva vnitra.

Další rozdíl mezi oběma zeměmi spočívá v daňové autonomii. Jakkoliv je výrazná a trvalá kritika konstrukce a dopadů francouzských místních daní, zajišťují tyto obcím podstatně větší část příjmů než v ČR. Přechod od víceméně nahodilých syndikátů obcí na skutečné subjekty meziobecní spolupráce přišel s povinným sjednocením sazeb lokální daně z podnikání. Právě přenos výnosu daně či její části na sdružení, a s tím související přechod kompetencí, podpořil skutečnou kooperaci obcí. V podmínkách závislosti českých obcí na podílech z celostátně určených a vybíraných daní nelze financování skutečnými daňovými příjmy považovat za nosný zdroj financování činnosti sdružení.

Poslední zásadní odlišnost spočívá v nastavení dotačního mechanismu. V České republice dnes neexistují vyrovnávací dotace, neboť nastavený způsob sdílených daňových příjmů zajišťuje rovnoměrné příjmy bez ohledu na daňovou výtěžnost území. Francouzské dotace se mohou zdát komplikované, nicméně právě možnost zvýhodnit spolupracující obce prostřednictvím speciální dotace představuje zásadní podmínku úspěchu (podrobněji o dotacích dále v textu).

Francie byla po dlouhou dobu zemí s velmi centralistickým řízením. Decentralizační myšlenku na regionální úrovni vyvolalo až poválečné připojení Alsaska zpět k Francii, neboť toto území podléhalo více než 40 let německé legislativě a správě. Ponechání určité autonomie vedlo k prvním návrhům na vytvoření vyšších územních celků – hospodářských regionů v čele s regionálními prefektury – jimž byly svěřeny pravomoci v oblasti policie, zásobování a stanovení cen. Ústava z října 1946 poprvé zmiňovala územní samosprávu a v té době se také objevuje označení výsledku dlouholeté centralizace: „Paříž a francouzská poušť“, které vystihovalo nerovnoměrný rozvoj území. S ohledem na skutečnost, že departementy byly považovány za příliš malá území na koordinaci např. politiky zaměstnanosti v území, se stále častěji uvažovalo o regionech. Ty vznikly v roce 1964, zatím však bez volených zástupců a s dohledem regionální prefektury. Vznik samosprávných regionů byl tak dán až zákonem z roku 1982.

Prostřednictvím tohoto zákona došlo ke zrušení předběžné administrativní kontroly nad departementy a regiony a ustanovení regionálních kontrolních úřadů, jejichž kompetence spočívá mj. v přezkoumání samosprávných rozpočtů. Především však vzniklo 22 samosprávných regionů

⁵⁹ Z důvodu srovnatelnosti je v celém textu „Francií“ míněna pouze kontinentální část.

⁶⁰ <http://www.prefectures-regions.gouv.fr/>

⁶¹ Viz § 49 zákona 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

s volenými zastupiteli (první volby 1986). V průběhu 90. let pak dochází k dalšímu převodu kompetencí z centra do území, zejména směrem k departementům, které posílily svoji roli v sociální oblasti. Hospodářský pokles související s bankovními problémy vedl v období po roce 2008 k důrazu na úspory ve veřejném sektoru, tedy ke snižování počtu samosprávných celků a jejich sdružení. Tzv. racionalizace samosprávy se dotkla také regionů, jejichž počet se k 1. 1. 2016 snížil z 22 na 13. Aktuální podobu úrovně francouzské samosprávy tak uvádí následující tabulka:

Tabulka 88: Struktura francouzské samosprávy v roce 2018

	Počet sdružení	Počet obyvatel
Sdružení obcí	1 009	22 448 738
Sdružení aglomerace	222	23 660 357
Městská sdružení	11	2 433 987
Metropole	21	17 932 300
Metropole Lyon	1	1 374 964
Počet sdružení	1 267	67 865 622
Počet sdružených obcí	35 353	67 865 622
Nesdružené obce	4	6 359
Regiony	13	
Departementy	95	

Zdroj: Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2018

3.7.3.2 Kompetence jednotlivých úrovní samosprávy

Tři základní úrovně samosprávy (obec, departement, kraj) získaly postupně od státu různý rozsah kompetencí.⁶² V některých oblastech jde o přesně oddělené činnosti, v jiných se předpokládá vzájemná spolupráce a společné financování. Česká samospráva má v podstatě shodný okruh pravomocí jako francouzská, jedinou významnou výjimkou je neexistence departementů.

Diskuze o rozdělení adekvátnosti kompetencí mezi jednotlivé stupně vedla v srpnu 2015 prostřednictvím zákona „NOTRe“⁶³ ke zrušení tzv. všeobecného určení kompetencí pro departementy a regiony.⁶⁴ Tento přístup umožňoval jednotlivým úrovním samosprávy převzít za určitých podmínek část kompetencí jiné úrovně, pokud takové uspořádání lépe vyhovovalo situaci v území. V některých případech pak docházelo k překrývání pravomocí. Specializace kompetencí a jejich částečný převod z departementů na regiony lze považovat za přípravu na zrušení prostředního stupně samosprávy. Zrušení již bylo uzákoněno s účinností od roku 2020, ovšem následně anulováno. Je však zřejmé, že zásadní a trvale rostoucí význam činnosti sdružení meziobecní spolupráce činí existenci departementů stále více zbytečnou.

Současné rozdělení kompetencí představuje výsledek více než dvou století historie samosprávy a znamená kompromis, kterého nebylo vždy jednoduché dosáhnout.

Jak již vyplývá z tabulky výše, v současné Francii fungují následující úrovně sdružení meziobecní spolupráce:

A. Sdružení obcí

B. Sdružení aglomerace

⁶² https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Annexe_1_Tableau_des_competences_Communes_Departements_Region_14012016.pdf

⁶³ Zákon 991/2015 o nové organizaci území – nouvelle organisation territoriale de la République („NOTRe“)

⁶⁴ clause générale de compétence (označováno jako „CGC“)

C. Městské sdružení

D. Métropole

E. Métropole du Grand Paris⁶⁵

Zvláštní úprava se pak týká také Métropole Lyon⁶⁶ a La métropole Aix-Marseille-Provence⁶⁷, tedy dalších dvou nejvýznamnějších měst. Obě do určité míry „pohltily“ část departementů.

3.7.3.3 Finanční motivace jako důležitý podnět

Francouzská samospráva je financována místními daněmi, jejichž podíl na celkových příjmech v průměru činí 55 procent.⁶⁸ Sdružení mohla od počátku volit mezi režimem jednotné sazby daně z podnikání (fiscalité professionnelle unique – FPU), o jejíž výnos pak sdružené obce přišly, nebo sdružení získávalo jen výnos z dodatečného navýšení sazby (fiscalité additionnelle). Vzhledem k tomu, že daň z podnikání prošla v průběhu posledních let zásadními změnami, získávají sdružení aplikující FPU automaticky všechny náhrady příjmů, které s reformou daně souvisí. Ve Francii musí vláda samosprávě kompenzovat případné výpadky příjmů v důsledku změn v daňových zákonech, a to formou přímých plateb nebo jiným daňovým příjmem. Sdružení navíc může vybírat část výnosu také z dalších místních daní (daň činžovní a daň z nemovitostí) či z poplatku za odpad. Průzkumy ukazují, že sazby se v jednotlivých obcích postupně sblíží, až se v rámci sdružení sjednotí.

V České republice neexistuje možnost takto rychlého stanovení financování sdružení, neboť příjmy z místních daní nejsou v rozpočtech obcí nijak zásadní.

Druhou významnou složku příjmů sdružení tvoří dotace, neboť podpora meziobecní spolupráce musí mít pro obce přínos v podobě dodatečných zdrojů.⁶⁹ Sdružení získávala část všeobecné provozní dotace (Dotation global de fonctionnement⁷⁰) určené obcím, která se však postupně transformovala do dotace sdružením (Dotation d'intercommunalité). Ve výpočtu výše dotace se zohledňuje počet obyvatel sdružení, míra daňového sjednocení sazeb a také daňový potenciál, který pak určuje míru přerozdělování prostředků od těch „bohatších“ k „chudším“. Odměna za sdružení, na kterou si dosáhly jen spolupracující obce, měla podstatný vliv na rychlost rozšíření meziobecní spolupráce, neboť o tyto částky získávaly nesdružené obce méně prostředků. Metoda „cukru“ tak zaznamenala úspěch, který posléze umožnil i nedávné povinně volitelné slučování sdružení do větších celků.

3.7.3.4 Shrnutí – Francie

Následující oddíl shrnuje jen ty nejzásadnější poznatky, jež byly učiněny v rámci analýzy modelu uplatňovaného k financování přeneseného výkonu státní správy ve Francii. Podrobnější shrnutí, včetně identifikace možné inspirace pro Českou republiku, je zpracováno na konci této kapitoly.

- Podpora meziobecní spolupráce není úkol pro jedno ministerstvo. Naopak, jde o průřezovou záležitost, která by měla být přímo uvedena v prohlášení vlády jako konkrétní závazek.

⁶⁵ <http://www.metropolegrandparis.fr/fr/content/la-metropole-et-ses-competences>

⁶⁶ <https://www.grandlyon.com/>

⁶⁷ <http://www.marseille-provence.fr/index.php/la-metropole/la-metropole-aix-marseille-provence>

⁶⁸ <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/finances-publiques/financement-collectivites-territoriales/essentiel/s-informer/impots-dotations-etat-emprunt-ressources-collectivites-territoriales-0#.WzFEnDgkpio>

⁶⁹ Více např. záznam z projednávání návrhu rozpočtu na rok 2018 v Senátu, část vztahy k územním samosprávám: <http://www.senat.fr/rap/a17-114-12/a17-114-121.html>

⁷⁰ Detailní popis ve zprávě Ministerstva vnitra <http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/documentAffichage.php?id=55>

- Při konkrétním nastavení se legislativa bude muset také vypořádat s rolí Místních akčních skupin (MAS), které díky finanční podpoře z evropských fondů dnes do jisté míry supluje meziobecní spolupráci.
- Kromě stanovení kompetencí, příjmů, rozhodovacích postupů bude třeba také vyjasnit pojmosloví, neboť například v současné době i reklamou podpořené projednávání Metropolitního plánu hl. m. Prahy se nezabývá přesahem do Středočeského kraje.

3.7.4 Finanční vyrovnání v Německu – společný úvod pro kapitoly týkající se finančního vyrovnání v zemích SRN

Financování obcí v Německu je součástí systému „finančního vyrovnání“ (Finanzausgleich), které vychází z německé ústavy (GG – Grundgesetz⁷¹). Cílem tohoto systému je vyrovnání rozdílů mezi jednotlivými zúčastněnými subjekty (spolkové státy, obce).

Finanční vyrovnání v rámci Spolkové republiky Německo funguje na dvou úrovních:

- Spolková republika – jednotlivé spolkové státy
- Spolkové státy – obce (přesněji Kommunen, tedy obce a svazky obcí)

Podle způsobu se pak finanční vyrovnání dělí na:

- Primární – V případě primárního vyrovnání jsou příjmy z daní rozděleny podle předem daného klíče určeného zákonem – je tedy předem stanovené, kdo dostane jaký podíl.
- Sekundární – Sekundární vyrovnání upravuje daňové přerozdělování podle určitých kritérií na základě potřeb a nerovností vyplývajících z primárního finančního vyrovnání – tato část finančního vyrovnání má za cíl vyvážit primární vyrovnání.

Podle toho, mezi jakými subjekty k vyrovnání dochází, se dále dělí na:

- Horizontální – Vyrovnání mezi subjekty na stejné úrovni (např. spolkové státy mezi sebou)
- Vertikální – Vyrovnání mezi subjekty na různých úrovních (spolkový stát a obec)

Obecné principy upravují také základní parametry tzv. pasivního finančního vyrovnání. Pokud spolkové státy delegují některé výkony státní správy na obce, jsou povinny (na základě principu konexity, tzv. Konnexivitätsprinzip) poskytnout na výkon těchto úkonů i finanční zdroje. K pasivnímu finančnímu vyrovnání dochází v rámci finančního vyrovnání obcí na základě zákonů jednotlivých spolkových států.

V Německu je stejně jako v ČR uplatňován smíšený (spojený) model veřejné správy, tzn., že obce (nejnižší administrativní jednotky) vykonávají jak činnosti samosprávné, tak činnosti spadající do působnosti státní správy. Správní uspořádání jednotlivých spolkových zemí Německé spolkové republiky se však mezi sebou značně liší, což je často dáno především historickými důvody. V souvislosti s rozdělením úkolu je však třeba nejprve rozlišit mezi dvěma základními přístupy k uspořádání veřejné správy v německém pojetí – tedy mezi monistickým a dualistickým modelem.

3.7.4.1 Dualistický model

V dualistickém pojetí je činnost municipalit rozlišena do dvou základních větví. První je výkon působnosti v rámci vlastní, od státu oproštěné agendy (samosprávné úkoly – eigener Wirkungskreis), druhým je pak výkon činností přenesených na municipality ze státní správy (přenesená působnost státní správy – übertragener Wirkungskreis). Úkoly ve vlastní působnosti (Selbstverwaltungsaufgaben), ať už jsou povinné či volitelné, vykonává samospráva nezávisle na státu. Oproti tomu při výkonu svěřených úkolů v rámci státní správy (Auftragsangelegenheiten)

⁷¹ Viz např. na <https://www.bundestag.de/grundgesetz>

funguje jen jakožto zprostředkovatel, kdy podléhá rozhodování státních orgánů. Dualistický model je uplatňován například v Bavorsku, jež je předmětem analýzy v této kapitole. Dále funguje tento přístup v Meklenbursku – Předním Pomořansku, Dolním Sasku, Porýní – Falci, Sársku a Sasku – Anhaltsku. Jde o totožný systém, který je uplatňován v České republice.

3.7.4.2 Monistický model

Alternativním modelem je monistický princip. Na rozdíl od dualistického je v tomto případě na veškeré činnosti municipalit nahlíženo jako na samosprávné, přičemž jsou označovány jako veřejné úkony (öffentliche Aufgaben). Rozdíl mezi samostatnou působností a státní správou je tak naoko smazán. Místo toho se v monistickém pojetí v rámci samostatné působnosti rozlišuje mezi dobrovolnými (fakultative), povinnými úkoly (weisungsfreien Angelegenheiten) a povinnými úkoly s pokyny (Weisungsaufgaben). V oblasti samosprávné činnosti (Selbstverwaltungsaufgaben) je tak monistický model prakticky totožný s modelem dualistickým, neboť volitelné i povinné úkoly vykonávají obce na vlastní odpovědnost. Naopak pokyny, jež jsou municipalitám svěřeny zákonem (Auftragsangelegenheiten), jsou vykonávány dle instrukcí státních orgánů. Tyto pokyny přitom mohou být jak pouze obecné, tak na druhé straně zcela konkrétní. Činnosti vykonávané dle takto konkrétních pokynů se tedy v principu velmi přibližují výkonu přenesené působnosti, avšak nikdy se nejedná o totéž. Druhou zásadní odlišností monistického systému je způsob financování výkonu veřejné správy. Zatímco v dualistickém schématu dochází k financování ex ante, pro monistický model je typické, že část agendy je financována až ex post. Monistický model je v praxi uplatňován v Sasku a Hesensku, které jsou předmětem analýzy níže, a dále v Bádensku – Württembersku, Braniborsku, Severním Porýní – Vestfálsku a Šlesvicku – Holštýnsku.

Tabulka 89: Srovnání: monistický vs. dualistický model veřejné správy

Dualistický model		Monistický model
Samostatná působnost	Přenesená působnost	Pouze samosprávné úkoly
Rozlišují se úkoly: - dobrovolné - povinné	Samospráva je pouze vykonavatelem státní správy	Rozlišují se úkoly: - dobrovolné - povinné - povinné s pokynem – blíží se přenesené působnosti
Financování činností předem		Financování činností předem, ale částečně až ex post
Model totožný s tím, který je uplatňován v ČR. Dále je v textu rozpracován model Bavorska.		Dále v textu jsou přiblíženy modely uplatňované v Sasku a Hesensku.

Zdroj: EEIP

3.7.4.3 Dva základní přístupny k finančnímu vyrovnání v Německu

Jak již bylo zmíněno v úvodu této kapitoly, spolkové zákony upravují finanční vyrovnání obcí jen velmi obecně – podle článku 106 GG mají jednotlivé spolkové státy povinnost rozdělit procentuální část daňových výnosů obcím. Jak systém finančního vyrovnání funguje v jednotlivých spolkových státech pak v podrobnější podobě určují zákony jednotlivých spolkových států. V rámci této studie jsou zpracovány dva způsoby, jakými se finanční vyrovnání v Německu řeší:

- 1) Finanční vyrovnání postavené na rozdělení financí podle předem určeného klíče (Schlüsselzuweisungen) – v různých podobách funguje tento model např. v Bavorsku a Sasku, jimž jsou věnovány samostatné oddíly dále v tomto textu;
- 2) Finanční vyrovnání zohledňující náklady obcí na výkon povinných úkolů (úkonů vyplývajících z přenesené působnosti) – v různých podobách funguje v Hesensku (zpracováno dále v tomto

textu) či Durynsku. Z emailové komunikace se zástupci spolkového Ministerstva Financí (Bundesfinanzministerium) navíc vyplývá, že i v dalších spolkových státech se uvažuje nad tím, zda by nebylo vhodné orientovat výpočet více směrem na konkrétní potřeby obcí.⁷²

A. Finanční vyrovnání postavené na rozdělení financí podle předem určeného klíče (Schlüsselzuweisungen)

Systém přerozdělování je následující:

Zákony jednotlivých spolkových států udávají konkrétní procentuální části daňových příjmů (Verbundquote), které jsou následně (Verbundmasse) rozděleny obcím. K rozdělení financí obcí dochází více způsoby:

- Schlüsselzuweisungen – rozdělení na základě předem daného klíče;
- Zweckzuweisungen – přidělení peněz na základě určitého účelu, jedná se většinou o investice či plnění různých úkolů zadaných ze strany spolkového státu;
- Bedarfzuweisungen – přidělení peněz na základě potřeby, pokud obec není schopna jinak vyrovnat svůj rozpočet;
- Program k podpoře strukturálně zadlužených obcí;
- Přidělení peněz určených k plnění úkolů v rámci přenesené působnosti (v některých spolkových zemích).

Obce mají možnost získat finance i v rámci jiných programů podpory a Sonderzuweisungen (zvláštní přidělení finančních prostředků), které ale nejsou součástí finančního vyrovnání.

Z hlediska objemu jsou nejdůležitější Schlüsselzuweisungen, tedy přerozdělení na základě předem daného klíče.⁷³ Ty se určují následujícím způsobem:

- 1) Určení daňové síly (Steuerkraft) jednotlivých obcí – tj. jak vysoké příjmy je daná obec reálně schopna vybrat;
- 2) Určení fiktivní finanční potřeby (Finanzbedarf) – tj. jaké (fiktivní) náklady by daná obec měla mít;
- 3) Porovnání daňové síly a finanční potřeby jednotlivých obcí:
 - a. Pokud je daňová síla nižší než finanční potřeba, spolkový stát obci dorovná určité procento z tohoto rozdílu (jeho přesnou výši určují zákony jednotlivých spolkových zemí). Zpravidla je přitom zákonem určeno nějaké minimální a maximální dorovnání, jež se pohybuje obvykle mezi 60 a 80 procenty;
 - b. Pokud je daňová síla vyšší než finanční potřeba, obec finanční zdroje nevrací.

Základem systému je tedy vypočítání Finanční potřeby, k jejímuž výpočtu využívá každý spolkový stát jiná kritéria.

3.7.5 Finanční vyrovnání v Bavorsku (Německo)

Zákon, který upravuje finanční vyrovnání obcí v Bavorsku, se jmenuje ‚Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013‘ (v překladu se tedy jedná o zákon o finanční vyrovnávání mezi státem, obcemi a sdruženími obcí (FAG) ve znění ze dne 16. dubna 2013.⁷⁴

⁷² Citace z emailové komunikace: „Die kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder sind in ihrer konkreten Ausgestaltung sehr unterschiedlich. In zwei Ländern (Hessen, Thüringen) gibt es einen bedarfsorientierten kommunalen Finanzausgleich, dem eine Bedarfsermittlung für die kommunalen Aufgaben zugrunde liegt. In weiteren Ländern gibt es Überlegungen, den kommunalen Finanzausgleich stärker am konkreten Bedarf der Gemeinden auszurichten.“

⁷³ Viz např. http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/editors/import/bue/doks/ifogutachten2008.pdf

⁷⁴ Znění viz např. <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayFAG?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

V roce 2016 bylo v rámci finančního vyrovnání v Bavorsku rozděleno zhruba 8,56 mld. eur, z toho 3,23 mld. Eur bylo distribuováno skrze Schlüsselzuweisungen.

Výpočet Schlüsselzuweisungen, jakož i jeho jednotlivých složek, tedy fiktivní potřeby a daňové síly, znázorňuje následující box.

Box 4: Výpočet Schlüsselzuweisungen v Bavorsku

(Fiktivní potřeba – Daňová síla) * (55 %) + Případně dorovnání nízké daňové síly = Schlüsselzuweisung pro danou obec

Fiktivní potřeba se vypočítá jako Součet všech faktorů x Základní částka.⁷⁵ Těmito faktory jsou:

Faktor	Způsob zohlednění faktoru
Počet obyvatel – základní faktor	Zohledňuje jak počet obyvatel s trvalým bydlištěm, tak počet obyvatel s přechodným bydlištěm
Faktor zohledňující velikost obce	Zvyšuje základní faktor na 112 až 150 % podle velikosti obce
Doplňující faktor pro kreisfreie Gemeinden ⁷⁶	Dodatek o 10 % k základnímu faktoru
Doplňující faktor pro strukturálně slabé obce	Dodatek pro obce s vysokou nezaměstnaností
Faktor zohledňující sociální zátěž	Dodatek pro obce s vysokým počtem sociálně slabých
Faktor zohledňující péči o děti	Zohledňuje počet dětí v zařízeních pro péči o děti (Tageseinrichtungen)

Daňová síla se vypočítá jako součet daní z nemovitosti, živnostenských daní, podílu na dani z příjmu a dani z obratu.

55 % - Pokud je fiktivní potřeba vyšší než daňová síla, pak dojde k vynásobení částky hodnotou 55 %.

K **dorovnání nízké daňové síly** dojde v případě, že je daňová síla normovaná k počtu obyvatel nižší než 75 % průměru přibližně stejně velkých obcí – dojde k dorovnání 15 % rozdílu.

Zdroj: Bayerisches Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Bayerisches Finanzausgleichsgesetz – BayFAG).⁷⁷

V roce 2016 došlo k reformě finančního vyrovnání v Bavorsku, která se snažila vyrovnat s hlavní kritikou, která byla této oblasti dříve vytýkána. Mezi nejvýznamnější změny, které reforma přinesla, patří následující:

- reforma zvýšila systémovou spravedlnost systému – především v tom, že dochází k větší podpoře strukturálně slabých obcí oproti minulosti;
- reforma zavedla faktor zohledňující péči o děti, který dříve ve výpočtu nebyl;
- reforma zohledňuje sociální zátěž obcí zejména v oblasti sociální podpory a podpory uchazečů o zaměstnání;
- reforma podporuje strukturálně slabé obce, zejména pak takové, které se potýkají s následky poklesu počtu obyvatel.

⁷⁵ Základní částka je pevně stanovenou hodnotou, jež slouží pouze k výpočtu, nemá reálný podklad.

⁷⁶ Jako kreisfreie Gemeinden se v Bavorsku označuje kategorie obcí, jež samy nejsou součástí okresu, avšak mají kompetence totožné s kompetencemi okresů, a vykonávají tak působnost okresu. Jedná se o ekvivalent kreisfreie Städte v jiných spolkových zemích SRN a zpravidla označuje největší bavorská města.

⁷⁷ Dostupné online: <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayFAG>.

3.7.5.1 Shrnutí – Bavorsko

Následující oddíl shrnuje jen ty nejzásadnější poznatky, jež byly učiněny v rámci analýzy modelu uplatňovaného k financování přeneseného výkonu státní správy v Bavorsku. Podrobnější shrnutí, včetně identifikace možné inspirace pro Českou republiku, je zpracováno na konci této kapitoly.

- V Bavorsku je uplatňován dualistický model veřejné správy a finanční vyrovnání je postaveno na rozdělení financí podle předem určeného klíče.
- Hlavní složkou jsou Schlüsselzuweisungen, jejichž výše je určena porovnáním daňové síly fiktivní finanční potřeby. Slabším obcím je dorovnáno 55 % rozdílu (případně i více).
- Fiktivní finanční potřeba jednotlivých obcí zohledňuje počet obyvatel, velikost obce a rozsah nezaměstnanosti, sociální zátěže a péče o děti. Zvláštní navýšení dostávají kreisfreie Gemeinde.
- Model finančního vyrovnání v Bavorsku prošel v roce 2016 reformou, která dala větší důraz na systémovou spravedlnost.

3.7.6 Finanční vyrovnání v Sasku (Německo)

Finanční vyrovnání v Sasku řídí saský FAG – zákon o finančním vyrovnání.⁷⁸ Tento zákon uvádí, že daňové příjmy určené k finančnímu vyrovnání jsou rozděleny v rámci více kategorií, z nichž následující jsou pro účely této studie nejdůležitější:

- Schlüsselzuweisungen – rozdělení finančních prostředků na základě předem daného klíče;
- Přidělení peněz určených k plnění úkolů v rámci přenesené působnosti.

Schlüsselzuweisungen

Stěžejní složkou finančního vyrovnání v Sasku jsou Schlüsselzuweisungen. Pro rok 2018 je v této zemi plánováno v rámci finančního vyrovnání rozdělit zhruba 3,38 mld. EUR, z čehož 2,85 mld. EUR (tj. asi 83 procent z celkové částky) připadá právě na Schlüsselzuweisungen.⁷⁹ Výpočet Schlüsselzuweisungen vychází z rozdílu finanční potřeby a finanční síly. V Sasku bývá obcím dorovnáno 75 procent tohoto rozdílu. Výpočet finanční potřeby v Sasku ukazuje následující tabulka.

Tabulka 90: Výpočet finanční potřeby pro určení Schlüsselzuweisungen v Sasku

Faktor	Způsob zohlednění faktoru
Počet obyvatel	
Faktor zohledňující velikost obce	Vynásobení
Hlavní Faktor	=
Dodatečný faktor zohledňující počet školáků ⁸⁰	Přičtení
Celkový faktor	=
Základní částka ⁸¹	Vynásobení
Finanční potřeba	=

Z uvedeného vyplývá, že v rámci výpočtu Schlüsselzuweisungen je v Sasku vedle počtu obyvatel dalším faktorem ovlivňujícím výpočet počet obyvatel, kteří navštěvují školní zařízení. Podrobnosti, jakým způsobem jsou jednotlivé druhy škol do výpočtu zahrnuty, pak stanovuje paragraf 7 zákona FAG, a to tak, že největší váhu mají školáci se zdravotním postižením, poté školáci základních škol, a nejmenší žáci na středních školách.

⁷⁸ Dostupné z: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/5402-Finanzausgleichsgesetz>

⁷⁹ Zdroj: <https://www.finanzen.sachsen.de/download/Uebersicht2018.pdf>

⁸⁰ Pravidla výpočtu jsou uvedena zde: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/5402-Finanzausgleichsgesetz#abs3> v paragrafu 7, přičemž je zohledněno, zda se jedná o žáky základních, středních či vyšších škol

⁸¹ Pevně stanovená hodnota sloužící pouze k výpočtu, nemá reálný podklad

Přidělení peněz určených k plnění úkolů v rámci přenesené působnosti

Druhý nejvýznamnější objem přidělených peněz z pohledu celkové částky je v Sasku přerozdělen skrze určení částky k plnění úkolů v rámci přenesené působnosti. V porovnání se Schlüsselzuweisungen se však jedná jen o méně významnou částku. Z celkových 3,38 mld. EUR plánovaných k přerozdělení v rámci finančního vyrovnání v Sasku pro rok 2018 připadá na prostředky distribuované na plnění úkolů přenesené působnosti jen 278 mil. EUR (tj. 8 procent z celkové sumy).

Tato částka, vypočtená dle ustanovení § 16 saského zákona FAG, je nezávislá na daňových příjmech a odvíjí se od velikosti obce a počtu obyvatel. Přesné částky, které jsou poskytnuty jednotlivým druhům obcí na každého obyvatele, jsou uvedeny v následující tabulce:

Tabulka 91: Kategorie obcí pro výpočet prostředků na výkon přenesené působnosti v Sasku

Druh obce	Přidělení / EUR
Obce, jež jsou součástí okresu (kreisangehörige Gemeinden)	0,66
Velká okresní města (Grosse Kreisstädte)	9,22
Velká okresní města, která plní funkci společenství správních obcí (Große Kreisstädte als erfüllende Gemeinde von Verwaltungsgemeinschaften)	9,11
Města netvořící okres (Kreisfreie Städte)	48,7
Okresy (Landkreise)	35,69

Zdroj: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/5402-Finanzausgleichsgesetz>

Celková výše částky poskytnuté na výkon přenesené působnosti se vypočítá prostým vynásobením faktoru uvedeného v tabulce počtem obyvatel. Z uvedeného vyplývá, že v Sasku jsou finanční prostředky přidělené na výkon státní správy v přenesené působnosti vypočteny pouze na základě počtu obyvatel a velikosti (druhu) obce. Nejsou tak závislé na skutečných nákladech obcí nebo počtu provedených úkonů.

Jak ukazuje příklad Bavorska a Saska, faktory zahrnuté do výpočtu Schlüsselzuweisungen se v rámci jednotlivých spolkových zemí liší. V různých dalších spolkových zemích jsou pak podle studie Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg – Vorpommern (2017) do výpočtu mimo počet obyvatel zahrnuty také následující faktory:

- Počet škol / školáků
- Skutečnost, zda se jedná o centrální místo
- Lázně
- Rozloha
- Růst počtu obyvatel / Demografie
- Počet dětí
- Ozbrojené síly
- Počet povinných zaměstnanců
- Silnice
- Sociální zabezpečení / Sociální dávky
- Strukturálně slabé obce
- Počet studentů
- Policie

3.7.6.1 Shrnutí – Sasko

Následující oddíl shrnuje jen ty nejzásadnější poznatky, jež byly učiněny v rámci analýzy modelu uplatňovaného k financování přeneseného výkonu státní správy v Sasku. Podrobnější shrnutí, včetně identifikace možné inspirace pro Českou republiku, je zpracováno na konci této kapitoly.

- V Sasku je uplatňován monistický model veřejné správy a finanční vyrovnání je postaveno na rozdělení financí podle předem určeného klíče.
- Hlavní složkou jsou Schlüsselzuweisungen, jejichž výše je určena porovnáním daňové síly fiktivní finanční potřeby. Slabším obcím bývá dorovnáno 75 % rozdílu.
- Fiktivní finanční potřeba jednotlivých obcí zohledňuje počet obyvatel, velikost obce a počet obyvatel ve školských zařízeních (s různými vahami dle typu školy).
- Další prostředky jsou rozděleny skrze přerozdělení prostředků pro výkon přenesené působnosti, a to dle počtu obyvatel a velikosti (druhu) obce.

B. Finanční vyrovnání zohledňující náklady obcí na výkon povinných úkolů

V rámci tohoto systému finančního vyrovnání zohledňuje spolkový stát skutečné náklady obcí na výkon těch úkolů, jež jsou obce dle legislativy daného státu povinny vykonávat. Pokrytí těchto nákladů pak tvoří minimální částku, kterou stát obcím musí vyplatit, dále jim samozřejmě přispívá na další náklady vyplývající z vlastní agendy obcí a jiné náklady. Tento systém finančního vyrovnání funguje v Durynsku a Hesensku. V rámci této studie je představen model fungující v Hesensku, který byl zaveden později a durynským systémem se velmi inspiroval. Zároveň již zákonodárci při jeho implementaci mohli zohlednit zkušenosti se zaváděním modelu v Durynsku, včetně příkladů dobré a špatné praxe, a proto je hesenský model aktuálnější a pro účely této studie byl vybrán jako vhodnější.

3.7.7 Finanční vyrovnání v Hesensku (Německo)

V Hesensku funguje od roku 2016 finanční vyrovnání „orientované na potřebu“ (v němčině bedarfsorientiertes Kommunales Finanzausgleich), což znamená, že v rámci výpočtu finanční potřeby obcí se používá mimo jiné odhad skutečných nákladů, které obcím vznikají (i v rámci povinných činností vyplývajících z výkonu přenesené působnosti). Důvodem zavedení tohoto systému finančního vyrovnání v Hesensku byl výrok Ústavního soudu Hesenska z 21. května 2013, podle kterého by finanční vyrovnání mělo vycházet z finančních potřeb obcí, jinak není v souladu s ústavou spolkového státu Hesensko.⁸² Na základě tohoto požadavku byl vytvořen nový zákon FAG („Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen“), který vstoupil v účinnost 1. ledna 2016.⁸³

Jak již bylo zmíněno ve společném úvodu pro modely financování přenesené působnosti, jež jsou využívány v Německu, v Hesensku je uplatňován monistický model veřejné správy. Činnosti vykonávané obcemi tak nejsou rozděleny primárně na výkon samostatné a přenesené působnosti, nýbrž na:

- dobrovolné úkoly (Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben);
- povinné úkoly (Pflichtaufgaben);
- povinné úkoly s pokynem – jedná se de facto o obdobu přenesené působnosti, avšak není to totéž.

Finanční zdroje, které jsou v Hesensku v rámci finančního vyrovnání určeny obcím, rozděluje FAG na pevnou část (Festansatz) a stabilizační část (Stabilitätsansatz). Pevná část se dále dělí na minimální částku (Mindestausstattung) a částku závislou na finanční síle (Finanzkraftzuschlag).

⁸² Dostupné zde:

<https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=StGH%20Hessen&Datum=21.05.2013&Aktenzeichen=P.St.%202361>

⁸³ V překladu Zákon o organizaci finančních vztahů mezi spolkovou zemí a komunami, dostupné zde:

https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/finanzausgleichsgesetz_-_fassung_vom_23.7.2015.pdf

Minimální částku obce dostanou bez ohledu na finanční výkony státu. Částka závislá na finanční síle se naopak odvíjí od aktuálně dostupných finančních zdrojů státu. Z pohledu této studie je nejdůležitější minimální částka, protože obsahuje plnění ze strany státu za výkon úkonů přenesené působnosti. Přímě FAG stanoví spolkovému státu povinnost zajistit obcím minimální částku tak, aby byly „schopny vykonávat povinné úkoly a alespoň v minimální míře dobrovolné úkoly“ (paragraf 7 FAG).

Naopak stabilizační část má za cíl pevnou část doplnit a zajistit, aby obce mohly garantovat výkon svých kompetencí na vysoké úrovni. Celková výše stabilizační části je stanovena v zemském rozpočtu v prvním roce období (dle aktuálního FAG tedy v roce 2016) a v dalších letech se pak odvíjí od vývoje Verstetigungsgröße. Její výše je rovna rozdílu mezi Verstetigungsgröße a pevnou částí (tento rozdíl se pak nazývá Auffüllungsbetrag), pokud tento rozdíl nepřevyšuje stabilizační část z minulého roku. V opačném případě je přidělená částka rovna hodnotě stabilizační části z minulého roku navýšené o 50 procent rozdílu mezi Auffüllungsbetrag a stabilizační částí z minulého roku.

Výpočet této Minimální částky (Mindestausstattung) by teoreticky měl vycházet z nákladů obcí, na plnění jednotlivých úkonů, a to podle následujícího vzorce:

Minimální částka = zdroje na plnění povinných úkolů (daně, poplatky apod.) – náklady na plnění povinných úkolů

Nicméně výpočet, který je v Hesensku používán, tyto náklady pouze odhaduje (a poměrně zobecňuje). Konkrétně to znamená, že finanční potřeba není určena pro jednotlivé obce, ale pouze pro kategorie obcí, které mají podobné znaky (velikost apod.) Navíc výpočet nebere v úvahu jednotlivé reálné vykonávané úkony, ale pouze oblasti činností (Důvod pro tento způsob výpočtu je uveden níže, ve shrnutí důvodové zprávy FAG). Na základě kvalifikovaného odhadu je pak určeno, jaká část nákladů z jednotlivých oblastí činností připadá na povinné úkoly a jaká na dobrovolné (opět rozděleno podle kategorií obcí).

U těchto oblastí činností jsou na základě státních statistik stanoveny deficity (tj. rozdíl příjmů a výdajů na obyvatele) pro jednotlivé skupiny obcí. Pomocí metody koridoru (viz níže v této kapitole, metoda zohledňuje i požadavek na hospodárné hospodaření obcí) je pak vypočten průměr, na základě kterého jsou jednotlivým obcím v rámci skupin obcí určeny částky pokrývající minimální částku a vypočteno finanční vyrovnání.

Typy obcí a jejich svazků v Hesensku jsou stanoveny takto (podle paragrafu 7 FAG):

- Okresy (Landkreise) – celkem 21 (bez krajských měst). Dělí se na 2 kategorie:
 - Okresy bez měst s minimálním počtem 50 000 obyvatel,
 - Okresy s alespoň jedním městem, jež samo netvoří okres a má minimální počet 50 000 obyvatel;
- Města netvořící okres (kreisfreie Städte) – tj. města netvořící okres a vykonávající působnost okresu (jsou na stejné úrovni a s totožnými kompetencemi, jako má okres), je jich celkem pět;⁸⁴
- Obce spadající do okresu (kreisangehörige Gemeinden) – dohromady utvářejí okres, dále se dělí do 4 kategorií:
 - obce bez centrální funkce s méně než 7 500 obyvateli,
 - obce bez centrální funkce s 7 500 až 50 000 obyvateli,
 - obce s centrální funkcí do 50 000 obyvatel,

⁸⁴ Jedná se o největší města Hesenska, tedy Frankfurt nad Mohanem, Wiesbaden, Kassel, Darmstadt a Offenbach nad Mohanem.

- obce s více než 50 000 obyvateli, označovány též jako města se zvláštním statutem (Sonderstatusstädte) – jedná se o všech 7 měst, jež mají více než 50 000 obyvatel a zároveň nejsou krajskými městy.⁸⁵

Oblasti činnosti obcí jsou v Hesensku (podobně jako v ostatních zemích) stanoveny prostřednictvím tzv. produktového plánu (Produktplan), jež je připravován jednotlivými zeměmi. Základní jednotkou produktového plánu je produkt, tedy konkrétní úkon veřejné správy, chápáný v tomto smyslu jako služba poskytnutá zákazníkovi, jenž disponuje určitou potřebou (zde stojí za povšimnutí zákaznická, a vůbec businessová optika, s jakou je na výkon veřejné správy nahlíženo). Související produkty, tedy specifické úkony veřejné správy, jsou následně sdruženy do tzv. produktové skupiny (Produktgruppe). Několik produktových skupin, jež spolu z pohledu odvětví souvisí, pak dohromady tvoří tzv. produktovou oblast (Produktbereiche).⁸⁶ Produktových oblastí je v produktovém plánu Hesenska celkem 16 a jsou následující:

- Vnitřní správa
- Bezpečnost a pořádek
- Úkoly školské rady
- Kultura a věda
- Sociální služby
- Pomoc rodinám, dětem a mladistvým
- Zdravotnické služby
- Podpora sportu
- Územní plánování a rozvoj, geoinformace
- Výstavba a bydlení
- Sběr, likvidace a recyklace odpadu, kanalizace
- Dopravní plochy a dopravní systémy
- Přírodní a krajinné úpravy
- Ochrana životního prostředí
- Hospodářství a turismus
- Obecné finanční hospodářství

Odůvodnění některých částí FAG v Hesensku vyplývající z důvodové zprávy k zákonu FAG

Proč Hesensko nepoužívá při výpočtu nákladů obcí na povinné úkoly informace přímo od obcí?

Hesensko se při tvorbě zákona FAG inspirovalo zkušeností z Durynska, kde podobná transformace systému finančního vyrovnání orientovaného na potřebu proběhla o několik let dříve. Právě zkušenosti z Durynska ukazují, že v případě, kdy se data sbírala přímo od obcí (2008 až 2012), byla tato situace často kritizována z důvodu kontroverznosti dat a potřeby časté aktualizace. Jako hlavní důvody, proč Hesensko používá úřední statistická data, uvádí důvodová zpráva následující:

- sběr dat přímo od obcí je finančně velmi náročný;
- sběr dat je kapacitně náročný i pro samotné obce, zvyšují se tím jejich náklady;
- data od obcí jsou neověřitelná, jsou založena na odhadu jednotlivých úředníků a nejsou stejné kvality (každá obec může uplatňovat jiný přístup v jejich sběru a odhadování).

⁸⁵ Jedná se o města Hanau, Giesen, Marburg, Rüsselsheim, Fulda, Bad Homburg a Wetzlar.

⁸⁶ Kompletní produktový plán pro Hesensko je dostupný na: <http://www.voeb.de/download/he07>. Produktové plány pro jiné spolkové země jsou pak ke stažení dostupné na: <http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Produktrahmenplan>.

Naproti tomu použitá statistická data mají tu výhodu, že je postup jejich sběru standardizován. A jejich sběr probíhá transparentním způsobem stanoveným právními předpisy. Vykonavatelem sběru a zpracování dat je neutrální statistický úřad Hessisches Statistisches Landesamt sídlící ve Wiesbadenu, jehož činnost je zakotvena a řízena zemským zákonem o statistice – Gesetz über die Statistik im Land Hessen (Hessisches Landesstatistikgesetz - HessLStatG⁸⁷).

Naopak, jako hlavní nevýhodu této metody uvádí důvodová zpráva FAG, že na základě sbíraných dat není možné propojit konkrétní výdaje s konkrétními úkony, které obce provádějí. Proto bylo nutné zároveň s rozhodnutím o používání statistických dat nalézt způsob, jak rozlišit náklady na povinné úkoly obcí (Pflichtaufgaben – úkony plněné v rámci přenesené působnosti) a na dobrovolné úkoly.

Jaký způsobem bylo v Hesensku stanoveno, které náklady se vztahují k povinným úkolům (úkonům plněným v rámci přenesené působnosti) a které k dobrovolným úkolům?

Prvním krokem bylo vytvoření katalogu povinných úkolů, který byl zpracován vládou a administrativou, přičemž byl připomínkován všemi zainteresovanými resorty a krajskými útvary. V dalším kroku došlo k rozdělení výdajů z každé oblasti činností na povinné a dobrovolné úkoly (v procentuálních podílech), a to na základě kvalifikovaného odhadu (dotazováním dotčených resortů). Tyto výsledky byly později prodiskutovány s dotčenými subjekty. Procentuální podíly výdajů vzniklých při plnění povinných úkolů v jednotlivých produkčních oblastech dle kategorie obcí jsou uvedeny v následující tabulce.

Tabulka 92: Procentuální podíly výdajů na plnění povinných úkolů v rámci celkových výdajů obcí v Hesensku

Produktová oblast	Okresy	Krajská města	Obce spadající do okresu	Města se zvláštním statusem
Vnitřní správa	95 %	95 %	95 %	95 %
Bezpečnost a pořádek	99 %	99 %	99 %	99 %
Úkoly školské rady	98 %	98 %	0 %	92 %
Kultura a věda	20 %	20 %	0 %	20 %
Sociální služby	97 %	95 %	0 %	70 %
Pomoc rodinám, dětem a mladistvým	95 %	95 %	94 %	93 %
Zdravotnické služby	98 %	98 %	0 %	0 %
Podpora sportu	0 %	0 %	0 %	0 %
Územní plánování a rozvoj, geoinformace	98 %	95 %	90 %	92 %
Výstavba a bydlení	98 %	98 %	97 %	97 %
Sběr, likvidace a recyklace odpadu, kanalizace	100 %	100 %	100 %	100 %
Dopravní plochy a dopravní systémy	98 %	98 %	95 %	98 %
Přírodní a krajinné úpravy	65 %	75 %	65 %	65 %
Ochrana životního prostředí	70 %	70 %	70 %	70 %
Hospodářství a turismus	0 %	0 %	0 %	0 %

Zdroj: *Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen*⁸⁸

⁸⁷ Dostupné online: http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?t=153796970447726277&sessionID=2110995098312573670&chosenIndex=Dummy_nv_68&templateID=document&source=context&source=context&highlighting=off&xid=169522.1.

⁸⁸ Dostupné online např. zde: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/3/01853.pdf>.

Jakým způsobem došlo k vytvoření skupin a podskupin obcí?

Skupiny a podskupiny obcí byly tvořeny tak, aby splňovaly dva základní požadavky:

- jedná se o skupiny a podskupiny obcí se stejným zatížením povinnými úkoly;
- jedná se o dostatečně velkou skupinu či podskupinu, aby byla data statisticky použitelná.

Proč se v rámci výpočtu finanční potřeby obcí používá metoda koridoru k posouzení hospodárnosti obcí při výkonu povinných úkolů?

Aby bylo možno posoudit, zda se jednotlivé obce chovají při plnění povinných úkolů hospodárně, a s ohledem na to následně mohla být stanovena „hospodárná“ výše finanční potřeby obcí, byly v Hesensku zvažovány následující postupy (v závorce je pak vždy uvedeno, proč byla daná metoda zamítnuta):

- Individuální posuzování jednotlivých obcí (bylo by příliš finančně nákladné, bylo tedy posouzeno jako nepraktické a nevedoucí k danému cíli);
- Náhodný výběr obcí k posouzení (bylo posouzeno jako nepraktické a nevedoucí k danému cíli);
- Orientace na obce, kde je deficit (rozdíl příjmů a nákladů) na povinné úkoly nejnižší (zamítnuto kvůli hrozícímu nebezpečí, že jako měřítko bude vybrána obec, která neplní povinné úkoly správně nebo u které nejsou data správně sesbírána);
- Vytvoření fiktivních vzorových obcí (tato metoda byla vyhodnocena jako prakticky těžko proveditelná, protože povinné úkoly obcí nejsou dostatečně standardizované);
- Orientace na průměrné hodnoty (bylo zamítnuto kvůli heterogenitě obcí);
- Benchmark s ostatními spolkovými státy (vyžadovalo by to přílišné porovnávání povinných úkolů s ostatními spolkovými zeměmi).

Z těchto důvodů byla vybrána metoda koridoru, která byla proti výše uvedeným variantám vyhodnocena jako transparentní a srozumitelná, navíc je používána i v Durynsku, kde se osvědčila.

Jak probíhá výpočet na základě metody koridoru?

V rámci výpočtu finanční potřeby obcí se (pro jednotlivé skupiny a podskupiny obcí a pro jednotlivé oblasti činnosti) nejprve stanoví deficit – tedy rozdíl příjmů a nákladů dané produktové oblasti.

Tato metoda se provádí v následujících krocích (vždy pro každou skupinu a podskupinu obcí a produktovou oblast):

1. Vytvoření váženého průměru (součet všech deficitů/celkový počet obyvatel), přitom je věnována pozornost tomu, zda deficity některých obcí příliš nevybočují (mohly by průměr významně ovlivnit);
2. Tvorba koridoru – vytvoří se horní hranice koridoru (na úrovni 100 % spočteného váženého průměru) a dolní hranice koridoru (50 % váženého průměru);
3. Vytvoření adekvátního průměrného deficitu – všechny deficity, které jsou pod dolní hranicí, se dorovnají na spodní hranici, a všechny deficity, které jsou nad horní hranicí, se dorovnají na horní hranici. Poté se vypočítá nový vážený průměr;
4. Tvorba adekvátního koridoru – z nového váženého průměru se vytvoří horní hranice koridoru (na úrovni 100 % nového váženého průměru) a dolní hranice koridoru (50 % nového váženého průměru).

Pokud je nějaká obec mimo vytvořený koridor nikoliv proto, že by se chovala nevhodně, nýbrž z jiných objektivních příčin, neznamená to, že v rámci finančního vyrovnání nebudou její náklady pokryty – tyto situace se ale posuzují a vyrovnávají skrze systém zvláštní potřeby (Sonderbedarfe) – v tomto případě se posuzuje:

- zda má daná obec odlišné spektrum povinných úkolů;

- zda je situace ovlivněna některými faktory, které způsobují odlišnou intenzitu plnění povinných úkolů.

3.7.7.1 Shrnutí – Hesensko

Následující oddíl shrnuje jen ty nejzásadnější poznatky, jež byly učiněny v rámci analýzy modelu uplatňovaného k financování povinných úkonů (tj. období přeneseného výkonu státní správy) v Hesensku. Podrobnější shrnutí, včetně identifikace možné inspirace pro Českou republiku, je zpracováno na konci této kapitoly.

- V Hesensku je uplatňován monistický model veřejné správy a finanční vyrovnání je postaveno na zohlednění skutečných nákladů obcí na výkon povinných úkolů.
- Hlavním zdrojem je tzv. minimální částka, jež by měla teoreticky představovat rozdíl mezi výší zdrojů a reálných nákladů na plnění povinných úkolů.
- Ve skutečnosti jsou náklady odhadovány dle rozdělení obcí do kategorií „podobných“ obcí a oblastí vykonávaných činností (tzv. produktové oblasti).
- Po komplexních diskuzích bylo kvalifikovaně stanoveno, jaká pevná část celkových nákladů se vztahuje k plnění povinných úkolů.
- K výpočtu konkrétní finanční potřeby obcí se používá (po vzoru Durynska) metoda koridoru.
- Další prostředky jsou rozdělovány dle aktuální finanční situace spolkového státu, za účelem doplnění a stabilizace výkonu v požadované kvalitě, či skrze systém zvláštní potřeby.
- Podkladová statistická data nejsou dodávána obcemi, nýbrž nezávislým Hesenským statistickým úřadem.

3.7.8 Slovensko (oddělený model)

Ve Slovenské republice je uplatňován oddělený model veřejné správy. Samospráva je vykonávána na úrovni obcí a vyšších územních celků (krajů). Agendy v působnosti státní správy jsou pak vykonávány na úrovni okresních úřadů (které však nemají samosprávnou funkci) a jen malá část výkonu státní správy je přenesena na úroveň obcí.

Současná podoba financování obcí na Slovensku vychází z rozsáhlého procesu přesunu kompetencí ze státní správy na obce a kraje, k němuž došlo v letech 2002 – 2004. V návaznosti na decentralizaci veřejnosprávní agendy byla provedena a legislativně ukotvena související fiskální decentralizace, jež obcím poskytla základní oporu pro získání finančních prostředků na vykonávání nově svěřené agendy.

V období předcházejícím fiskální decentralizaci sestávaly příjmy obcí ze tří hlavních zdrojů:

- Cca 25 procent příjmů tvořily výnosy z podílových daní (daň z příjmu fyzických osob, daň z příjmu právnických osob, silniční daň). Výši podílů určených do rozpočtů obcí určoval každoročně zákon o státním rozpočtu, což mimo jiné znamenalo, že obce musely i se schvalováním vlastních rozpočtů čekat na tento zákon, aby jej mohly reflektovat ve svých příjmech.
 - Zatímco výnos z daně z příjmu fyzických osob (dále také jen jako DPFO) se mezi jednotlivé obce přerozděloval na základě počtu obyvatel, u výnosu z daně z příjmu právnických osob (dále také jen jako DPPO) byla klíčem kombinace počtu obyvatel (váha 60 %) a počtu daňových rezidentů z řad právnických osob (váha 40 %). Aby nedošlo ke zvýhodnění Bratislavy jakožto sídla nepoměrně většího počtu firem, bylo později určeno, že výnosy DPFO pocházející od bratislavských firem s celoslovenským významem budou mezi obce přerozdělovány pouze dle počtu obyvatel.
 - Výnosy ze silniční daně se přerozdělovaly mezi obce rovněž na základě počtu obyvatel s trvalým pobytem.

- Cca 15 procent příjmů tvořily místní daně a poplatky
 - jedinou fakticky uplatňovanou místní daní byla daň z nemovitosti. Pro výši této daně byl zákonem určen horní a dolní limit (vždy dle charakteru nemovitosti), nicméně konečnou výši si určovaly samy obce. Sazby se dále opět násobily koeficienty přihlížejícími k počtu obyvatel jednotlivých obcí.
 - Mezi místní poplatky patřily například poplatky za: psa, užívání veřejného prostranství, pobyt, jaderné zařízení, prodejní automaty, zábavní hrací přístroje, vjezd motorových vozidel do historických částí měst, užívání bytu nebo jeho částí na jiné účely než bydlení, prodej alkoholických nápojů a tabákových výrobků, komunální odpady a drobné stavební odpady.
- Zbývající část příjmů obcí pak tvořily zejména dotace ze státního rozpočtu, jež byly využívány hlavně (avšak nikoliv výhradně) na financování agendy v přenesené působnosti.

Decentralizace veřejnosprávní agendy v letech 2002 – 2004 byla vyvrcholením procesu, jenž započal opětovným ustanovením samosprávy na úrovni obcí již v roce 1990 přijetím zákona o obecním zřízení. Ke změně ve financování však v rámci decentralizace nedošlo a navýšení výdajů v rozpočtech obcí a krajů plynoucí z nových svěřených kompetencí si tak vyžádalo masivní nárůst účelových dotací ze státního rozpočtu. Logickým vyústěním této situace tak byla rovněž fiskální decentralizace, jež od roku 2015 poskytla obcím a krajům vyšší finanční autonomii.

Základní obrysy fiskální decentralizace veřejné správy načrtla trojice zákonů:

- č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovém určení výnosu daně z příjmu územní samosprávě a o změně a doplnění některých zákonů;
- č. 582/2004 Z. z. o místních daních a městském poplatku za komunální odpady a drobné stavební odpady;
- č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlech územní samosprávy a o změně a doplnění některých zákonů.

Skrze parlamentní diskuzi a projednávání podnětů dalších zainteresovaných stran nabyl decentralizovaný model financování slovenských obcí nakonec následující obrysy:

- Pro účely financování vlastní samosprávné agendy byla jako jediná podílová daň určena daň z příjmu fyzických osob. Ze systému tak zcela vypadla DPFO. Přestože původní zákon z roku 2004 přiřkl obcím 70,3 % výběru DPFO a krajům 23,5 % výběru DPFO, tyto parametry se během let několikrát změnily. Po dosud poslední novele je již výběr DPFO přerozdělen mezi samosprávy v plné výši – 70 % výběru daně směřuje obcím a 30 % jde ve prospěch vyšších územních celků (tj. krajů). Kritéria, podle nichž se daňový výnos přerozděluje obcím, stejně tak jako způsob rozdělování a poukazování tohoto výnosu, určuje Vláda Slovenské republiky, a to skrze vládní nařízení. V současnosti jsou tak pro určení podílů jednotlivých obcí zohledněna následující kritéria:
 - Nadmořská výška středu obce;
 - Velikost obce – 5 kategorií dle počtu obyvatel (do 1 000, 1 001-5 000, 5 001-10 000, 10 001-50 000, 50 001-100 000) a dále speciální koeficienty pro Bratislavu a Košice;
 - Počet žáků škol a školských zařízení ve zřizovatelské působnosti obce;
 - Počet obyvatel ve věku alespoň 62 let.
- Výkon přenesené působnosti je nadále financován prostřednictvím finančních dotací ze státního rozpočtu Slovenské republiky (dotácie na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy), jež se poskytují na základě specifických předpisů. Ty upravují účel dotace, objem dotace a zároveň mechanismus, na jehož základě je dotace vyplácena (může být ve vazbě na počet úkonů, normovaný rozsah úvazků apod.) Dle zákona o státním rozpočtu na rok 2018 se obcím poskytují účelové dotace na výkon přenesené působnosti v následujících oblastech spadajících do gesce ministerstva vnitra či ministerstva dopravy:

Tabulka 93: Dotace na výkon přenesené působnosti státní správy – Slovensko

Úsek	Dotace obci na výkon PP ⁸⁹		Výdaje 2018 ⁹⁰
	Paušální suma	Variabilní suma	
Matriční činnost	Dle počtu úvazků (stanoveny dle počtu obyv.), úkonů a dalších nákladů		6 779 934 €
Hlášení pobytu občanů a registr obyvatel Slovenské republiky	-	0,33 € / obyv.	1 798 000 €
Registr adres	18 €	1,60 € / úkon	356 596 €
Regionální školství	Specifický mechanismus ⁹¹		813 701 641 €
Ochrana životního prostředí	-	3,71 Sk / obyv.	508 078 €
Volby			4 940 700 €
Doprava	-	0,0432 € / obyv.	285 401 €
Působnost na úseku stavebního pořádku	-	1,11 € / obyv.	7 218 264 €
Působnost na úseku bydlení	-	0,214 € / obyv.	(dohromady)

Kromě dotací ze státního rozpočtu může být výkon přenesené působnosti ze strany obcí financován také prostřednictvím správních poplatků a pokut. Například na úseku stavebního pořádku správní poplatky zhruba 29 procent a pokuty kolem 10 procent všech prostředků. Naopak třeba úsek školství je financován stoprocentně skrze rozpočtové dotace.⁹²

- Prostřednictvím zákona č 582/2004 Z. z. o místních daních a místním poplatku za komunální odpady a drobné stavební odpady došlo k transformaci místních poplatků na místní daně. Mezi místní daně, k jejichž ukládání mají obce pravomoc, tak nyní patří:
 - Daň z nemovitosti – tvoří ji daň z pozemků, daň ze staveb a daň z bytů a nebytových prostor v bytovém domě
 - Daň za psa
 - Daň z užívání veřejného prostoru
 - Daň za ubytování
 - Daň z prodejních automatů
 - Daň z nevýherních hracích přístrojů
 - Daň z vjezdu a setrvání motorového vozidla v historické části města
 - Daň z jaderného zařízení
 Dále mají obce možnost ukládat místní poplatky za komunální odpady a drobné stavební odpady.

⁸⁹ Zdroj: příslušné výnosy a další normy: Matriční činnost – Výnos Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č 550/2008 Z.z., dostupné online: <https://www.noveaspi.sk/products/lawText/1/67808/1/2>; Hlášení pobytu občanů a registr obyvatel Slovenské republiky – Výnos Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č 549/2008 Z.z., dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2008/549/20090101.html>; Registr adres – Výnos Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č 155/2015 Z.z., dostupné online: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2015-155>; Ochrana životního prostředí: Výnos Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 5/2005, dostupné online: http://www.minzp.sk/files/dokumenty/legislativa/zakony-pravne-predpisy/slovensko/vseob-starostlivost-o-zivotne-prostredie/vynos_c.5_2005_zo_16.nov.nvrh_prava_po_komisii.pdf; Působnost na úsecích dopravy a stavebního pořádku – Rozpis dotácie na úseku stavebného poriadku a dopravy, dostupné online: https://www.mindop.sk/uploads/extfiles/dotacie/2018/Rozpis_dot%C3%A1cie_na_%C3%BAseku_stavebn%C3%A9ho_poriadku_a_dopravy_na_rok_2018.pdf; Působnost na úseku bydlení – Výnos Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR č. 20786/2010-SRVS/z.54145-M zo dňa 21. decembra 2010 o poskytovaní dotácií zo štátneho rozpočtu obciam na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy na úseku stavebného poriadku a bývania, dostupné online: https://www.mindop.sk/uploads/extfiles/dotacie/2018/V%C3%BDnos_%C4%8D_20786_2010-SRVS_z.54145-M.pdf.

⁹⁰ Zdroj: Zákon č. 333/2017 Z. z., o štátnom rozpočte na rok 2018. K dispozícií online např. na: <http://www.epi.sk/zz/2017-333/znenie-20180101>.

⁹¹ Viz např. Ministerstvo školství, vědy, výzkumu a sportu Slovenské republiky: <https://www.minedu.sk/normativy-a-normativne-prispevky-na-rok-2018/>.

⁹² Procentní údaje z roku 2012 – viz Stanovisko Prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy: http://www.unia-miest.sk/assets/File.ashx?id_org=600175&id_dokumenty=2289.

3.7.9 Shrnutí systémů financování přenesené působnosti v zahraničí

Následující odstavce shrnují základní poznatky o modelech financování výkonu přenesené působnosti státní správy ve vybraných zemích Evropy. Hlavním cílem této části studie bylo představit základní obrysy a vývoj modelů uplatňovaných v zahraničí a poskytnout tak podklady pro potenciální využití zahraničních zkušeností pro úpravu systému financování přeneseného výkonu státní správy v podmínkách České republiky. Následující odstavce tak shrnují nejzásadnější poznatky modelů uplatňovaných v Rakousku, Francii a trojici německých spolkových zemích (Bavorsko, Sasko, Hesensko). Shrnutí pro Slovensko zahrnuto není, neboť celá podkapitola týkající se Slovenska byla s ohledem na zásadní odlišnost uplatňovaného systému veřejné správy zařazena pouze pro doplnění, a to nad rámec zadávacích podmínek této zakázky.

Rakousko

Finanční vyrovnání v Rakousku probíhá z největší části na dvou úrovních. Těmi jsou rozdělení daňových příjmů spolkovým státům a obcím podle pravidel pevně stanovených ve finanční ústavě FAG a další finanční transfery obcím na základě FAG a legislativy jednotlivých spolkových zemí. Další transfery mají za úkol vyrovnat rozdíly ve finanční síle jednotlivých obcí. Finanční vyrovnání v Rakousku je vždy vyjednáno na několik let dopředu (nyní 2017 – 2021), přičemž za obce se vyjednávají účastní nejvýznamnější komunální svazy. V Rakousku dojde v roce 2019 ke spuštění pilotních projektů financování na základě výkonů, a to v rámci agend péče o děti a povinné školní docházky.

Nejvýznamnější složkou finančního vyrovnání rakouských obcí jsou tzv. Ertragsenteile, jež tvoří podíl na spolkových daňových příjmech. Dalšími významnými zdroji jsou místní daně a poplatky a další transfery, tedy finanční a investiční dotace ze spolku či spolkových zemí. Přerozdělení celkových příjmů ze spolkových daní probíhá na dvou úrovních. Nejprve jsou prostředky z různých daní podle zákonem stanoveného klíče (konkrétní procenta) rozděleny mezi spolkovou republiku, spolkové země jako celek a obce jako celek. V další fázi jsou prostředky určené spolkovým zemím rozděleny mezi jednotlivé země, a to podle počtu obyvatel a fixně stanovených klíčů. Současně s tím jsou prostředky určené pro obce rozděleny do jednotlivých obcí, přičemž zhruba 17 procent se rozdělí dle počtu obyvatel, necelá čtvrtina opět podle fixně stanovených klíčů a téměř 59 procent podle příslušnosti k jednotlivým kategoriím obcí, jež jsou odstupňované podle počtu obyvatel. Příspěvky tak nejsou s počtem obyvatel v lineárním, nýbrž v nespojitém konvexním vztahu, kdy větší obce dostanou v přepočtu na obyvatele více financí.

Mezi další transfery, jež mají za úkol vyrovnat rozdíly ve finanční síle jednotlivých obcí, patří například přidělení prostředků na základě potřeby, zvyšování finanční síly či strukturální fondy. Přidělení prostředků na základě potřeby (Bedarfszuweisungsmittel) je určeno pro strukturálně slabé obce, jakož i pro vyrovnání finanční síly mezi obcemi či podporu meziobecní spolupráce. Konkrétní parametry se liší mezi jednotlivými spolkovými zeměmi, v principu jde však zpravidla o částečné dorovnání deficitu finanční síly obce vůči finanční síle spolkové země. Skrze zvyšování finanční síly (Finanzkraftstaerkung) dochází k individuálnímu přerozdělení předem stanovené sumy mezi obce s více než 10 000 obyvateli. Pomoc ze strukturálních fondů pak zohledňuje například podíl obyvatel v neproduktivním věku, populační vývoj či finanční sílu ve výběru konkrétních daní.

Možná inspirace pro Českou republiku v případě Rakouska tkví v mechanismu konvexního vyrovnání dle počtu obyvatel či v existenci fixně stanovených klíčů pro jednotlivé regiony. Ty mohou zohlednit individuální potřeby, a zvýhodnit tak například regiony dlouhodobě se potýkající s nižší životní úrovní, vysokou nezaměstnaností, nízkou kvalitou života, nedostatečnou infrastrukturou apod. Dále se lze inspirovat také v zohlednění demografických charakteristik při přerozdělování strukturálních fondů.

Francie

V České republice dle návrhu státního závěrečného účtu za rok 2017⁹³ bylo registrováno 723 svazků obcí, které hospodařily s příjmy 3,4 mld. Kč a jsou výrazně závislé na dotacích z evropských prostředků. Nejčastěji svazky v zřizovatelských listinách uvádějí všeobecný předmět činnosti, který zahrnuje komunální služby a územní rozvoj (243 svazků), následuje správa vodohospodářské infrastruktury (167 svazků), příp. odpadové hospodářství (36 svazků). Ačkoliv se zdá počet svazků relativně vysoký, skutečně aktivních bude podstatně méně. Konkrétní kroky k podpoře meziobecní spolupráce dobrovolnou formou učinil dříve již Svaz měst a obcí ČR, jehož projekt center společných služeb trvá do 30. června 2019.⁹⁴ Také rozhodování o integrovaných územních investicích (Integrated Territorial Investments – ITI⁹⁵), které se od tohoto plánovacího období objevuje jako část toku financí do území, v sobě má určité prvky podpory vnímání širších souvislostí obecních rozhodnutí. Stále však nejde o institucionalizovanou podporu. I přes zřejmé rozdíly v nastavení fungování územní správy a samosprávy lze z francouzských zkušeností vytěžit příklad pro Českou republiku.

Největší ponaučení: podpora meziobecní spolupráce není úkol pro jedno ministerstvo. Naopak, jde o průřezovou záležitost, která by měla být přímo uvedena v prohlášení vlády jako konkrétní závazek. Bez aktivní podpory Ministerstva financí a dalších ministerstev, které poskytují do území dotace, nelze zajistit finanční motivaci pro prohlubování spolupráce. Bonifikace společných projektů, navýšení sdílených daňových příjmů pro sdružení jsou zásahy, které vyžadují nezpochybnitelné rozhodnutí vlády o efektivnosti meziobecní spolupráce jako nedílné součásti trvalého úsilí o efektivní správu země. A to i přes „politické“ riziko vytvoření si silné protistrany v podobě metropolitních oblastí, které budou mít kapacitu hájit své území proti některým záměrům vlády či kraje. V případě rozvoje metropolitní spolupráce budou nezbytné smlouvy o spolupráci mezi všemi úrovněmi veřejné správy, aby nedocházelo ke zbytečnému politickému přetlačování.

Při konkrétním nastavení se legislativa bude muset také vypořádat s rolí Místních akčních skupin (MAS⁹⁶), které díky finanční podpoře z evropských fondů dnes do jisté míry supluje meziobecní spolupráci. Metoda LEADER⁹⁷ vznikla rovněž ve Francii jako podpora zemědělským obcím, kde se starostou obvykle stával místní úspěšný zemědělec. V České republice, kde mají zemědělské podniky spíše jiný charakter než rodinné farmy, mívají MAS problémy dodržet povinné třetinové zastoupení vhodných podnikatelských subjektů, a nikoliv všechny obce vnímají členství v MAS přímo jako výhodu vzhledem k nastavenému systému možného okruhu financovaných projektů (nyní zejména projekty se sociální problematikou, sociálním začleňováním).

Kromě stanovení kompetencí, příjmů, rozhodovacích postupů bude třeba také vyjasnit pojmosloví, neboť například v současné době i reklamou podpořené projednávání Metropolitního plánu hl. m. Prahy⁹⁸ se přesahem do Středočeského kraje nezabývá.

Německo – Bavorsko

V Bavorsku je uplatňován dualistický model veřejné správy (a tedy totožný s uspořádáním České republiky) a finanční vyrovnání je postaveno na rozdělení financí podle předem určeného klíče. Hlavní složkou jsou tzv. Schlüsselzuweisungen, jejichž výše je určena porovnáním dvou klíčových položek – daňové síly (Steuerkraft) a fiktivní finanční potřeby (Finanzbedarf).

Daňová síla je v Bavorsku počítána jako součet daní z nemovitosti, živnostenských daní, podílu na dani z příjmu a dani z obrátu. Fiktivní finanční potřeba jednotlivých obcí je pak stanovena pomocí

⁹³ Sněmovní tisk č. 164 www.psp.cz

⁹⁴ <http://www.smocr.cz/cz/nase-projekty/centra-spolecnych-sluzeb-obci/default.aspx>

⁹⁵ Příklad z Plzeňské metropolitní oblasti: <http://iti-plzen.cz/zakladni-informace/iti/>

⁹⁶ <http://nsmascr.cz/>

⁹⁷ <https://dotaceu.cz/cs/Ostatni/Dulezite/Slovník-pojmu/M/Metoda-LEADER>

⁹⁸ Viz např. na <http://metropolitniplan.praha.eu/inp/>

vzorci zohledňujícího počet obyvatel, velikost obce a rozsah nezaměstnanosti, sociální zátěže a péče o děti. Zvláštní navýšení dostávají také největší bavorská města s kompetencemi okresů (kreisfreie Gemeinde). Obcím, jejichž daňová síla je nižší než fiktivní finanční potřeba, je skrze Schlüsselzuweisungen dorovnání 55 procent tohoto rozdílu, přičemž nejslabší obce (tj. s nejnižší daňovou silou) mají navíc nárok na další dorovnání. Model finančního vyrovnání v Bavorsku prošel v roce 2016 reformou, která dala větší důraz na systémovou spravedlnost (zohlednění péče o děti a sociální péče, vyšší podpora strukturálně slabých obcí).

Bavorský model představuje zajímavou inspiraci pro Českou republiku, a to především v zahrnutí sociálních kritérií do kalkulace výše příspěvku (péče o děti, sociální péče, nezaměstnanost).

Německo – Sasko

V Sasku je v kontrastu s Bavorskem (a tedy i Českou republikou) uplatňován monistický model veřejné správy, přičemž finanční vyrovnání je postaveno na rozdělení financí podle předem určeného klíče. Hlavní složkou jsou tzv. Schlüsselzuweisungen (cca 85 procent z celkového finančního vyrovnání), jejichž výše je opět určena porovnáním dvou klíčových položek – daňové síly a fiktivní finanční potřeby.

Způsob určení výše fiktivní finanční potřeby se však v Sasku v porovnání v Bavorskem velmi liší. Zatímco v Bavorsku jsou po reformě z roku 2016 významně zohledněny socioekonomické faktory, do výpočtu v Sasku vstupuje pouze počet obyvatel, velikost obce a počet obyvatel ve školských zařízeních (s různými vahami dle typu školy). Právě v zohlednění počtu školáků v různých typech školských zařízení lze spatřovat zajímavý moment pro možnou inspiraci v České republice. V Sasku bývá obcím v deficitu dorovnáno 75 procent rozdílu mezi finanční silou a fiktivní finanční potřebou.

Druhou nejvýznamnější položkou finančního vyrovnání v Sasku (tvoří však pouze cca 8 procent z celkové hodnoty vyrovnání) je přerozdělení prostředků pro výkon přenesené působnosti. Tyto finance jsou však rozděleny pouze na základě počtu obyvatel a velikosti (druhu) obce a nezohledňují tak reálné náklady obcí na výkon přenesené působnosti.

Jak ukazuje příklad Bavorska a Sasko, faktory zahrnuté do výpočtu Schlüsselzuweisungen se v rámci jednotlivých spolkových zemí liší. V různých dalších spolkových zemích jsou pak podle studie Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg – Vorpommern (2017) do výpočtu mimo počet obyvatel zahrnuty také následující faktory:

- | | |
|--|---|
| • Počet škol / školáků | • Ozbrojené síly |
| • Skutečnost, zda se jedná o centrální místo | • Počet povinných zaměstnanců |
| • Lázně | • Silnice |
| • Rozloha | • Sociální zabezpečení / Sociální dávky |
| • Růst počtu obyvatel / Demografie | • Strukturálně slabé obce |
| • Počet dětí | • Počet studentů |
| | • Policie |

Německo – Hesensko

V Hesensku je stejně jako v Sasku uplatňován monistický model veřejné správy a finanční vyrovnání je postaveno na zohlednění skutečných nákladů obcí na výkon povinných úkolů (v monistickém modelu se nepoužívá pojem přenesená působnost).

V reakci na verdikt Ústavního soudu Hesenska byl v roce 2016 zaveden nový model, jenž v rámci výpočtu finanční potřeby obcí používá mimo jiné odhad skutečných nákladů, které obcím při plnění úkolů vznikají. Zdroje, jež jsou v Hesensku v rámci finančního vyrovnání určeny obcím, se rozlišují na pevnou část (Festansatz) a stabilizační část (Stabilitätansatz).

Pevná část se dále skládá z tzv. minimální částky a částky závislé na finanční síle. Zatímco výše částky závislé na finanční síle se odvíjí od aktuální finanční situace spolkového státu, minimální částka je obcím garantována bez ohledu na finanční situaci země, a představuje tak stěžejní položku v rámci finančního vyrovnání. Teoreticky by minimální částka měla představovat rozdíl mezi výší zdrojů a reálných nákladů na plnění povinných úkolů. Ve skutečnosti jsou však tyto náklady pouze odhadovány, a to způsobem, jenž může posloužit jako zajímavý zdroj inspirace pro Českou republiku. Jakožto kritéria pro odhad těchto reálných nákladů jsou v úvahu brány kategorie „podobných“ obcí a oblastí vykonávaných činností (tzv. produktové oblasti). Ke stanovení, jaká část celkových nákladů se vztahuje k plnění povinných úkolů (tj. ekvivalentu přenesené působnosti), byla na základě kvalifikovaného odhadu a diskuzí s různými zainteresovanými subjekty vytvořena tabulka, jež stanovuje tyto procentuální podíly dle jednotlivých produkčních oblastí a pro určité kategorie „podobných“ obcí. K výpočtu konkrétní finanční potřeby obcí se používá (po vzoru Durynska) metoda koridoru.

Stabilizační část má pak za cíl pevnou část doplnit a zajistit, aby obce mohly garantovat výkon svých kompetencí na vysoké úrovni. Potýkají-li se některé obce s nedostatkem zdrojů z objektivních příčin (nikoliv vlivem ne hospodárnosti), mohou být podpořeny navíc i skrze systém zvláštní potřeby (Sonderbedarfe).

Zajímavým momentem pro možnou inspiraci pro Českou republiku může být také skutečnost, že podkladová statistická data nejsou dodávána obcemi, nýbrž nezávislým Hesenským statistickým úřadem, což zvyšuje jejich transparentnost, porovnatelnost a zároveň činí celý proces sběru a vyhodnocení dat efektivnějším.

4 VARIANTY MOŽNÉHO ZPŮSOBU ŘEŠENÍ FINANCOVÁNÍ PŘENESENÉHO VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY

Obsahem následující kapitoly bude základní deskripce možných variant řešení financování PP a jejich zhodnocení (např. financování prostřednictvím jednotlivých resortů, financování na základě objektivních vstupů každé agendy (např. výměra lesa v katastru pro financování dané agendy).

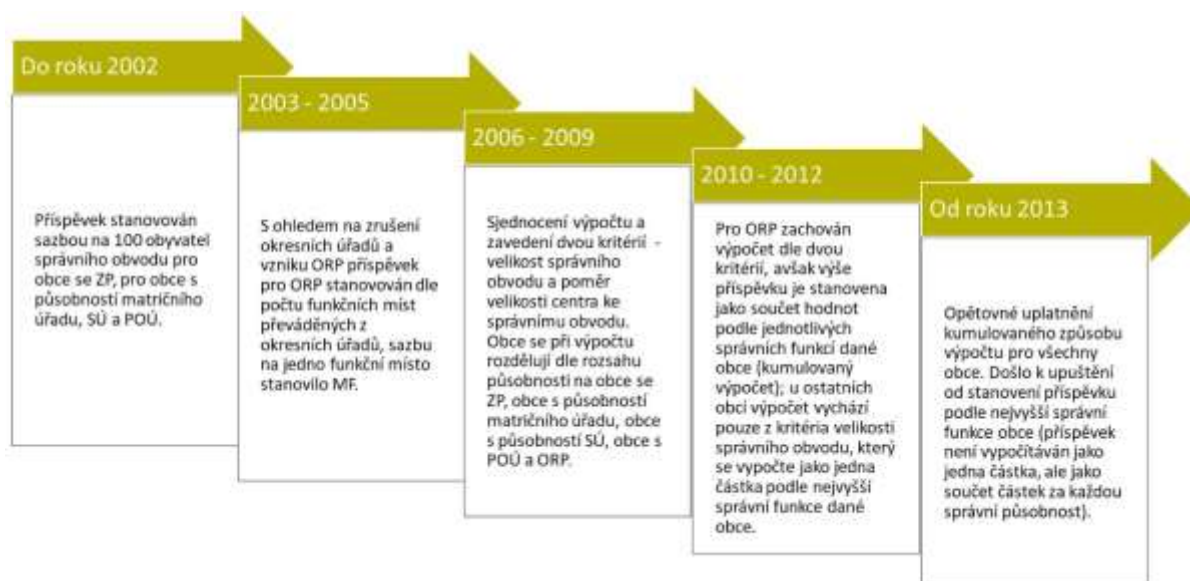
4.1 Vysvětlení základních pojmů

4.1.1 Paušální platba

Předem této kapitoly nadefinujeme, co přesně budeme dále v textu nazývat paušální platbou. Paušálem je např. dle Ottova slovníku naučného úhrnná, pevně stanovená suma, zavedená ke snazšímu účtování, namísto podrobných plateb jednotlivých. Tj. jde o pevně stanovenou částku, která, ač je určena k úhradě pravidelných výloh, přímo tyto skutečné výdaje nezohledňuje. Dle této definice tak bude paušální platbou označována varianta současného stavu, kdy je obcím ze státního rozpočtu poskytován příspěvek na výkon přenesené působnosti zohledňující potenciální náklady spojené s výkonem přenesené působnosti pouze nepřímou, a to prostřednictvím proměnné počet obyvatel (viz kapitola popisující současný stav „Příspěvek na výkon státní správy obcím“)

Konkrétní výše tohoto příspěvku je každoročně stanovována zákonem o státním rozpočtu pro příslušný kalendářní rok. Jak uvádí MV na svých stránkách, je příspěvek určen na částečnou úhradu výdajů spojených s výkonem státní správy, neboť obce jsou také v souvislosti s výkonem státní správy příjemci správních poplatků a příjmů ze sankčních plateb. Výdaje zahrnují zejména mzdové a provozní výdaje vázané na zaměstnance vykonávající státní správu. Ustanovení § 9 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění stanovuje, že: „z rozpočtu obce se hraří výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem“. Z toho dle MV vyplývá, že k úhradě výdajů na výkon státní správy je třeba použít (a předpokládá se to) i další příjmy rozpočtu obce. S tímto faktem a s reflexí existence dalších příjmů obcí ve formě správních poplatků a sankčních plateb bude dále pracováno při konkrétním výpočtu dopadů v dalším oddílu této studie (Zdroj: web MV).

Obrázek 5: Klíčové změny ve výpočtu příspěvku na výkon státní správy



Obrázek výše ilustruje časté změny ve výpočetním vzorci příspěvku. Ve zdůvodněních k příslušným změnám se obvykle objevuje argument nerovnoměrné distribuce plateb za výkon přenesené působnosti mezi jednotlivé kategorie obcí a znevýhodňování některé z nich. Tato skutečnost může indikovat značnou obtížnost férového nastavení výpočtové formule.

Jak bylo uvedeno výše, vzorec pro výpočet příspěvku vypadá následovně.

Obrázek 6: Vzorec pro výpočet příspěvku na výkon PP

Ostatní obce s výjimkou ORP

$$P = \frac{B}{A + \sqrt{SO}} * SO$$

kde:

P – výše příspěvku

SO – velikost obce dána počtem obyvatel

A, B – koeficienty dle rozsahu působnosti, viz následující tabulka

Tabulka 94: Koeficienty pro výpočet příspěvku obcím na výkon státní správy

Rozsah působnosti	A	B
ZP	33,11571900	6 830 500,486
Působnost matrič. úřadu	142,3608980	1 541 5649,93
Působnost SÚ	72,32616400	1 365 1966,35
Působnost POÚ	281,7774402	2 742 7070,52

Zdroj: Zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2018

ORP⁹⁹

$$P = \left(\frac{B}{A + \sqrt{SO}} * SO \right) + \left(c * \left(1 - \frac{SC}{SO} \right) * SO \right)$$

kde:

P – výše příspěvku

SO – velikost správního obvodu dána počtem obyvatel

SC – velikost správního centra (obce) dána počtem obyvatel

A, B, C – koeficienty dle rozsahu působnosti, viz následující tabulka

Tabulka 95: Koeficienty pro výpočet příspěvku ORP na výkon státní správy

Rozsah působnosti	A	B	C
ZP	36,56359628	1 495 203,631	0
Působnost matrič. úřadu	168,8758661	6 129 265,023	5 139,847748
Působnost SÚ	46,64920445	4 782 091,854	9 503,536255
POÚ	57,05753585	8 663 660,480	10 815,67996
Působnost ORP	2,719171300	3 950 471,562	34 503,20351

Zdroj: Zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2018

Důvod, proč zde vzorce uvádíme, je ten, že bychom rádi ilustrovali aktuální vazbu mezi výší příspěvku a velikostí správního obvodu, příp. velikostí správního centra.

Obrázek 7: Vazba mezi výší příspěvku a velikostí správního obvodu

Ostatní obce s výjimkou ORP

$$P = \frac{b}{a + \sqrt{x}} * x$$

kde:

P – výše příspěvku

x – opět velikost správního obvodu dána počtem obyvatel

a, b – koeficienty dle rozsahu působnosti

ORP

$$P = \left(\frac{b}{a + \sqrt{x}} * x \right) + \left(c * \left(1 - \frac{\frac{1}{k} * x}{x} \right) * x \right)$$

kde:

P – výše příspěvku

x – opět velikost správního obvodu dána počtem obyvatel

a, b, c – koeficienty dle rozsahu působnosti

Velikost správního centra (obce) je vyjádřena jako určitý podíl daný koeficientem $\frac{1}{k}$ z velikosti správního obvodu

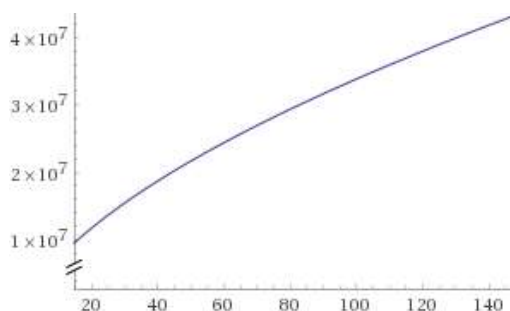
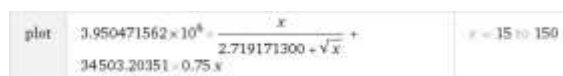
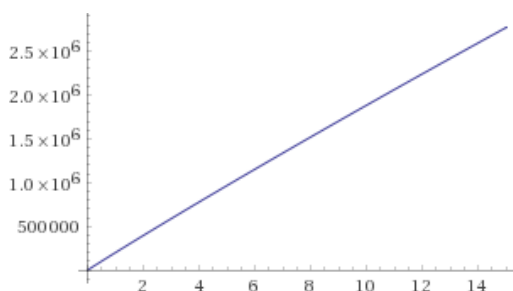
Pokud si zjednodušeně představíme výši příspěvku jako spojitou funkci velikosti správního obvodu (dále značena jako proměnná x), pak lze ukázat, že vztah mezi výší příspěvku a počtem obyvatel správního obvodu je téměř lineární (viz

⁹⁹ Výjimkou jsou v rámci zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2018 vymezené ORP se zvláštním postavením, které mají pevně danou výši příspěvku na výkon státní správy (Brandýs nad Labem, Černošice, Nýřany, Šlapanice, Brno, Ostrava a Plzeň). Pro hl. m. Prahu je též zákonem o státním rozpočtu ČR vymezena výše příspěvku přesně.

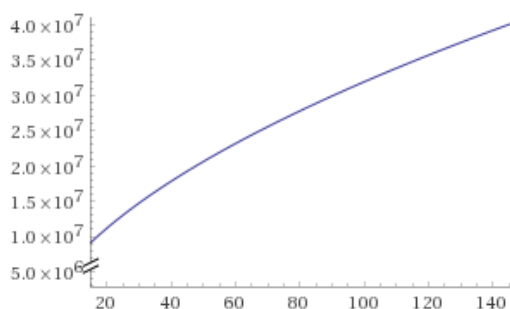
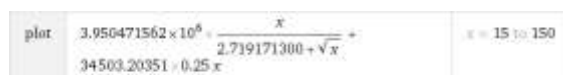
následující grafy), resp. nelinearita je velmi slabá. Obce s menším počtem obyvatel tak nejsou příspěvkem výrazněji zvýhodňovány (je vidět i výše v kapitole míra krytí).

Pozn.: Do vzorce se dosazuje počet obyvatel správního obvodu vyjádřený v tisících.

Graf 12: Závislost výše příspěvku (v Kč na ose y) a počtu obyvatel (v tis. na ose x)



Pro SC = 1/4 SO



Pro SC = 3/4 SO

Derivace výše uvedené funkce vypadá následovně. Rozdíl v derivacích funkce pro ostatní obce s výjimkou ORP a ORP je dán pouze druhým členem \underline{d} . Podíl SC/SO je bezrozměrné číslo a po zderivování z něho zůstává pouze konstanta, jejíž hodnota ovlivňuje jen sklon křivky, ne její konkávnost (tj. jak rychle klesá dodatečný příjem z příspěvku při jednotkovém zvýšení velikosti obce).

$$\frac{d}{dx} \left[\frac{bx}{\sqrt{x} + a} \right] = \frac{b(\sqrt{x} + 2a)}{2(\sqrt{x} + a)^2}, \text{ kdy } \lim_{x \rightarrow \infty} \frac{b(\sqrt{x} + 2a)}{2(\sqrt{x} + a)^2} = 0$$

$$\frac{d}{dx} \left[\frac{b}{a + \sqrt{x}} x + dx \right] = \frac{b(\sqrt{x} + 2a)}{2(\sqrt{x} + a)^2} + d, \text{ kdy } \lim_{x \rightarrow \infty} \left(\frac{b(\sqrt{x} + 2a)}{2(\sqrt{x} + a)^2} + d \right) = d$$

Tabulka 96: Změna příspěvku s rostoucí velikostí obce - ostatní obce s výjimkou ORP

SO	Příspěvek	Rozdíl příspěvku
800,00	160 669,71	
1 600,00	317 876,69	157 206,98
2 400,00	472 904,73	155 028,05
3 200,00	626 210,25	153 305,51
4 000,00	778 056,17	151 845,93
4 800,00	928 619,40	150 563,23
5 600,00	1 078 029,42	149 410,02
6 400,00	1 226 386,29	148 356,87
7 200,00	1 373 770,29	147 384,00
8 000,00	1 520 247,66	146 477,36
8 800,00	1 665 874,22	145 626,57
9 600,00	1 810 697,89	144 823,66
10 400,00	1 954 760,29	144 062,40
11 200,00	2 098 098,07	143 337,78
12 000,00	2 240 743,79	142 645,71
12 800,00	2 382 726,60	141 982,81
13 600,00	2 524 072,81	141 346,22
14 400,00	2 664 806,34	140 733,53

Tabulka 97: Změna příspěvku s rostoucí velikostí obce - ORP

SO	SC	Příspěvek	Rozdíl příspěvku
50000	22500	21559160,71	
52000	23400	22139298,38	580137,6752
54000	24300	22710834,75	571536,3659
56000	25200	23274199,21	563364,4659
58000	26100	23829786,16	555586,9456
60000	27000	24377958,84	548172,6833
62000	27900	24919052,76	541093,919
64000	28800	25453378,56	534325,7984
66000	29700	25981224,55	527845,9911
68000	30600	26502858,92	521634,3682
70000	31500	27018531,65	515672,7296
72000	32400	27528476,22	509944,5712
74000	33300	28032911,1	504434,8862
76000	34200	28532041,1	499129,9936
78000	35100	29026058,49	494017,3906
80000	36000	29515144,11	489085,6249
82000	36900	29999468,3	484324,1828
84000	37800	30479191,69	479723,3926
86000	38700	30954466,03	475274,3393
88000	39600	31425434,82	470968,7895
90000	40500	31892233,94	466799,1258

Na diskuzi vztahu finančního příspěvku na výkon PP a velikosti obce bychom rádi navázali problematikou finančních kompenzací, o kterých hovoří velká část odborných studií zabývajících se financováním lokálních správ. Kompenzovat znevýhodněné obce je totiž možné nejen přímými převody, ale právě i vhodným tvarem funkce zvýhodňujícím vybranou kategorii úřadů.

Odborná literatura sama o sobě neřeší optimální způsoby financování přenesené působnosti jako takové. Hlavním směrem v oblasti veřejné správy a veřejných financí je zkoumání existujících systémů výkonu územní správy a návrhy jejich zlepšení, správného nastavení kompetencí lokální správy a obecného modelu financování ve vazbě na tyto kompetence a míru autonomie lokálních správ či hledání optimálních struktur finančních zdrojů tak, aby jejich rozdělení mezi jednotlivé správní autority bylo férové. Jak již bylo uvedeno, finanční vyrovnávání nemusí probíhat pouze formou kompenzace, jako je tomu v případě Německa, ale např. i formou zvýhodnění prostřednictvím distribučního vzorce. Pokud chce stát zachovat službu blízko občanovi, výsledky míry krytí napovídají tomu, že průběh funkce pro výpočet finančního příspěvku by měl být mnohem více konkávní – tedy aby docházelo k navyšování příspěvku, avšak výrazně více klesajícím tempem s rostoucí velikostí obce. Jak správně kompenzace nastavit a čemu se vyvarovat uvádí následující zjištění a doporučení odborných empirických studií či analýzy OECD. Protože se týkají jiných zemí než ČR, vybíráme obecnější závěry, ze kterých lze čerpat inspiraci při tvorbě nových nebo revizi stávajících pravidel.

V oblasti fiskálního vyrovnávání mluvíme o vertikální a horizontální nerovnováze.

Vertikální nerovnováha vzniká proto, že si stát většinou ponechává daně s velkou daňovou základnou, elasticitou a velkým výnosem, zatímco územním samosprávám přenechává nedostatečné daňové příjmy, které zpravidla nevytvářejí dostatečné zdroje na pokrytí jejich výdajů (tzv. statická nerovnováha). Kromě toho, v posledních desetiletích výdaje územních samospráv rostou rychleji než jejich daňové příjmy (tzv. dynamická nerovnováha) a je potřeba prostřednictvím dotací zabezpečit rovnováhu územních rozpočtů. Jde tedy o velikost společné částky určené k rozdělení mezi příslušné úrovně veřejné správy (mezi ústřední vládou a nižšími články).

V případě horizontální nerovnováhy jsou kompenzační příspěvky poskytovány proto, aby obyvatelstvu v různých obcích či regionech, které platí daně se stejnými sazbami, byly obce a regiony schopny poskytovat podobnou skladbu statků a služeb daného standardu. Distribuce je založena na rovnosti výstupů – tj. stejné výši výdajů na obyvatele (např. v případech, kdy existují rozdílné náklady na služby v území). Podobně obce či regiony s rozdílnou daňovou kapacitou ale se stejnými daňovými sazbami, by měly mít stejné příjmy na obyvatele, aby mohly zabezpečit

stejnou úroveň služeb. Distribuce je založena na rovnosti vstupů – např. při rozdílné fiskální kapacitě. V obou případech jde o realizaci alokační dimenze systému dotací.

„Rozdílné náklady na služby a rozdílná fiskální kapacita jsou dány např. rozdíly ve mzdové úrovni nebo ceně půdy, malou hustotou obyvatel, což zvyšuje režijní náklady, nebo naopak velkou hustotou obyvatel, což zvyšuje průměrné náklady služeb.

Odlišné geografické a přírodní podmínky vedou k rozdílným nákladům na poskytování požadovaných statků a služeb, k rozdílné fiskální kapacitě území. Dotace se poskytují těm samosprávám, kterým je nutné odlišné náklady na uspokojení potřeb kompenzovat, zejména pokud existuje státní garance určité standardní úrovně poskytování některých veřejných statků anebo poskytování statků, na kterých má stát zájem.

Jiným důvodem pro poskytování transferů je kompenzace speciálního břemene (např. rozdíly v ekologických podmínkách), kterým je určitá oblast zatížena, či za účelem vyrovnání nerovnoměrného ekonomického rozvoje mezi různými regiony a oblastmi v zemi tak, aby byl zajištěn stabilní rozvoj z makroekonomického hlediska.

Argumentem ve prospěch dotací je i požadavek určitého vlivu a kontroly hospodaření ze strany ústřední vlády, právě prostřednictvím dotací. Čím je větší podíl dotací, a to zejména účelových, na celkových příjmech územních rozpočtů, tím se zvyšuje kontrola ze strany ústřední vlády.

Z hlediska ekonomické teorie jde o problém alokační efektivnosti, ekvivalence a spravedlnosti – jakým způsobem a jak kvalitně při absenci tržní ceny budou osobám s rozdílnými důchody, rozdílného věku a rozdílného umístění v území nabízeny určité služby.

Kombinace výše uvedených důvodů pro poskytování dotací lze vyjádřit ohodnocením místních a regionálních výdajových potřeb pomocí kritérií či jednotkového vzorce, který vyjadřuje hledisko potřebnosti a výši finančních prostředků. Pokud jsou ukazatele a kritéria správně nastavena, lze jimi docílit vyrovnání nerovností v územním průřezu.

Zpravidla se užívá počet obyvatel lokality – je příliš široký a nerespektuje věkovou, sociální strukturu obyvatel. V poslední době se stále více využívá kritérií, která mohou posoudit zvláštnosti potřeb jednotlivých municipalit, jako jsou počet obydlí, rozloha obce, průměrná výška budov či délka silniční sítě, počet dětí školního věku, zadluženost obce apod. Ukazatel průměrného příjmu vypovídá o schopnosti municipality platit daně.“ (PROVAZNÍKOVÁ, R. (2007). Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. Praha. Grada, 2007. Finanční řízení. ISBN 978-80-247-2097-5.)

Závěry zahraničních studií, které je možné použít při argumentaci, proč by měly být např. vzorcem pro výpočet příspěvku zvýhodňovány určité kategorie obcí a jak, shrnuje následující část kapitoly.

1. Fiskální vyrovnání je transfer fiskálních zdrojů mezi jurisdikcemi s cílem kompenzovat rozdíly v příjmech nebo v nákladech na poskytování veřejných služeb. Jeho hlavním cílem je umožnit lokálním správám poskytovat svým občanům podobné soubory veřejných služeb při podobném daňovém zatížení. Fiskální vyrovnání přirozeně doprovází fiskální decentralizaci, neboť má za cíl korigovat potenciální nerovnováhu vyplývající z lokální autonomie. Pokud by lokální vlády neměly žádnou fiskální sílu, nebylo by finančního vyrovnání zapotřebí.
2. Fiskální vyrovnání je ve své podstatě explicitním redistribučním programem a jako takové je velmi kontroverzní. Jurisdikce s vysokými daňovými příjmy a nízkými náklady na poskytování veřejných služeb stojí v opozici vůči jurisdikcím s nízkými daňovými příjmy a vysokými náklady. Výsledkem redistribuce napříč jurisdikcemi je rovnováha dominující jakémukoli jinému aspektu (efektivita, transparentnost nebo autonomie) kompenzací. Mnoho dobře promyšlených a vyvážených návrhů na zlepšení systému fiskálního vyrovnávání není implementováno kvůli zdoluhavému a namáhavému procesu politické akceptace ze strany všech nebo přinejmenším většiny lokálních vlád.
3. Vyrovnávání příjmů může snížit motivaci k výběru daní či k rozvoji, zejména v chudších regionech, a zpomalit regionální konvergenci v rámci jedné země.
4. Systém vyrovnávání nákladů často implikuje chování typu „rent seeking“ a může se stát neúčinným. S ohledem na heterogenitu poskytování místních veřejných služeb, systém vyrovnávání nákladů bývá složitý a více ovlivnitelný subjekty se zvláštními zájmy. I když jsou rozdíly v nákladech mnohem menší než rozdíly v příjmech, systémům vyrovnávání nákladů musí být věnována větší pozornost, neboť existuje velké množství nákladových faktorů, které mohou snížit celkovou efektivitu systému (viz dále).
5. Stanovení standardizovaných výnosových nebo nákladovýchází může redukovat intenzitu působení demotivačních faktorů. Mnohé země používají tzv. reprezentativní daňové systémy (Representative Tax Systems, RTS) k určení fiskální kapacity a ke snížení negativní motivace při výběru daní. Některé země dále používají sofistikované metody k odhadu skutečných nákladů na poskytování služeb tak, aby eliminovaly snahu lokálních vlád zvyšovat výdaje.
6. Fiskální vyrovnání slouží několika potenciálním cílům:

- a. horizontální spravedlnost mezi obyvateli různých jurisdikcí, tj. aby, s výhradou místních rozhodnutí, měly všechny osoby nebo firmy v zemi přístup ke srovnatelným veřejným službám při srovnatelných daňových sazbách
 - b. náprava neefektivit, které mohou vzniknout, pokud si domácnosti volí bydliště na základě fiskálních podnětů, ačkoli samotné vyrovnání může snížit pracovní mobilitu a tím i rychlost konvergence mezi regiony
 - c. makroekonomická stabilizace a zajištění se regionů proti asymetrickým šokům.
7. Hlavním důvodem pro fiskální vyrovnání jsou nerovné hospodářské podmínky, které jsou příčinou rozdílů ve fiskální kapacitě různých regionů. Zavedená opatření ke snižování těchto rozdílů jsou odůvodňována faktorem spravedlnosti. Konkrétně se předpokládá, že občané téhož státu by měli mít přibližně stejný přístup k veřejným službám nezávisle na místě, kde žijí.
8. Jednou z důležitých proměnných ovlivňujících náklady na poskytování služeb je velikost regionu a hustota a koncentrace obyvatel. Lidnatější regiony mají možnost využívat úspor z rozsahu (příslušní agenti se nacházejí blízko sebe). Některé zboží a služby (např. nemocnice, dálnice) lze navíc účinně poskytovat pouze od minimální míry. Z tohoto důvodu bude poskytování veřejných služeb v málo obydlených nebo odlehlých oblastech buď dražší, nebo v nižším objemu.
9. Náklady na služby se v jednotlivých regionech také liší v důsledku rozdílů v demografických charakteristikách populace (stárnoucí populace dramaticky vzrostla, regiony s vyšším podílem důchodců budou čelit sociálním a ekonomickým výzvám spojeným se stárnutím obyvatelstva).
10. Rozmanitost kompenzačních opatření lze nejlépe zachytit výčtem, který odráží na jedné straně směr vyrovnávacích transferů - horizontální versus vertikální - a na druhé straně druh kompenzací - příjmy versus vyrovnávání nákladů. V horizontálních systémech jsou platby redistribuovány mezi lokálními vládami, zatímco ve vertikálních jsou převáděny z ústřední úrovně na lokální vlády. Druhým rozdílem je vyrovnání příjmů nebo nákladů. Vyrovnávání příjmů je zaměřeno na snižování rozdílů ve fiskální kapacitě, zatímco vyrovnávání nákladů je zaměřeno na snižování rozdílů v nákladech na obyvatele za poskytnutí standardního souboru veřejných služeb. Fiskální rozdíly po vyrovnání jsou zřetelně pod úrovní ekonomických rozdílů měřených regionálním HDP.
11. Nicméně otázka, které regiony jsou přispěvateli a které z nich příjemci, může přitahovat politickou pozornost. I když za systémem kompenzací může stát korektní logika a objektivně jsou stanovena kritéria přidělování, praktická skutečnost je taková, že některé regiony budou muset zaplatit a jejich regionální politici budou více či méně nespokojeni. Pocit, že platí příliš mnoho, pak může vést k tlaku na vyšší regionální autonomii.
12. Metropolitní oblasti bývají obecně bohatší než venkovské oblasti a mají tedy větší daňový základ. Venkovské oblasti se musí vypořádávat s vyššími náklady na poskytování služeb, protože populace je méně koncentrovaná a demografické znaky populace mohou poskytování služeb prodražovat. Velká města však mohou mít vyšší než průměrné náklady, neboť se musí potýkat s většími sociálními problémy. V systémech, ve kterých jsou vyrovnávány příjmy, jsou většinou přispěvateli metropolitní oblasti. V systémech, ve kterých se vyrovnávají pouze rozdíly v nákladech, budou obvykle profitovat metropolitní oblasti, stejně jako vzdálenější venkovské oblasti. Mnoho zemí zavedlo systém, ve kterém je vyrovnána jak fiskální kapacita, tak rozdíly v nákladech. Konečný důsledek závisí na několika faktorech, avšak v mnoha případech příspěvky metropolitních oblastí převáží přínosy, které dostávají na základě rozdílu v nákladech.
13. Kompenzační mechanismy mohou být úspěšně navrženy tak, aby podporovaly daňový výběr a hospodářský rozvoj regionů – RTS, stanovení stropů a dolních hranic podlahových sazeb. Komplexní kompenzační rovnice, která zohledňuje výběr všech významných lokálních daní, snižuje riziko strategického chování a může přispět k dosažení cíle (konvergence) při nižších vyrovnávacích mírách. Výsledek též závisí na kompetencích umožňujících ovlivňovat hospodářskou a fiskální politiku ve prospěch opatření, která stimulují investice a zaměstnanost v místní a regionální ekonomice.
14. V některých případech může fiskální vyrovnávání vytvořit vývojovou past pro chudší jurisdikce či dokonce zvýšit dlouhodobé rozdíly. Většina vyrovnávacích mechanismů zaručuje minimální příjem pro všechny lokální vlády, tj. jurisdikce, jejichž fiskální kapacita klesne pod určitou hranici, obdrží paušální platbu. Takový mechanismus má v konečném důsledku asymetrické motivační dopady, se silnějšími negativními incentivy pro malé jurisdikce demotivujícími je, aby rozšiřovaly svou ekonomickou a fiskální bázi. Některé empirické studie prokazují negativní korelaci mezi výší kompenzačních transferů a regionálním růstem (Garnaut a FitzGerald, 2002, Baretta, Huber a Lichtblau, 2000), ačkoli tento efekt může být pozitivní nebo negativní v závislosti na konkrétních použitých modelech a jejich parametrech (Dixon, Picton a Rimmer, 2005).

15. Na rozdíl od vyrovnání příjmů je vyrovnávání nákladů nejčastěji vertikální, tj. je to ústřední vláda, která je odpovědná za finanční konvergenci nákladů lokálních vlád na poskytování veřejných služeb. Zatímco většina zemí používá standardizační vzorce pro vyrovnávání nákladů, v několika zemích je vyrovnání založeno na historických, příp. skutečných výdajích.
16. Vyrovnávání nákladů může poskytnout místním vládám značný prostor pro ovlivňování výdajových potřeb a vést ke zvyšování požadavků na kompenzační platby. Vzhledem k tomu, že místní vlády jsou často odpovědné za více hospodářských oblastí a způsoby poskytování veřejných služeb jsou velmi heterogenní, kompenzační mechanismy bývají složité a náročné na administraci/správu. Přestože průměrné rozdíly v nákladech v zemích OECD dosahují pouze jedné třetiny až čtvrtiny rozdílů v příjmech a jsou tedy mnohem nižší než disparity v příjmech, kompenzační platby jsou mírně vyšší než v případě vyrovnávání příjmů, měřeno poměrem HDP.
17. Rozsah, v němž lze eliminovat nechtěné navyšování kompenzačních plateb, závisí na způsobu, jakým jsou vyhodnocovány potřeby. Mechanizmy, které jsou založeny na skutečných výdajích, dávají místním vládám pobídky k navyšování rozpočtu. Vyrovnávání nákladů založené na historických výdajích snižuje tuto motivaci, nicméně přetrvává případná nesprávná historická alokace a rozdíly v úrovni veřejných služeb napříč jurisdikcemi. Většina zemí dnes používá standardizační přístupy či stanovení norem, které oddělují nezpůsobilé (ne zcela nutné) výdaje od výdajů nutných a pracují pouze s položkami, které jdou nad rámec kontroly místních vlád. Výdaje na dobrovolné zlepšování služeb do ekvalizačního vzorce nevstupují. Aby se zabránilo složitosti a došlo k eliminaci chování typu rent seeking, vyrovnávání nákladů by se mělo opírat o několik ukazatelů vztahujících se k široké škále potřeb spíše než o množství ukazatelů odrážejících jednotlivá specifika. Navzdory mnoha výhodám standardizačních přístupů založených na stanovení norem pro nákladové položky jsou statistické postupy pro stanovení těchto hodnot složité a někdy přinášejí neprůkazné výsledky (OECD, 1981, Lotz, 2006a). Statistické metody, které umožňují vládám určit skutečné náklady na poskytování služeb, jsou popsány dále.
18. Vyrovnávání nákladů by nemělo zohledňovat pouze vstupy, ale i klíčové vlastnosti tzv. „produkční funkce“, tj. především úspory z rozsahu při poskytování služeb. Koncentrace stejně jako hustota obyvatel může mít vliv na jednotkové náklady na poskytování služeb. Menší obce mohou mít vyšší náklady na provoz škol, nemocnic a správu dalších veřejných prostor vykazujících fixní náklady. Na druhou stranu služby v oblasti bezpečnosti nebo požární ochrany jsou v poměru k počtu obyvatel dražší v městských oblastech. Infrastruktura, zahrnující kapitálově náročnější síťová odvětví, jako jsou energetické nebo dopravní systémy, vykazuje výrazné úspory z rozsahu a jednotkové náklady se výrazně snižují s velikostí a hustotou populace. Ve většině zemí jsou náklady na poskytování veřejných služeb na obyvatele ve vztahu k velikosti jurisdikcí ve tvaru písmene U s velmi malými a velmi velkými obcemi s vyššími výdaji na obyvatele, ačkoli není jasné, do jaké míry to má souvislost s náklady na poskytování veřejných služeb.
19. Kompenzační platby ve prospěch malých obcí jsou demotivující vůči slučování či hledání jiných forem společného poskytování veřejných služeb, které by pomáhaly šetřit náklady nebo zvyšovat kvalitu služeb.
20. Fiskální vyrovnávání, zejména vertikální vyrovnávání nákladů, může způsobovat tlak na centrální rozpočet. V mnoha zemích je stanoven minimální příjem nebo zaručeno plné krytí potřebných výdajů, aniž by byl stanoven strop. Několik zemí pravidelně přizpůsobuje a rozšiřuje sadu ukazatelů nákladů v reakci na nově se objevující potřeby a výzvy. Rent seeking chování se v tomto systému pak přímo nabízí. Centrální vlády pak tlakům těch lokálních dle empirických studií částečně podléhají. To nejenže snižuje kredibilitu fiskálního postojů ústřední vlády, ale snižuje i celkovou efektivitu vyrovnávání.
21. Institucionální omezení pro změny v rozpočtech se v jednotlivých zemích liší. Horizontální vyrovnávání má tendenci být méně náchylné k rozpočtovým změnám než vertikální vyrovnání, neboť centrální vláda není v procesu finančně zainteresována. Některé země používají zastropování bez ohledu na finanční potřeby místních vlád. V některých zemích jsou celkové vyrovnávací platby předem stanoveny jako podíl na celkových daňových příjmech nebo celkových výdajích, čímž se omezuje možnost zvyšování výdajů. Jednoduchým způsobem, jak limitovat rozpočtové změny, je i propojení různých vyrovnávacích transferů: v kompenzačním mechanismu může být např. vertikální vyrovnávání příjmů navázáno na procento horizontálního vyrovnání příjmů, čímž se mohou vytvořit politické koalice mezi centrálními a místními vládami stojící proti navyšování výdajů. Některé země také zřídily agentury a jiné orgány nezávislé na zdrojích, které pomáhají snižovat tlaky na rozpočty. Zatímco institucionální bariéry jsou řešením pro účelové navyšování centrálních rozpočtů, mohou implicitně snižovat flexibilitu reakce na oprávněné lokální potřeby.
22. Přiměřený soubor pravidel pro sestavování, schvalování a čerpání rozpočtů může také pomoci lépe sladit potřeby kompenzací s rozpočtovými zdroji. Některé empirické důkazy ukazují, že zlepšení řízení v oblasti rozpočtu vede k vyšší fiskální disciplíně (Ahmad, Albino-War a Singh, 2006). Několik zemí předkládá podrobné a závazné střednědobé rozpočtové prognózy pro vyrovnávací platby a jejich růst (Kanada, Dánsko).

Navázání na jiné mechanismy transferů a rozptýlení na několika rozpočtových liniích může snižovat transparentnost a komplikovat kalkulace skutečných nákladů na vyrovnávání. V některých zemích je zaveden dvoustupňový rozpočtový postup, kdy je celkový rozpočet pro vyrovnávání stanoven odděleně od distribučního vzorce a je tak úspěšně eliminováno rent seeking. Pokud tedy shrneme, mělo by být fiskální vyrovnání zakotveno ve všeobecném fiskálním rámci, který zajišťuje stabilitu a fiskální disciplínu.

23. Každý typ vyrovnávacího systému vyžaduje odlišné institucionální nastavení. Existují různé typy kompenzačních systémů, jak bylo uvedeno v předchozích částech. Vyrovnávací mechanismus může být vertikální či horizontální; a je možné kompenzovat rozdíly v nákladech nebo příjmech. Jelikož se charakter každého kompenzačního mechanismu liší, budou se lišit i jeho institucionální charakteristiky, a to i s ohledem na transparentnost a nejvhodnější institucionální prvky.
24. Horizontální mechanismy jsou pravděpodobně transparentnější než mechanismy vertikální, protože obvykle nesměšují samotné financování a vyrovnávání (Bergvall a kol., 2006). Navíc lze lokálními vládami jasně určit, zda jsou čistými příjemci či přispěvateli, protože zde probíhá konkrétní převod od čistých přispěvatelů k čistým příjemcům. U vertikálních mechanismů je to zřejmě méně, protože většina lokálních vlád obdrží převod je zapotřebí kalkulace, aby se zjistilo, zda je obec čistým příjemcem nebo přispěvatelem. V zemích s horizontálním mechanismem (např. v Německu) je pravděpodobné, že zásada vyrovnávání bude zakotvena v ústavě. Kompenzační mechanismy jsou ve většině zemí OECD ukotveny zákonem. V mnoha případech na ně navazuje další regulace ve formě prováděcích vyhlášek. Takto nastavený právní rámec poskytuje systému stabilitu, ale může na druhou stranu snižovat jeho flexibilitu. Povinnost meziobecní spolupráce je v mnoha zemích OECD také zavedena zákonem, méně však v zemích s vertikálními mechanismy. Vyrovnávání nákladů je náchylnější na rent seeking v porovnání vyrovnávání výnosů.
25. Vyrovnávání nákladů je složitější než vyrovnávání příjmů. Rozhodnutí, která musí být učiněna v druhém případě, jsou obvykle poměrně jednoduchá: musí být zvolen daňový základ a míra kompenzací. V systémech vyrovnávání nákladů musí být určena kritéria, která objektivně vysvětlují rozdíly v nákladech, jejich váha a musí být sbírána potřebná data. Prostor pro chyby a účelovou interpretaci je větší v systémech vyrovnávání nákladů. To má několik důsledků, které jsou popsány níže.
26. Vyrovnání nákladů musí být revidováno častěji než kompenzace příjmů. Revize vyrovnávacích mechanismů jsou potřeba, pokud se aktuální kritéria nebo jejich váha ukáží být jako již neodpovídající. Empirický výzkum ukazuje, že většina úprav systémů vyrovnávání nákladů se uskutečňuje v časovém rámci přibližně pěti let. V zemích s vyrovnáním příjmů nebo systémy, které se spoléhají méně na kritéria nákladů, se úpravy vyrovnávacího mechanismu provádějí s frekvencí menší než pět let.
27. Místní vlády mají více možností, jak ovlivňovat systém, v případě vertikálního mechanismu vyrovnávání nákladů. Vzhledem k tomu, že u vertikálního systému není přímo zřejmé, kdo je čistým příjemcem a kdo přispěvatelem, a protože systémy vyrovnávání nákladů ponechávají větší prostor pro účelovou interpretaci faktů, vertikální mechanismy vyrovnávání nákladů budou obvykle systémy, u nichž se nejčastěji objevuje lobbying a nežádoucí politický tlak místních vlád, který může snižovat efektivitu vyrovnávání.
28. Ustavení nezávislého orgánu, který rozhoduje o kompenzačních platbách, je nezbytnější v případě vyrovnávání nákladů než při vyrovnávání příjmů. Nezávislá agentura ponechává menší prostor pro politické vyjednávání; platba vyrovnávacích příspěvků je čistě technickým úkonem. Aby bylo možné spravedlivě reagovat na změněné okolnosti, lze využít modelu pro jemné vyladění alokace. Empirický výzkum potvrdil, že nezávislé agentury méně podléhají politickému vlivu místních vlád než samotná příslušná ministerstva (Khemani, 2004).
29. Revizi systému kompenzací nákladů je nutné provádět objektivně. Postup úpravy kompenzačních vzorců je řešen v různých zemích různě. V mnoha zemích se přihlíží k názoru místních správ, avšak mohou se zapojit i vládní úředníci, politici a odborníci. Země se systémy vyrovnávání nákladů by měly požadovat vyšší míru záruk objektivního postupu. Typicky tak jsou zde do procesu zapojováni i externí experti na danou oblast.
30. Statistické metody pro stanovení nákladů na poskytování veřejných služeb
31. Pro odhad minimální výše nákladů a pro výpočet příslušné vyrovnávací platby je možné použít dvě zavedené metody - regresní analýzu a stanovení obvyklých (standardních) nákladů (např. Lotz 2006).
32. Regresní analýza

V přístupu založeném na výstupech z regresní analýzy se výše nákladů lokální vlády měří jako částka, kterou musí vynaložit na poskytnutí veřejných služeb ve standardní kvalitě. V rámci regresní analýzy je identifikována řada charakteristik nebo proměnných, které nejlépe popisují rozdíly ve výdajích, a jsou odhadnuty jejich koeficienty (váhy). K tomu je potřeba matice dat s hodnotami zvolených geografických nebo socioekonomických

proměnných. V rámci regresní analýzy lze také zohlednit vlastnosti nabídkové strany (poskytování služeb), např. úspory z rozsahu a škály nabízených služeb. Na jejím základě pak lze odhadnout dopad proměnných na náklady poskytování veřejných služeb.

33. Stanovení obvyklých (standardních) nákladů

Postup stanovení obvyklých (standardních) nákladů se řídí logikou RTS (reprezentativního daňového systému). Při tomto postupu jsou vypočítávány náklady na obyvatele vynásobením celkové pracovní zátěže (počtu jednotek poskytované služby) průměrnými náklady na jednotku pracovní zátěže a počtem obyvatel spádové oblasti. Na rozdíl od regresní analýzy tento přístup pracuje s konstantními jednotkovými „produkčními“ náklady – tj. s tím, že neexistují úspory z rozsahu a škály poskytovaných služeb. Mezi typické metriky pracovního vytížení patří počet obyvatel, kilometry silnic, podíl domácností pod hranicí chudoby nebo počet osob se zvláštními potřebami.

34. Oba přístupy mají své výhody a nevýhody.

35. Regresní analýza je sofistikovanějším nástrojem, neboť může vzít v úvahu rozdíl v jednotkových nákladech na poskytování různých služeb. Hlavní proměnné určující rozdíly ve výši nákladů (tj. rozdíly v geografických nebo socioekonomických faktorech) lze odhadovat za pomoci vícerozměrných technik. Na druhé straně lze při aplikaci tohoto přístupu narazit na mnoho ekonometrických problémů. Multikolinearita často činí výsledky regresní analýzy nejednoznačnými a nestabilními. Endogenita bývá obtížně detekovatelná (např. proměnná typu nároku na kompenzační platbu závisí na historických vyrovnávacích platbách) a může významně ovlivnit odhadnuté fiskální potřeby. Vhodné instrumentální proměnné (tj. náhodné veličiny, která nekoreluje s chybou regrese, ale jsou korelované s vysvětlujícími proměnnými), nejsou vždy k dispozici. Analýza se tak může stát velmi technicky náročnou a pracnou, takže je prakticky nemožné její tvar a výsledky komunikovat tvůrcům politik (Švédsko např. používalo 10 různých ekonometrických modelů a velký počet proměnných, aby každý rok stanovilo výši kompenzační platby, na kterou má obec právo (Nyström, 2006)).

36. Hlavní výhodou přístupu stanovení obvyklých nákladů je jeho jednoduchost a následná možnost širokých konzultací. Jeho výsledky lze též snáze komunikovat veřejnosti. Je však obtížné zohlednit odchylky v jednotkových nákladech, což může vést k nesprávně odhadnuté potřebě zdrojů obce. Přístup zároveň nezohledňuje parametry na straně nabídky služeb, např. vyšší náklady na vzdělávání nebo sociální služby v oblastech s větším počtem vyloučených lokalit apod.

37. Zároveň je třeba učinit kompromis mezi sofistikovaností analýzy a pragmatismem. Počet indikátorů pro stanovení obvyklých nákladů lze někdy redukovat metodami typu analýzy faktorů. Využívání historických hodnot nákladů snižuje motivaci obcí k jejich zvyšování. Může však zmrazit neefektivnosti v systému kompenzací. Přístup stanovení obvyklých nákladů je přístupem zdola nahoru, který vyžaduje množství informací o poskytování služeb veřejnou správou. Proto se v zemích OECD používá jen zřídka. Skutečné výdaje by neměly být základem pro vyrovnávání nákladů, neboť tento aspekt je silným podnětem pro místní správy k navyšování rozpočtů.

Dalšími směry, jimiž se zabývá odborná literatura ve vazbě na financování výkonu státní správy a samosprávy a v nichž lze hledat zdroje inspirace, jsou performance auditing, systémy odměňování pracovníků ve vazbě na kvalitu poskytování služeb a hledání optimálních KPI. Závěry v této oblasti se shodují se závěry analýz MV „Analýza měření a hodnocení výkonu veřejné správy v České republice“ a „Analýza využívání metod kvality ve veřejné správě“. Tato témata související úzce financováním PP tak zde již podrobně nerozebíráme.

Závěrem obecné diskuze o variantě úhrady výkonu PP paušální platbou shrňme výhody a nevýhody tohoto modelu.

Výhody:

- Výhodou příspěvku je finanční, personální a časová nenáročnost rozdělení finančních prostředků.
- Rozdělení finančních prostředků je transparentní.
- Objem finančních prostředků poskytnutých na výkon agend v přenesené působnosti je pro obecní úřady lépe předvídatelný. Lze předpokládat objem prostředků pro nadcházející roky a na základě toho vytvářet dlouhodobější finanční plány. Na druhou stranu je i příspěvek

stanovován na každý rok jako výsledek volby koeficientů, které lze ve vzorci měnit, stabilita a kontinuita tak může být oslabena.

- Model umožňuje „odměnit“ ty obecní úřady, které dokáží agendu vykonávat efektivněji. Finanční prostředky ušetřené díky vyšší efektivitě pak tyto obecní úřady mohou využít pro jiné účely dle svého uvážení (ať už při výkonu jiných agend v rámci přenesené působnosti, nebo při výkonu působnosti samostatně).

Nevýhody:

- Obce označují výši příspěvku za nízkou, jelikož nepokrývá celý náklad na výkon přenesené působnosti. Na druhou stranu je třeba zmínit, že i obce mohou mít nepřímý přínos z výsledků úkonů prováděných v rámci PP (ze skutečnosti, že se občané mohou prokázat OP atd.)
- Uvolnění některých agend od místní příslušnosti zvýšilo počty odbavených klientů ve velkých městech nebo regionálních centrech, kam dojíždějí lidé především za prací, příp. za službami. Tuto skutečnost však nelze zohlednit při výpočtu příspěvku na výkon přenesené působnosti.
- Nebere v potaz úspory z rozsahu při výkonu svěřených agend. Obecní úřady v menších (tedy méně lidnatých) správních obvodech mají téměř totožné příjmy na obyvatele jako obecní úřady v obvodech větších (více lidnatých), které jsou ovšem při výkonu agendy z principu efektivnější, a to díky realizaci úspor z rozsahu (jak ostatně v mnohých případech potvrzují nasbíraná data). Menší správní obvody jsou tak de facto trestány za svou malou velikost.
- Model nezohledňuje možnost krátkodobých výkyvů v objemu vykonávané agendy v čase bez ohledu na vývoj obyvatelstva (např. v souvislosti s hospodářským či politickým cyklem apod.).

Identifikované agendy, kde je vhodné zachovat současnou formu financování na základě paušální platby, jejíž výše je podmíněná počtem obyvatel a počtem obyvatel ve správním obvodu, jsou takové agendy, kde existuje přímý vztah mezi počtem obyvatel a objemem výkonu agendy, a neplatí následující. V případě některých agend tento vztah existuje, ale z důvodu velkého počtu úkonů, které jsou homogenní nebo mají významný zdroj jiných příjmů, je financování paušální platbou možnou, avšak nikoliv efektivní variantou. Homogenní činností se v tomto kontextu rozumí taková činnost, u níž lze relativně dobře sledovat nákladovost na základě počtu úkonů a jejich časové náročnosti, a platit tak za její výkon dle skutečně odvedené práce. Příspěvek pak není nepřiměřeně nízký a nenutí vykonavatele snižovat náklady na úkor kvality služby. Více k tomuto tématu nabízí diskuze k variantě výkonového financování dále v samostatném oddíle.

Základními kritérii pro stanovení vhodných variant financování byly stanoveny: zrušení místní příslušnosti, dostupnost spolehlivých dat, variabilita výkonu agendy mezi jednotlivými úřady a heterogenita úkonů. Indikátory těchto kritérií, způsoby jejich měření a celkové vyhodnocení je obsaženo na konci této kapitoly.

4.1.1.1 Agendová paušální platba

Agendová paušální platba je speciálním případem současného stavu, kdy by jednotlivé agendy byly financovány paušální platbou stanovenou zvlášť pro každou agendu. Technicky se jedná o stanovení souhrnné částky na výkon určité agendy/úkonu ve vztahu k nějakému kritériu (na základě vzorce obdobného tomu uvedenému v předešlé části). Pokud by tato suma nepostačovala, obec by musela dofinancovat výkon státní správy z jiných zdrojů.

Výhody (obdobné jako v předchozí kapitole):

- Jednoduchý výpočet výše příspěvku na PP na základě stanoveného kritéria. = Rozdělení finančních prostředků je transparentní.

- Stabilní forma financování bez závislosti na reálném výkonu, která umožňuje dlouhodoběji plánovat investice (tento efekt je částečně zmírněn možností měnit konstanty použité ve vzorci pro výpočet příspěvku). Na druhou stranu je i příspěvek stanovován na každý rok jako výsledek volby koeficientů, které lze ve vzorci měnit, stabilita a kontinuita tak může být oslabena.
- Model umožňuje „odměnit“ ty obecní úřady, které dokáží agendu vykonávat efektivněji.
- Tajemník nemůže znevýhodňovat/zvýhodňovat vybrané agendy (má-li takovou motivaci).

Nevýhody:

- Vysoká administrativní náročnost na straně státu.
- Vyšší administrativní náročnost na straně obcí.
- Zvolené kritérium nemusí odpovídat nákladům na výkon agendy z důvodu specifických lokálních podmínek. Je proto nutné využít tuto metodu pouze u agend, které jsou z pohledu náročnosti výkonu homogenní vůči zvolenému kritériu.

Je však otázka, zda je smysluplné dělit příspěvek, který je nezúčtovatelný. Specifikace rozdělení paušálu mezi agendy může zvýšit transparentnost, tj. rozklíčovat přibližně význam jednotlivých agend vykonávaných v rámci PP. Nicméně pokud si pak obec bude moci převádět prostředky mezi nákladovými položkami bez povinnosti finálního vyúčtování poskytovateli což je jedním z hlavních prvků charakterizujících finanční příspěvek na výkon PP a jeho vyřazení znamená posun k jiné variantě – k účelové dotaci, lze předpokládat, že náklady spojené s administrací na straně poskytovatele převyší možné přínosy. Hodnocení této varianty pak vychází negativně.

4.1.2 Varianta možnosti (zpětného) výkonového financování

Jedná se o zpětné (ex post) proplacení výdajů na danou agendu dle počtu úkonů v rozhodném období (pro rok 2018 za období 1.1.2016 – 31.12.2016). Konkrétně je tato metoda v současné době uplatňována např. pro agendu občanské průkazy. Obec, kde byla podána žádost o vydání občanského průkazu (tzv. „místo nabrání“), obdrží příspěvek ve výši násobku 107 Kč za každý 1 ks takto „nabraného“ občanského průkazu. Rozhodným obdobím pro stanovení počtu podaných žádostí o vydání občanských průkazů, který je získán na základě údajů příslušného informačního systému Ministerstva vnitra, je období od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016. Proces vydání občanského průkazu zahrnuje jak fázi náběru žádosti, tak fázi vyzvednutí hotového dokladu, přičemž počty takovýchto úkonů se v jednotlivých ORP mohou lišit, neboť občan si může podat žádost o vydání na jednom úřadu a hotový doklad si vyzvednout na úřadu v jiném městě, a to bez ohledu na jeho trvalé bydliště. Pro rozdělení prostředků je uvažována pouze první fáze, která je časově náročnější, nicméně do samotné kalkulace hodnoty 107 Kč na jeden občanský průkaz byly zahrnuty samozřejmě fáze obě včetně režijních nákladů.

Slovo „zpětné“ uvedené v závorce u názvu varianty naznačuje, že „výkonovým financováním“ má zpracovatel pro účely tohoto textu vždy na mysli výkonové financování zpětné, a nikoliv výkonové financování v podobě, v jaké se s ním lze setkat v soukromém sektoru. Varianta využívaná v soukromém sektoru, tj. stanovení platby za úkon na základě online zúčtování, faktury, objednávky apod., není ve veřejném sektoru aplikovatelná (je třeba respektovat principy a proces tvorby rozpočtu). Toto je z důvodu konstrukce příspěvku jako součásti zákona o státním rozpočtu. Předpokládá se tak stanovování příspěvku v běžném roce na rok dopředu na základě dat z roku předchozího (neboť pro výpočet je třeba mít data za celý rok).

Výhody:

- Jednoduchý výpočet výše příspěvku na výkon PP, pokud jsou dostupná potřebná data.
- Proplácení skutečně provedených úkonů v rámci jednotlivých agend.
- U agend, jejichž vyřízení není vázáno na místní příslušnost, varianta zohlední skutečný stav a zajistí spravedlivé rozdělení finančních prostředků na výkon PP.
- Kontinuální sběr dat, která jsou pak dostupná pro sledování vývoje agendy, hodnocení úřadů, identifikaci odchylek atp.
- Jedná se v České republice o již zavedený systém zaručující stabilitu ve výkonu přenesené působnosti.

Nevýhody:

- Stát nemá přímou kontrolu nad tím, jak a na jaké konkrétní účely jsou prostředky jím svěřené na výkon přenesené působnosti státní správy využívány.
- Vyšší volatilita příjmů obcí může snížit schopnost dlouhodobého plánování výdajů (je však otázka, která varianta by vykazala vyšší volatilitu ve skutečnosti, zda varianta příspěvku nebo výkonového financování; logicky by to měla být varianta výkonového financování, nicméně v atmosféře relativně nízké kontinuity politického názoru nelze vyřknout jednoznačný závěr; zároveň tuto hypotézu nelze prozatím otestovat).
- Zavedení pouze výkonového hodnocení by mohlo znamenat, že v periferních oblastech by přestala být dostupná státní správa na požadované prostorové úrovni. V tomto případě by bylo třeba nějakým způsobem zohlednit územní princip (říkající, že pokud stát chce zajistit určitou dostupnost, musí pak zaplatit i ty úřady, kde je úkonů málo). Některé agendy lze spojit, ne však všechny, tj. je třeba v tomto případě hradit určitou fixní částku za to, že je služba dostupná, ne že je vykonávána.
- Je třeba počítat s administrativní náročností při monitoringu vykonávaných činností.

Cestou výkonového financování lze jít u agend, jejichž vyřízení trvá obdobný čas a lze počítat s téměř stejným počtem návštěv úřadu občanem (kontaktů pracovníka s klientem) pro vyřešení dané životní situace. Tento způsob úhrad výkonu přenesené působnosti je dále vhodný pro agendy, u nichž je výkon agendy diferencovaný v rámci území ČR (tj. u některých úřadů může docházet ke kumulaci úkonů) nebo kde výkon agendy není vázán na místní příslušnost (především velká správní centra vyřizují větší počet žádostí). Příkladem může být agenda OP, kdy si v centrech místních aglomerací vyřizují OP i obyvatelé dojíždějící za prací či službami.

Podmínky nutné pro efektivní fungování varianty:

- Existence procesních modelů pro všechny činnosti vykonávané v přenesené působnosti; vytvoření procesních modelů však není pro některé agendy reálně možné (tyto agendy tak bude třeba financovat jiným způsobem);
- Existence metodiky se standardy činností (aby míra rozdílnosti provádění úkonů byla co nejnižší); tyto metodiky musí být možné sestavit;
- Transparentní ocenění jednotlivých úkonů využitých pro financování přenesené působnosti;
- Monitoring počtu činností a jejich časové náročnosti;

- Vyřešení zohlednění územního principu - Dopady na dostupnost veřejných služeb v obcích, kde je výkon agendy nízký;
- Jasná definice a implementace nového modelu financování přenesené působnosti státní správy.

4.1.3 *Financování PP na základě propočtu adekvátních pracovních úvazků*

Financováním na základě propočtu adekvátních pracovních úvazků budeme mít na mysli financování výkonu přenesené působnosti skrze definované a systemizované pracovní úvazky vykonávající vybrané agendy na základě společného standardu. Protože MV nemůže za současného stavu obcím nařizovat počty úvazků, bude jako adekvátní počet úvazků chápán tzv. minimální standard, udávající minimální počet úvazků pro výkon dané agendy u obce konkrétní velikosti obce. Zavedením a definováním tohoto pojmu lze zajistit, že prostředky půjdou na výkon dané agendy.

Počet potřebných úvazků na příslušných úřadech lze odvodit buď přímo z počtu provedených úkonů v minulých letech jednotlivými úřady (po odstranění extrémně vychýlených pozorování, vyhlazení kolísání dat za počet úkonů a nalezení hlavního trendu), či navázat na vhodně zvolenou instrumentální proměnnou, na které počet úkonů závisí a za níž jsou jednoduše dostupná (a málo časově zpožděná) statistická data. V konečném důsledku se tato varianta v prvním případě blíží výkonovému financování, v druhém případě financování paušální platbou. Rozdíl spočívá ve skutečnosti, že stanovením minimálního počtu úvazků na úřad lze jednoduše v rámci této varianty zohlednit územní princip, tj. zaručení předem stanoveného počtu úvazků na úřadech, které provádí v porovnání s jinými relativně nízký počet úkonů vybrané agendy za rok, nicméně stát si přeje ponechání agendy na tomto úřadu, aby zajistil adekvátní dostupnost úřadů pro občany. Typickým příkladem může být stavební úřad a z pohledu objemu rozdílný výkon jeho agendy v okolí velkých měst a v pohraničních oblastech.

Náklady na pracovní úvazek pro danou obec je pak nutné stanovit na základě tabulkových mezd nebo mezd obvyklých pro konkrétní agendu.

V současné době při stanovení výše příspěvku na výkon přenesené působnosti není této metody běžně využíváno.

Výhody:

- Určení přesného počtu pracovníků na výkon PP u dané agendy a zajištění financování těchto úvazků.
- Doba trvání úkonu se může u jednotlivých klientů měnit, tj. může být kratší i delší než průměrná hodnota. Pracovník si může řídit svou činnost sám, tzn. v případě potřeby poskytne potřebný delší čas jednomu klientovi, naopak u druhého klienta v případě možnosti čas ušetří.

Nevýhody:

- Podle četnosti revize počtu potřebných úvazků v porovnání s ostatními variantami více/méně flexibilní v reakci na vznik nepředvídaných událostí (např. přírodní kalamity).
- Je otázka, jak v rámci této varianty řešit situaci, kdy by se úřadu nepodařilo obsadit všechna systematizovaná místa – je možné ponechat celou úhradu (více motivační k úsporám; tento přístup obecně využíván ve státní správě) či ji omezit pouze na obsazená systematizovaná místa.

Tato varianta má úzkou provazbu na oblast řízení lidských zdrojů. Postup systematizace pracovních míst a její revize obvykle zahrnují:

- popis pracovních míst,
- analýzu kritických míst v popisech a kompetencích,

- aplikaci kompetenčních modelů pro účelné propojení personalistiky a klíčových procesů v organizaci,
- spojení s dalšími personálními informacemi,
- finální návrh nejvhodnější organizační a kompetenční struktury.

Tento postup spolu s případným personálním auditem na všech nebo na vybraných úřadech je hlavní podmínkou pro efektivní nastavení parametrů této varianty. Jednotlivé úřady mají své činnosti a poslání definovány v příslušných zákonech, které upravují jak procesní postupy, tak věcnou stránku výkonu agendy. Z těchto zákonů pak musí vycházet návrh, analýza a popis pracovních míst, jakož i definování pracovních úkolů, kompetencí a odpovědnosti. V porovnání se soukromým sektorem je tak možnost personálního plánování částečně omezena. Prostor pro kvalitní řízení lidských zdrojů zde však je (viz příklady dobré praxe, která byla zpracovateli představena některými tajemníky v rámci konzultací k tomuto projektu).

Alternativním postupem v rámci této varianty může být stanovení celkového počtu pracovních úvazků pro celé území ČR (všechny úřady dle jednotlivých agend) a stanovení klíče pro distribuci úvazků v rámci území.

4.1.4 Varianta zrušení příspěvku a přesun do RUD

Popis modelu RUD je již obsažen v úvodní kapitole **Popis financování přenesené působnosti obcí a krajů**. Zde se tak pouze odkážeme na tuto část studie a popis již nebudeme podruhé opakovat.

Ač model RUD není primárně určen pro financování přenesené působnosti, část obcí, u nichž příspěvek nepokrývá celkové náklady na výkon PP, může tento zdroj využívat pro dofinancování zbývajících výdajů. V ČR je implementován smíšený model veřejné správy a obce jsou tak povinny skloubit výkon samosprávy s výkonem státní správy. Ze zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů vyplývá, že k financování výkonu přenesené působnosti přispívají i daňové příjmy, tj. zdroje z přerozdělení sdílených daní obcím dle zákona o RUD též přispívají k tomuto účelu.

Stručně shrnuto, obce si do svých rozpočtů rozdělují podíly celostátních výnosů daní dle zákona o rozpočtovém určení daní¹⁰⁰. Procento, které jednotlivá obec získá z daňových příjmů určených obcím, se vypočte jako součet souboru parametrů uvedených v § 4 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní v platném znění. Vedle počtu obyvatel ještě ve výpočetním vzorci vystupuje proměnná počtu žáků v obci a výměra katastrálního území obce.

V rámci této varianty, která je rozpracována dále, je navrženo zrušení výplaty příspěvku na výkon PP a převod finančních prostředků na výkon PP obcím je promítnut do RUD.

Výhody:

- Nízká administrativní zátěž obcí (spojená s vykazováním a administrací plateb apod.).
- Zjednodušení finančních toků.
- Těto variantě v podstatě nahrávají zahraniční zkušenosti, které nerozlišují financování státní správy a samosprávy (viz Rakousko a Německo).

¹⁰⁰ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), v znění pozdějších předpisů

Nevýhody:

- Jednotlivé působnosti by nebylo možné v rámci RUD rozdělit a identifikovat tak, jak je to možné v současné době; současná kritéria RUD by nezajistila férovou distribuci prostředků
- Ztráta vlivu MV a možnosti kontroly kvality výkonu státní správy v přenesené působnosti
- Riziko primárního užití finančních prostředků na potřeby obcí, s negativním dopadem na dostupnost veřejných služeb v přenesené působnosti
- Politická neprůchodnost; samotné obce daňové příjmy považují za „vlastní“, určené pouze na výkon samosprávy
- Nižší výběr daní může ohrozit financování výkonu státní správy (tj. varianta výhodnější v dobách konjunktury, v období recese může pro obce znamenat problém)

Následující tabulka stručně shrnuje vývoj modelu RUD a změny v jeho nastavení, které byly ve všech případech reakcí na nově vzniklý problém či nežádoucí dopady předchozí změny regulace. Z tohoto vývoje lze zřetelně vyčíst klíčové sporné prvky modelu RUD s nástinem potenciálního možného/nemožného řešení.

Tabulka 98: Vývoj modelu RUD a jeho nastavení

Výnos pro obce	DPFO		DPPO	Daň z nemovitých věcí	DPH
	OSVČ	ZČ			
1993 – 1995	- celý - rozdělení dle trvalého bydliště podnikatele	- část okresního výběru - rozdělení dle počtu obyvatel (daň jde té obci, která je ve stejném okrese, kde došlo k výběru)	- celý výnos, pokud byla obec poplatníkem		
ALE: x DPFO ze závislé činnosti - Obce z ekonomicky silnějších okresů dostávaly více na daňových příjmech než obce z ekonomicky slabších okresů (docházelo k rozevírání nůžek mezi bohatšími a chudšími obcemi). x DPFO – OSVČ – Místo trvalého bydliště podnikatele neznámá místo provozování podnikatelské činnosti					
Výnos pro obce	DPFO		DPPO	Daň z nemovitých věcí	DPH
	OSVČ	ZČ			
1996 - 2000		- 30 % okresního výběru dle kritérií: 1/3 dle místa plátcovy pokladny; 2/3 dle počtu obyvatel obce k počtu obyvatel okresu (zbylých 40 % SR, 30 % okresní úřady)	- 20 % celostátního výběru dle počtu obyvatel obce k počtu obyvatel státu		
ALE: x Stále existovaly disparity v daňových výnosech mezi obcemi, byly znevýhodněny především malé obce. x Daňové příjmy byly stále vázány na nerovnoměrně rozloženou a pohyblivou skupinu plátců, což znamenalo i obtížnou predikovatelnost daňových příjmů a plánování obcí. x Obce mezi sebou soutěží o podnikatele.					

Výnos pro obce	OSVČ	ZČ	DPPO	Daň z nemovitých věcí	DPH
2001 – 2007	- 30 % výnosu ze záloh podnikatele dle trvalého bydliště (100 % se neosvědčilo, podíl byl proto snížen) 2002 – 20,59 % z 60 % z celostátního výnosu daně	- 20,59 % celostátního výběru + 20,59 % DPFO vybírané srážkou 2002 - 1,5% z celostátního výnosu zjištěný podílem počtu zaměstnanců na území obce k celkovému počtu zaměstnanců v ČR, který měl obce motivovat k růstu zaměstnanosti na jejich území	- celý výnos z daně, která je placena obcemi 20,59 % celostátního výběru, pokud ji neplatí obec	- celý výnos	- 20,59 % celostátního výběru
ALE: x 20,59 % bylo rozdělováno obcím dle počtu obyvatel obce a dle koeficientů pro 14 velikostních kategorií - tyto kategorie měly reflektovat rozsah výkonu PP. Velký počet kategorií vedl k tomu, že obec mohla jednoduše spadnout do nižší kategorie a mít nižší příjem (při malé změně počtu obyvatel). Tento skokový mechanismus měl obce motivovat ke slučování. Namísto toho je spíše poškozoval, protože snahy o slučování obcí přišly v době, kdy chtěly být obce samostatné a nebyť limitované prioritami ostatních ve výkonu samostatné působnosti.					
2008 - 2012	Zvýšení podílu z celostátního výnosu ze sdílených daní z 20,59 % na 21,04% Zavedena další kritéria pro přerozdělování: - katastrální výměra obce (váha 3 %) - počet obyvatel (váha 3 %) - počet obyvatel upravený koeficienty velikostních kategorií obcí (94 %) - počet velikostních kategorií se snížil na čtyři				
ALE: x Díky kritériu katastrální výměry rozlohy obce se zvedly příjmy nejmenších obcí s větší rozlohou a nízkou hustotou obyvatel. Nejnižší příjmy na obyvatele ze sdílených daní pak zaznamenaly obce s 1 000 – 10 000 obyvateli. Závislost příjmů na obyvatele na velikosti obce pak dostala nestandardní tvar, který se znevýhodněným obcím jen obtížně vysvětloval.					
2013 - 2016	- omezeno kritérium katastrální výměry obcí na max. 10 ha na obyvatele - přidáno kritérium počtu žáků základních a mateřských škol (jako reakce na problém v oblasti dojíždějících žáků a vzájemných úhrad neinvestičních nákladů v rámci agendy školství) - snížení podílu obcí na výnosu DPH na 20,83 % - zvýšení podílu na ostatních sdílených daních z 21,4 % na 23,58 %, kromě DPFO ze ZČ (22,87 %)				
Narovnána „U-křivka“ posílením středně velkých obcí					
2017	- zrušen 30% podíl z DPFO ze samostatné výdělečné činnosti (motivační složka), který byl určen jen obcím (SMO ČR, 2016). Motivační složka se zrušila, protože docházelo k problémům s jejím plněním a obcím z ní plynulo čím dál méně prostředků (MF ČR, 2016b). - zvýšení podílu z výnosu DPH z 20,83 % na 21,4 %				

Protože zdroje z RUD tvoří hlavní složku příjmů obcí (viz kapitola ***Stručný souhrn finanční situace obcí a krajů v ČR***), varianta zrušení příspěvku a přesun do RUD by neměla mít na obce zásadní dopad, pokud by šlo o přesun stejného objemu finančních prostředků. Na druhou stranu nevýhody tohoto modelu jsme zmínili již výše.

Jak je vidět z tabulky výše, prozatímní historický vývoj ukázal, že je velmi obtížné nalézt férová a z administrativního pohledu přijatelně náročný způsob přerozdělení zdrojů. Každý zásah do nastavení modelu RUD může znamenat další komplikace výměnou za vyřešení jednoho problému.

Zpracovatel zvažoval a v rámci konzultací diskutoval možnost a reálnost navržení komplexnějšího optimalizačního modelu, který by při předem stanovených omezeních minimalizoval rozdíly mezi obdobnými kategoriemi obcí dle různých proměnných, za něž sbírá data ČSÚ a jež charakterizují fungování obce. Výstupem modelu by byl odhad koeficientů (vztahů) pro stanovení podílu jednotlivých skupin obcí tak, aby diskriminace některé z nich nebyla větší než jiné. Myšlenka byla založena na inspiraci např. Bavorskem (příp. jinými spolkovými zeměmi, kde jsou ve výpočtu finanční potřeby obcí zohledňovány i jiné aspekty než pouze počet obyvatel), které ve svém vzorci pracuje i takovými indikátory, jako je počet sociálně slabých, nezaměstnanost, počet dětí žijících v obci apod. (více viz kapitola *Analýza způsobu financování přenesené působnosti ve 4 zemích se smíšeným modelem veřejné správy (zahrnutí Francie a Rakouska)*).

Hlavní závěr, který lze na základě všech výše uvedených fakt, konzultací či zahraniční zkušenosti (zmiňme pro změnu Rakousko, kde byly v roce 2017 implementovány změny v systému finančního vyrovnání, a to především ve smyslu technického zjednodušení systému, protože dosavadní systém finančního vypořádání obcí byl kritizován pro přílišnou složitost výpočtů) učinit, je potvrzení hypotézy, že vždy při jakkoli složitém systému výpočtu budou existovat subjekty, které budou usilovat o změnu zákona o RUD. Tato změna pak některým skupinám obcí daňové příjmy zvýší, jiným naopak sníží, neboť absolutně spravedlivé kritérium pro dělení daní neexistuje. Zároveň ne vždy složitější model přináší uspokojivější výsledky (i s ohledem na nižší transparentnost výpočetních postupů). S touto logikou je třeba přistupovat k případné revizi formule, pokud by byla zvažována varianta zrušení příspěvku a přesun do RUD a s tím potřeba větší reflexe charakteristik výkonu PP při rozdělování vybraných zdrojů.

4.1.5 Další varianty financování PP

4.1.5.1 Účelová dotace (rezortů)

Na výkon přenesené působnosti si v rámci výkonu některých agend mohou obce, u některých dotací pouze ORP, příp. POÚ, podat žádost o účelovou dotaci v rámci speciálních dotačních titulů přímo na resortních ministerstvech.

V současné době si obce žádají např. o dotace z MPSV. Z důvodu posílení výkonu sociální práce územně samosprávných celků je od roku 2015 každoročně vyhlašován „Dotační titul na výkon sociální práce s výjimkou agendy sociálně-právní ochrany dětí“ (dále jen „dotační titul MPSV“) ¹⁰¹, kdy se dotace ze státního rozpočtu (kapitoly 313 – MPSV) poskytuje k financování běžných výdajů, které souvisejí s výkonem sociální práce ve správním obvodu kraje/hlavního města Prahy/obce s rozšířenou působností/obce s pověřeným obecním úřadem.

¹⁰¹ Dotace ze státního rozpočtu se poskytuje na zajištění povinnosti příjemce dotace uvedené v zákoně č. 108/2000 Sb., o sociálních službách v platném znění (dále jen ZSS) a v zákoně č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi v platném znění (dále jen ZPHN): v § 92 písm. a) ZSS, na zajištění činností sociální práce, které jsou vykonávány v souvislosti s povinnostmi uvedenými v § 92 písm. b) – d) zákona o sociálních službách, v § 93 písm. a) ZSS, na zajištění činností sociální práce, které jsou vykonávány v souvislosti s povinnostmi uvedenými v § 93 písm. b) a c) zákona o sociálních službách, na zajištění činností sociální práce, které jsou vykonávány v souvislosti s povinnostmi uvedenými v § 63 a § 64 ZPHN. Z výše uvedeného vyplývá, že dotace MPSV je poskytována na výkon sociální práce v přenesené působnosti a není určena na pokrytí nákladů na výkon sociální práce v samostatné působnosti.

Dalším dotačním titulem pro obce s rozšířenou působností a hl. m. Praha je „Dotace na výkon činnosti obce s rozšířenou působností v oblasti sociálně-právní ochrany dětí“. Cílem dotačního titulu je zajistit výkon sociálně-právní ochrany dětí (dále „SPOD“) v rámci přenesené působnosti na území obcí s rozšířenou působností a hlavního města Prahy na základě § 58 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí výši dotace ORP v oblasti SPOD neupravuje. Obsahuje však z ustanovení, podle něhož náklady vzniklé v souvislosti s výkonem sociálně-právní ochrany nese stát (s výjimkou nákladů na zřízení a provoz zařízení sociálně-právní ochrany a nákladů, které vznikly pověřené osobě)¹⁰². Tím se tato agenda liší od ostatních agend a toto ustanovení je důvodem pro financování agendy SPOD formou dotace, tj. zatímco příspěvek na financování ostatních agend je určen na částečnou úhradu nákladů spojených s výkonem státní správy, u agendy SPOD nese veškeré náklady stát, dotace je však na rozdíl od příspěvku zúčtovatelná. Výše dotace je stanovována zákonem o státním rozpočtu. Do roku 2012 byla součástí kapitoly Všeobecná pokladní správa, v roce 2013 byla převedena do kapitoly MPSV.

Agenda SPOD byla první agendou v přenesené působnosti, na jejíž činnost se začaly vztahovat zákonem upravené standardy kvality, a to konkrétně po přijetí novely zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, která vešla v účinnost 1. 1. 2013 pod č. 401/2012 Sb. Tato novela uložila všem orgánům SPOD povinnost vypracovat nejpozději do 31. 12. 2014 standardy kvality a nejpozději od tohoto data se jimi řídit.

V souladu s tímto právním předpisem nabyla 1. 1. 2013 účinnosti i vyhláška č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí. V této vyhlášce je zakotvena povinnost bodově hodnotit plnění standardů a je v ní rozpracován obsah standardizace (jde o principy a bodové hodnocení výkonu SPOD, standardy práce s klienty, standardy personálního a organizačního zajištění výkonu sociálně-právní ochrany a technickoprovozní standardy). V příloze této vyhlášky jsou poté standardy kvality (je jich celkem 14) detailně vymezeny. Pro ilustraci zmíníme několik úvodních: 1. Místní a časová dostupnost, 2. Prostředí a podmínky, 3. Informovanost o výkonu sociálně-právní ochrany dětí, 4. Personální zabezpečení výkonu sociálně-právní ochrany dětí atd.

Co se týče např. počtu zaměstnanců, vyhláška požaduje, aby byl přiměřený správnímu obvodu orgánu SPOD. Při výpočtu přiměřeného počtu zaměstnanců orgánu sociálně-právní ochrany má být zohledněno kritérium ovlivňující náročnost výkonu sociálně-právní ochrany ve správním obvodu orgánu SPOD. Základním výchozím kritériem je nejméně 1 zaměstnanec na 800 dětí (osob do 18 let věku), které jsou hlášeny k trvalému pobytu ve správním obvodu orgánu SPOD.

Výchozím materiálem pro nastavení standardů kvality byla Sociodemografické analýzy (2013). Záměrem této analýzy bylo mimo jiné shromáždit základní zjištění ve vztahu k náročnosti sociální práce. Druhý stupeň analýzy zahrnoval komparaci se stávajícími finančními toky, komparaci s výstupy benchmarkingu realizovaného samotnými obcemi a komparaci se standardem nastaveným prováděcí vyhláškou. Dotazníkovým šetřením byl ještě zjišťován stav pracovníků. Výsledkem procesu pak byl návrh nového výpočtu výše dotace založeného na personálním standardu (předtím založen na počtu spisů).

Výše uvedený postup byl uveden jako možná inspirace (good/bad practice) pro zavádění standardů u dalších agend. Situace je tak jednodušší oproti agendě SPOD, kdy nebylo možné využít

¹⁰² Hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad RIA k zákonu, kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (2011)

osvědčených postupů. Navíc stanovení standardů u agendy SPOD je obtížnější než u jiných agend, jejichž úkony jsou přeci jen homogennější a řešené případy v průměru srovnatelnější.

V rámci analýzy bylo také řešeno, zda by nebylo vhodné agendu SPOD financovat příspěvkem namísto zúčtovatelnou dotací tak, aby se obcím i státu snížila zátěž spojená s administrací dotace. Minimálně dle konzultací, odborných prací a charakteru agendy však tento krok nedoporučujeme. OSPOD je velmi specifická a ohrožených osob se dotýkající agenda. Proto je tak vhodné, aby zůstala i za cenu vyšší administrativní náročnosti pro obce v gesci rezortu, který se jí detailně zabývá (tj. zpracovává metodiky, řeší standardy, možné způsoby sběru dat, realizuje výzkumné projekty o výkonu agendy atp.). Za druhé zúčtovávání dotací může být cestou (i když ne samozřejmě z pohledu všech dotčených subjektů cestou dokonalou (tzv. second best)), jak mít přehled o výdajích OSPOD a směřovat je tam, kam je to dle názoru rezortu a sektoru třeba. Ve chvíli, kdy už je systém nastavený a rozběhlý, náklady na administraci žádosti a zúčtování dotací nejsou tak vysoké jako na začátku (za předpokladu, že se z roku na rok výrazně nemění metodika). Za třetí vzhledem k sociální citlivosti agendy je dotace vhodnější než příspěvek – je účelová (což u příspěvku nelze zaručit), tj. lze ji použít pouze a právě na krytí nákladů agendy SPOD a dle aktuálního znění zákona na krytí veškeré náklady spojených s výkonem.

Následující body shrnují stejně jako u předchozích variant výhody a nevýhody úhrady výkonu PP formou dotace.

Výhody:

- Dotace by měla pokrývat celkové náklady vzniklé v souvislosti s výkonem agendy, ne pouze jejich část.
- Účelová vázanost prostředků

Nevýhody:

- Dotace je zúčtovatelná, tj. tato varianta je problematická, administrativně náročná: připravit žádost o dotaci je časově náročné stejně jako zajištění správné administrace celého procesu včetně vyúčtování dotace, následně pak příprava podkladů pro příp. kontroly. Navíc obce nemusí dopředu vědět, jak velkou dotaci obdrží, jelikož např. MPSV rozděluje finanční prostředky, jejichž finální výši se dozvídají v průběhu 1. kvartálu daného roku, pro který je dotace určena. Obcím se tak obtížně nastavuje finanční plán a počet pracovníků pro danou agendu, protože mohou obdržet menší částky, než žádaly.

V důsledku složitější administrace (je třeba vydat výzvu, přijmout a zhodnotit žádosti, rozeslat platby) mohou být platby připisovány na účty obcí se zpožděním: finanční prostředky přijdou na účet ORP nebo POÚ často až v polovině kalendářního roku, takže je pro obce obtížné zajištění průběžného financování mezd pracovníků vykonávajících danou agendu v první polovině roku.

- Na základě diskuze se zástupci obcí vyplývá, že především kvantifikace režijních nákladů spojených s činností pracovníků agendy je významnou administrativní zátěží. Z analýzy dat MPSV plyne, že většina obcí u této agendy vykazuje nižší než reálné, v extrémních případech pak nulové, režijní náklady. Relativně jednodušší je vykazování mzdových nákladů na zaměstnance agendy.
- Systém úhrady všech výdajů spojených s výkonem státní správy nemusí motivovat úřady k úsporám.

- Financování prostřednictvím rozpočtových kapitol jednotlivých rezortů předpokládá znalost výše příspěvku pro jednotlivé agendy. Nevýhodou je obtížné stanovení částky příspěvku, která je poskytována na konkrétní agendu.

4.1.5.2 Skutečné náklady

Jedná se o variantu financování skutečných nákladů na výkon přenesené působnosti. V tomto případě by bylo minimálně nezbytné:

- stanovit metodiku pro konkrétní účetní postupy v rámci každé agendy, která bude touto formou financována (seznam nákladových položek, způsoby jejich účtování atd.);
- stanovit metodiku pro kontrolní činnost zaručující správné určení počtu pracovních úvazků;
- uložit obcím povinnost vést oddělené účetnictví pro výkon přenesené a samostatné působnosti;
- vytvořit elektronický nástroj pro vkládání informací o skutečných nákladech.

Výhody:

- Spravedlivé hrazení nákladů na výkon přenesené působnosti
- Přehled o výkonu PP

Nevýhody:

- Administrativní náročnost – složitý systém výkaznictví
- Administrativní zátěž na straně MV spojená s kontrolou
- Předpokládá se úhrada ex-post – politicky neprůchodné

4.1.5.3 Financování na základě objektivních vstupů

Tato varianta je v podstatě jakousi podvariantou předchozích scénářů, doplňující informaci, na základě jakých vstupních ukazatelů bude prováděn výpočet plateb za výkon PP. K financování výkonu přenesené působnosti v rámci konkrétní agendy tak přistupuje na základě konkrétního (objektivního) vstupu, jehož celkový rozměr či rozlohu lze získat za úroveň ČR a také za nižší územní jednotky, na kterých je daná agenda vykonávána (např. ORP). Možnost využití jiných indikátorů než počet obyvatel bude detailně diskutován v kapitole níže, která se bude zabývat konkrétními dopady jednotlivých variant.

Výhody:

- Výhodou této varianty je finanční, personální a časová nenáročnost rozdělení finančních prostředků.
- Rozdělení finančních prostředků je transparentní.

Nevýhody:

- Ani výše příspěvku na výkon přenesené působnosti vypočtená dle dalších objektivních vstupů (vedle kritéria počtu obyvatel) nemusí odpovídat skutečným potřebám a nákladům úřadu; i vzhledem k obdobným charakteristikám obce/spádové oblasti či k obdobným objektivním vstupům může být v rámci správního obvodu řešeno více úkonů než v jiných správních obvodech.

Všechny výše uvedené varianty lze dle charakteru úkonů v rámci jednotlivých agend kombinovat.

4.2 Vícekriteriální analýza

Následující tabulka obsahuje výsledky multikriteriální analýzy, na jejichž základě jsou přiřazeny nejvhodnější varianty financování k jednotlivým agendám. V případě nízkého celkového součtu bodů dosažených v rámci jednotlivých kritérií má agenda vhodné charakteristiky pro výkonové financování (viz zeleně podbarvené agendy). V případě vysokých hodnot (červeně podbarvené agendy) má agenda vlastnosti, které u ní neumožňují využití alternativního modelu financování k paušální platbě (tj. agenda vykazuje vysokou heterogenitu činností, vysokou variabilitu úkonů na území ČR nebo nejsou dostupná spolehlivá data o agendě).

Kritéria byla zvolena následovně:

1. Byla u agendy zrušena místní příslušnost? Ano = 1 bod, Ne = 5 bodů.¹⁰³
2. Jsou pro agendu dostupná data o počtu úkonů nebo počtu úvazků a nákladech na výkon agendy? Ano = 1 bod, Ne = 5 bodů.
3. Liší se prováděné úkony napříč mezi úřady? Jako metrika tohoto kritéria byla zvolena matice variačních koeficientů hodnot indikátoru Počet úkonů na 1000 obyv./počet úvazků. Hodnoty tohoto ukazatele se pohybovaly v intervalu od 57 do 135 %.
4. Hodnota kritéria Heterogenita každé agendy byla měřena následovně. Se 75% váhou vstoupila do výpočtu za každou jednotlivou agendu procentní hodnota udávající podíl kapacitní náročnosti (počet úkonů x čas) nejnáročnějšího úkonu na celkovém výkonu agendy, s 25% váhou pak podíl kapacitní náročnosti (počet x čas) tří nejnáročnějších úkonů v agendě (tj. bylo hodnoceno, kolik procent agendy zabírá provádění kapacitně nejnáročnějšího úkonu a kolik procent agendy zabírá provádění tří kapacitně nejnáročnějších úkonů – hodnota kritéria $K_4 = 0,75 \cdot [U_1 / (U_1 + \dots + U_n)] + 0,25 \cdot [(U_2 + U_3 + U_4) / (U_1 + \dots + U_n)]$, kde U_1, \dots, U_n jsou kapacitní náročnosti úkonů (počet provedených příslušných úkonů za rok x časová náročnost úkonu) a $U_1 / (U_1 + \dots + U_n) > U_2 / (U_1 + \dots + U_n) > U_3 / (U_1 + \dots + U_n) > U_4 / (U_1 + \dots + U_n) > U_5 / (U_1 + \dots + U_n) \dots U_n / (U_1 + \dots + U_n)$.

Všechny hodnoty byly znormovány na čísla z intervalu 0,2 – 1 (1/5 – 5/5) a sečteny. Pokud součet nepřesáhl hodnotu 1,6, zařadili jsme agendu mezi kandidáty na výkonové financování. Pokud se součet pohybuje v intervalu od 1,6 do 2,8, pak se jedná o agendy, které by bylo možné při splnění podmínek uvedených v oddílech výše navázat financování na počet úvazků. V poslední skupině s hodnotami součtu vyššími než 2,8 jsou agendy, u kterých je ceteris paribus vhodné prozatím ponechat úhradu paušální platbou¹⁰⁴.

¹⁰³ Při měření vlastností se používají různé typy škál. Tradičně se používá stupnice s hodnocením 1 až 5, kde 1 = naprosto nesouhlasím, 2 = spíše souhlasím, 3 = neutrální postoj, 4 = spíše nesouhlasím, 5 = naprosto souhlasím. Může však být využita i stupnice s nižším či vyšším počtem stupňů (například sedmistupňová). Škály dvoubodové určují pouze směr odpovědi (ano/ne), u škál tříbodových pak škála ukazuje i středovou pozici či neutralitu. Podobně tak je tomu u škál čtyřbodových, které opět určují směr a díky většímu počtu hodnotí jeho sílu, u pětibodových škál lze opět zachytit i středovou pozici. Návod nebo jasné doporučení na délku škály neexistuje. Zřejmé je, že počet stupňů ovlivňuje jemnost posouzení a závisí na cíli posuzování. V naší, případně jsme potřebovali odlišit krajní polohy a u dostupnosti dat její míru. Pětistupňová škála nám pomohla při určování, zda se posuzovaná vlastnost přibližuje k jedné či druhé krajní poloze, tj. pět bodů bylo dostatečných, aby pokryly zkoumané vlastnosti, avšak ne mnoho, aby počet zbytečně nezvyšoval komplexitu a složitost řešené úlohy.

¹⁰⁴ Interval (0,4 – 4) jsme rozdělili na 3 pásmy (0,4 – 1,6), (1,6 – 2,8), (2,8 – 4)

Tabulka 99: Vícekriteriální analýza agend

		Zrušená místní příslušnost Ano=0,2, Ne=1	Dostupnost dat o počtu úkonů nebo počtu úvazků a nákladech Ano=0,2, Ne=1*	Variabilita úkonů mezi úřady Nízká=0, Vysoká=1	Heterogenita agendy Nízká=0, Vysoká=1	Celkem
1	Cestovní doklady (CD)	0,20	0,20	0,50	0,00	0,90
2	Občanské průkazy (OP)	0,20	0,20	0,57	0,26	1,23
3	Řidičské průkazy (ŘP)	0,20	0,20	0,42	0,64	1,46
4	Obecní živnostenský úřad (OŽÚ)	0,20	0,20	0,55	0,58	1,53
5	Czech POINT (CZP)	0,20	0,20	0,55	0,63	1,58
6	Registr silničních vozidel (RSV)	0,20	0,20	0,54	0,65	1,59
7	Evidence obyvatel (EO)	0,20	0,40	0,51	0,55	1,67
8	Speciální stavební úřad vodopr. (SSÚ – V)	1,00	0,00	0,62	0,40	2,03
9	Památková péče (PP)	1,00	0,20	0,61	0,39	2,20
10	Vodoprávní řízení (VR)	1,00	0,20	0,51	0,57	2,27
11	Územní plánování (ÚP)	1,00	0,20	1,00	0,37	2,57
12	Zkušební komisaři (ZK)	1,00	1,00	0,50	0,10	2,59
13	Obecný stavební úřad (OSÚ)	1,00	0,20	0,68	0,81	2,69
14	Speciální stavební úřad dopr. (SSÚ – D)	1,00	0,20	0,99	0,56	2,75
15	Státní správa rybářství (RY)	1,00	0,80	0,51	0,47	2,78
16	Odpadové hospodářství (OH)	1,00	1,00	0,64	0,19	2,82
17	Ochrana zvířat (OZ)	1,00	1,00	0,68	0,27	2,95
18/19	Ochrana lesa a myslivost (OL)	1,00	0,80	0,78	0,39	2,98
20	Ochrana ovzduší (OO)	1,00	1,00	0,79	0,26	3,05
21/22	Silniční správní úřad a dopravní úřad (SDÚ)	1,00	1,00	0,60	0,66	3,27
23	Ochrana zemědělského půdního fondu (OZPF)	1,00	1,00	0,73	0,58	3,30
24	Ochrana přírody a krajiny (OPK)	1,00	1,00	0,75	0,63	3,38
25	Školství	U těchto agend byly sbírány pouze údaje za počty úvazků; nesbírala se z důvodu statistické nespolehlivosti data za počty úkonů, neboť jde o vysoce heterogenní agendy – tyto agendy tak nelze hodnotit dle výše uvedeného postupu, neboť nelze spočítat hodnoty kritérií				
26	Vymáhání pohledávek z PP					
27	Přestupková agenda					
28	Sociální věci - OSPOD					
29	Sociální věci – sociální kurátor					
30	Sociální věci – sociální péče včetně opatrovnictví					
Agendy matrik a veřejného opatrovnictví má zadavatel již zpracované, pro výpočet proto byla použita jim sebraná data						
31	Matriční úřady	0,20	0,20	0,54	0,54	1,48
Odpovídá navrženému výkonovému financování						
32	Opatrovnictví	1,00	0,20	0,72	n/a	n/a
Variabilita byla měřena variačním koeficientem ukazatele počtu opatrovanců/počet obyvatel spádové oblasti/počet úvazků – tj. jde o agregaci na úrovni opatrovanců (či jinak předpokládá se stejný počet úkonů na opatrovance za rok); data za jednotlivé úkony nebyla k dispozici; odpovídá zvolené variantě výkonového financování při platbě za opatrovance.						

Zdroj: výpočty autorů

Pozn.:* Kritérium bylo bodováno na základě osobní zkušenosti zpracovatelů studie se získáváním dat a konzultací na škále 0,2 – data o výkonu agendy lze získat z veřejně dostupných zdrojů; 0,4 – data lze získat s menšími problémy, 0,6 – data lze získat nekompletní, 0,8 – data lze získat jen velmi obtížně (přímo se nesbírají) a velmi nekompletní, 1 – data nelze získat

**Jednotná kontaktní místa jsou zahrnuta v ostatních agendách, neboť jde spíše o funkci, než o další typ úkonů. Byla zavedena na základě Směrnice EU o službách.

5 VARIANTA MOŽNOSTI VÝKONOVÉHO FINANCOVÁNÍ

Následující části rozvíjí závěry z předchozí kapitoly, v níž byly na základě multikriteriální analýzy vytipovány agendy, které mohou být kandidáty na konkrétní způsoby financování. Tyto způsoby financování byly též definovány výše. Kapitola uvádí konkrétní dostupné zdroje dat o počtech úkonů prováděných v rámci jednotlivých agend, specifikuje náklady na výkon těchto agend, zmiňuje potenciální legislativní změny spojené se změnou způsobu financování a diskutuje pozitivní a negativní dopady případné změny. Nemusí jít (a ve většině případů tomu tak s velkou pravděpodobností nebude) o financování celé agendy dle provedených výkonů. Část agendy, spojené s výkonem velmi heterogenních činností či v případě potřeby zohlednění územního principu, může být dofinancována paušální platbou, resp. z úhrnné paušální platby, která bude očištěna o výkonové úhrady, příp. úhrady úvazků.

Konkrétně se zde dle výsledků vícekritériální analýzy budeme zabývat následujícími agendami:

- Občanské průkazy
- Řidičské průkazy
- Cestovní doklady
- Czech POINT
- Registr silničních vozidel
- Obecní živnostenský úřad

Předtím však ještě stručně uvedeme několik hodnot ze zahraničí s provazbou na kapitolu popisující zahraniční zkušenost s financováním veřejné správy a hledající inspiraci pro ČR. Již zaznělo výše, že četné teoretické koncepty k tématu výsledkově (či produktově) orientovaného řízení pochází ze soukromého sektoru, přičemž se promítají do závěrů teorie New Public Management. Jak uvádí Analýza měření a hodnocení výkonu veřejné správy v České republice (2016), v Německu již v 90. letech probíhaly pokusy o aplikaci těchto poznatků ve veřejné správě. Koncept pocházející z korporátní sféry byl pro tyto účely upraven tak, aby byla jeho aplikace v systému veřejné správy vůbec možná. Po roce 1993 pak docházelo v řadě německých obcí k jeho implementaci pod heslem „Nový model řízení“ (v němčině Neues Steuerungsmodell). Tento model zasahoval zejména do oblastí strategického řízení veřejné správy prostřednictvím politických cílů, tvorby rozpočtů a zaváděl moderní nástroje personálního managementu a výstupově orientované řízení (probíhající na základě výstupů definovaných v tzv. produktovém katalogu). Hlavní hnací silou a především designérem přepracovaného modelu bylo Rozvojové centrum pro komunální management (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement – KGSt).

Pod hlavičkou „Nových modelů řízení“ byl následně v několika německých městech pilotně testován právě i výkonový model financování. Jak ovšem plyne z komunikace zpracovatele se zástupkyní německé pobočky organizace Open Knowledge Foundation Network, tyto pilotní implementace nebyly navzdory očekávání příliš úspěšné, a to z několika důvodů. Výkonový model nebyl implementován plošně, a dotkl se tak jen menšího počtu obcí. Jeho implementace byla navíc zcela dobrovolná a jednotlivé obce měly možnost jej aplikovat jen na vybraný okruh své působnosti. Došlo tak ke značné nejednotnosti produktových katalogů (tj. rozsahu zahrnutých působností – produktů) mezi obcemi. Obce mezi sebou svůj postup nekoordinovaly, a výstupy tak byly jen velmi těžko použitelné pro relevantní vyhodnocení. Dalším zádrhelem bylo zjištění, že přenesením hlavní pozornosti na počet vykonaných úkonů (produktů) došlo k upozadění preference kvality těchto úkonů. Obecně byly nedostatky spojené s implementací modelu závažnější ve východní části Německa. Na západě, a zejména pak ve větších městech, byly výsledky o poznání pozitivnější.

Jak již bylo zmíněno v kapitole zabývající se analýzou systémů financování přenesené působnosti v zahraničí, testování jiných variant výkonového modelu se momentálně připravuje v Rakousku. Spuštění pilotních projektů v oblasti péče o děti a povinné školní docházky se v souladu s novým zákonem o finančním vyrovnání (FAG) chystá na rok 2019. Určitě by tak bylo zajímavé sledovat vývoj v této oblasti i nadále a načerpat tak zkušenosti s realizací modelu v praxi.

Ve stejné kapitole byla rovněž nastíněna úprava financování přenesené působnosti státní správy na úrovni obcí na Slovensku. V tomto případě se jedná o kombinaci modelů, mezi nimiž nechybí ani forma výkonového financování. Konkrétně se jedná o úsek registru adres, kde dochází k paušální platbě 18 € (cca 460 Kč) pro každý obecní úřad a dále 1,60 € (cca 40 Kč) za každý zápis, změnu nebo smazání údajů o adrese a za každý zápis, změnu nebo smazání názvu ulice a její geografické osy. Na úseku matrik jsou pak výkonové prvky zakomponovány do modelu úvazkového.¹⁰⁵

5.1 Občanské průkazy (OP)

Agendu OP lze charakterizovat následovně:

- homogenita úkonů je relativně vysoká, prostor pro subjektivní přístup minimální; lze tak určit standard, požadovat jeho výkon a na jeho základě agendu financovat;
- místní příslušnost již byla zrušena;
- data o počtu úkonů prováděných úřady v rámci agendy občanských průkazů lze čerpat především z Agendového informačního systému Evidence občanských průkazů, který je spravován Ministerstvem vnitra; počty úkonů tak lze sbírat bez vysokých nákladů a lze je sledovat a vyhodnocovat v častých časových intervalech.

Agenda OP je již nyní nově založena na výkonovém financování prostřednictvím úkonu Vydání občanského průkazu se strojově čitelnými údaji. Variantu výkonového financování podporuje již zrušená místní příslušnost u agendy OP. Výkonové financování tak umožňuje lépe krýt náklady spojené s výkonem této agendy.

Tabulka 100: Podíl jednotlivých úkonů na agendě OP

Úkon	Medián (hod.)	Podíl na agendě 2017
Vydání potvrzení o občanském průkazu	0,6	21,5 %
Počet výjezdů nebo klientů obslužených v tzv. "off line procesech"	2,5	9,6 %
Vydání OP se strojově čitelnými údaji	0,3	57,6 %
Vydání OP bez strojově čitelných údajů	0,3	1,4 %

I výsledky dotazníkového šetření potvrzují, že nejvyšší podíl na agendě má úkon Vydání OP se strojově čitelnými údaji¹⁰⁶ (58 %), tj. jedná se o agendu s vysokou koncentrací v jedné standardizované činnosti, což ji činí vhodným kandidátem pro výkonové financování.

Medián podílu agendy OP na celkové kapacitě (měřeno celkovým počtem pracovních úvazků) činí 1,2 %. Kapacitně se tak nejedná o objemnou agendu úřadů.

¹⁰⁵ Zdroj: Výnos Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 550/2008 Z.z., dostupné online: <https://www.noveaspi.sk/products/lawText/1/67808/1/2>

¹⁰⁶ Obecným pravidlem pro všechny agendy při tvorbě dotazníku bylo sledovat do 15 úkonů agendy; tuto segmentaci jsme považovali za dostatečnou pro možnost alokace jednotlivých úkonů v rámci agendy do příslušných kolonek, na druhou stranu je tento počet ještě relativně přehledný; počet do 15 úkonů v rámci jedné agendy byl výstupem optimalizace parametrů časové náročnosti sběru dat a mezního informačního přínosu z dodatečně získaných údajů.

Tabulka 101: Podíl úvazků agentury OP na celkovém počtu úvazků pro výkon PP úřadem

Percentil	Podíl na celkovém počtu zaměstnanců 2016	Podíl na celkovém počtu zaměstnanců 2017
10 %	0,8 %	0,9 %
25 %	1,0 %	1,0 %
50 % - medián	1,2 %	1,2 %
75 %	1,5 %	1,4 %
90 %	1,7 %	1,7 %
Průměr	1,3 %	1,3 %
Variační koeficient	53 %	52 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Výše adekvátní odměny v rámci výkonového financování by měla být v souladu s čistými náklady na hodinu agentury a očekávanou časovou náročností úkonu.

Pro srovnání s nastavenou výší platby viz následující: „Proces vydání občanského průkazu zahrnuje jak fázi náběru žádosti, tak fázi vyzvednutí hotového dokladu, přičemž počty takovýchto úkonů se v jednotlivých ORP se mohou lišit, neboť občan si může podat žádost o vydání v jednom městě a hotový doklad si vyzvednout v jiném městě, a to bez ohledu na jeho trvalé bydliště. Pro rozdělení prostředků je uvažována pouze první fáze, která je časově náročnější, nicméně do samotné kalkulace hodnoty 107 Kč na jeden občanský průkaz byly zahrnuty samozřejmě fáze obě. Při stanovení částky 107 Kč na jeden průkaz byly zohledněny jednak časové nároky na náběr žádosti a vyzvednutí dokladu, dále, ale i určitá časová rezerva pro dojezd za občanem domů při vyřizování dokladu v případě imobilních občanů. Částka počítá s průměrnými mzdovými výdaji, ale i výdaji na režijní zabezpečení chodu agentury na úřadě, včetně dovolených či nemocenských.“ (Zdroj: Sláma, D. (2017). Novinky ve financování přenesené působnosti obcí v roce 2018, OF 5/2017, rubrika Ekonomika, dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6746220>). Částky budou srovnatelné při vydání tří OP za hodinu.

Tabulka 102: Čisté náklady na hodinu agentury¹⁰⁷, koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	178	212	244
25 %	242	257	278
50 % - medián	290	292	321
75 %	338	344	363
90 %	385	388	405
Průměr	292	303	329
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	290	305	339
Do 30 000	296	323	339
Do 50 000	295	297	325
Do 90 000	296	291	307
Nad 90 000	284	302	338
Variační koeficient	33 %	26 %	26 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

¹⁰⁷ Měřeno jako náklady na 1 hodinu fondu pracovní doby, pro účely analýzy je použita hodnota 1590 hodin ročně.

Tabulka 103: Čisté náklady na hodinu agendy, koeficient 1,48

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	214	245	281
25 %	278	292	318
50 % - medián	330	332	367
75 %	381	390	414
90 %	432	439	462
Průměr	334	346	374
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	330	347	385
Do 30 000	336	367	384
Do 50 000	338	339	370
Do 90 000	338	333	351
Nad 90 000	325	346	385
Variační koeficient	32 %	25 %	25 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Negativním dopadem výkonového financování agendy OP může být významný pokles příjmů v obcích, které se potýkají s odlivem obyvatel nebo jinými socioekonomickými problémy. Současně může být výkonové financování překážkou pro ORP s malým správním obvodem, které nejsou v porovnání s velkými správními obvody tak nákladově efektivní. Z důvodu nízkého, nebo v přepočtu na jeden úkon nákladnějšího výkonu agendy OP, mohou mít takové obce obtíže již se zajištěním elementárního fungování agendy. Nastavení plateb dle historických hodnot může komplikovat výkon agendy v případě výraznějších odchylek od trendu nebo jednorázového nárůstu objemu agendy při změně regulace. V takové situaci budou muset dotčené obce najít finanční zdroje v jiných položkách, což může mít dopad na zdroje pro další agendy v přenesené působnosti.

Pokud se na výše uvedená čísla podíváme z jiného pohledu, můžeme konstatovat následující. K profinancování jednoho plného úředního úvazku v agendě OP je nutný příspěvek v rozsahu alespoň mediánu mzdových nákladů ve výši 437 207 Kč a minimálních režijních nákladů ve výši 139 906 Kč. Tuto výši obdrží obec, pokud vydá alespoň 4 854 ks občanských průkazů (předpokládáme podíl příjmů ze správních poplatků ve výši 10 % nákladů). Tento počet splnilo v roce 2017¹⁰⁸ pouze 49,3 % ORP. 10 % obcí s nejnižším příspěvkem obdrží v roce 2019 (na základě počtu vydaných OP v roce 2017) 255 409 Kč, což umožňuje zafinancovat 0,44 pracovního úvazku. Minimální rozsah výkonu agendy občanských průkazů na menších obcích tak může pomoci zabezpečit pouze zavedení hybridního modelu, kdy bude základní část příspěvku vyplácena formou paušální platby.

Tabulka zachycující počet FTE úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu ORP v jednotlivých městech ukazuje, že s rostoucí velikostí obce klesá počet úředníků. To podporuje úvahu o vyšší efektivitě velkých obvodů. Medián počtu úvazků v agendě OP na 1000 obyvatel je 0,048, což znamená, že statisticky ve střední hodnotě jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával agendu OP pro 20 833 obyvatel v roce 2017. Variační koeficient přesahuje 70 %, což ukazuje na silnou nesourodost statistického souboru. Mírné zkreslení může být způsobeno faktem, že na řadě úřadů (zejména v případě menších obcí) pracovníci vykonávají spolu s agendou OP i agendy jiné.

¹⁰⁸ Statistické počty vydaných OP od 1.1. do 31.12.2017

Přesné rozdělení úvazku mezi tyto agendy pak pro ně není zcela triviálním úkolem. Toto zkreslení má největší dopad na malé obce, tedy především obce do 20 000 obyvatel ve správním obvodu, které vykazují největší odchylku od mediánové hodnoty.

Tabulka 104: Počet úvazků na 1000 obyv.

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,08	0,08	0,08
Do 30 000	0,05	0,05	0,05
Do 50 000	0,05	0,06	0,06
Do 90 000	0,04	0,04	0,04
Nad 90 000	0,04	0,04	0,04
Medián	0,05	0,05	0,05
Variační koeficient	0,74	0,72	0,72

Zdroj: Dotazníkové šetření

V případě stanovení paušální platby v závislosti na velikosti správního obvodu na 0,05 úvazků na 1000 obyvatel a za předpokladu minimálních celkových čistých nákladů na zaměstnance ve výši 510 787 Kč (medián celkových mzdových nákladů navýšených o režijní náklady v roce 2017) by bylo optimální v případě využití financování formou paušální platby stanovit příspěvek ve výši 25 539,40 Kč na 1000 obyvatel správního obvodu (tzn. při potřebě dofinancovat ca 0,56 úvazku (viz výše) přibližně 300 000 Kč).

Závěrem ještě připomeňme několik problémů, se kterými se zpracovatel při sběru dat potýkal (a to nejen při sběru dat o agendě OP) a které je třeba zohlednit při interpretaci dat:

- mzdové náklady bylo třeba očistit o mzdové náklady související s jinými agendami, neboť často dochází k prolínání agend v rámci jednoho odboru (především u menších obcí);
- protože v menších obcích často zaměstnanec vykonává i jiné činnosti než pouze jednu agendu, může mít příznánu vyšší platovou třídu; zároveň se může lišit systém přiznávání osobního ohodnocení a mimořádných odměn, což může být příčinou výskytu odlehlých pozorování u některých úřadů s menším počtem zaměstnanců v porovnání s úřady ve velkých městech;
- úřady při účtování postupují dle legislativních požadavků a jen minimálně využívají detailnějšího nákladového účetnictví, tj. např. nepracují s alokací nákladů na nákladová střediska, kterými mohou být odbory, podrobněji pak odbory v dělení na výkon PP a SP; na druhou stranu střediskové účtování znamená pro obce další náklady, přičemž postup bude při alokaci nákladů obdobný jako při vyplňování dotazníku (tvorba odhadem);
- problém proto obcím činilo přiřazení i jiných než mzdových nákladů agendě OP – proto je třeba konkrétní hodnoty uvedené v následujícím textu chápat především jako orientační;
- kvalita a míra detailu sledování nákladových dat jednotlivými obcemi je velmi odlišná, obdobně jako organizace úřadu a alokace úvazků; tato heterogenita pak negativně ovlivňuje možnost stanovení jednotné metodologie pro sledování nákladů; z tohoto faktu plynoucí nízká míra spolehlivosti vstupních dat pak negativně ovlivňuje spolehlivost následných výpočtů;
- předchozí bod může být částečně důsledkem neexistence centrální metodiky určující, jak sledovat náklady na výkon přenesené působnosti; je však otázkou, do jaké míry lze homogenitu v přístupu k účtování dosáhnout, určité rozdíly budou pravděpodobně existovat vždy.

5.2 Řidičské průkazy (ŘP) a registr řidičů

Agendu ŘP lze charakterizovat následovně:

- homogenita úkonů je relativně vysoká, prostor pro subjektivní přístup minimální; lze tak určit standard, požadovat jeho výkon a na jeho základě agendu financovat;
- agenda se rozpadá do většího počtu úkonů než v případě OP;
- místní příslušnost byla zrušena;
- data o počtu úkonů agendy (vydané ŘP) jsou obsažena v Centrálním registru řidičů, tj. počty úkonů tak lze sbírat bez vysokých nákladů a lze je sledovat a vyhodnocovat v častých časových intervalech.

Agendu ŘP a Registr řidičů by proto bylo možné financovat výkonově prostřednictvím úkonu Přijetí žádosti o vydání řidičského průkazu, jehož zastoupení v agendě je odhadováno na 30 % všech činností. Variantu výkonového financování podporuje zrušená místní příslušnost u agendy ŘP. Výkonové financování tak přesune prostředky tam, kde se úkon odehrává.

Tabulka 105: Podíl jednotlivých úkonů na agendě ŘP

Úkon	Medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Odvolací řízení a vydání rozhodnutí	-			
Vydání dat z registru řidičů	0,2	3,2 %	3,6 %	3,2 %
Řízení o námitkách proti zápisu počtu bodů	4,0	0,7 %	0,7 %	0,5 %
Přijetí žádosti a vydání paměťové karty řidiče systému Digitálního tachografu (občana ČR i cizince)	0,3	2,7 %	2,8 %	2,9 %
Přijetí žádosti o vydání řidičského průkazu (včetně mezinárodních) a vydání řidičského průkazu (včetně mezinárodních)	0,3	28,4 %	25,8 %	30,5 %
Výpis z EKŘ a záznamu bodového hodnocení řidičů	0,3	5,9 %	7,0 %	5,9 %
Přijetí žádosti a vydání průkazu (zaznamenání) profesní způsobilosti řidiče pro cizince	0,5	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Záznamy o počtu bodů dosažených řidičem v bodovém hodnocení a další úkony spojené s bodovým hodnocením řidičů	0,5	0,9 %	0,9 %	0,6 %
Správní řízení a vydání rozhodnutí o pozastavení, odnětí, podmínění, omezení a vrácení ŘO	2,0	18,3 %	19,3 %	16,4 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Nevýhodou zavedení zpětného výkonového financování je v porovnání s agendou občanských průkazů nižší podíl relativně homogenních úkonů (Přijetí žádosti o vydání řidičského a vydání řidičského průkazu nebo Vydání dat z registru řidičů) a relativně četné zastoupení heterogenní činnosti, zahrnující například úkony Správní řízení a vydání rozhodnutí. Z tohoto důvodu může vzniknout určitý nesoulad mezi nákladovostí agendy a přidělením zdrojů na výkon agendy. Lze tak opět zkombinovat variantu výkonového financování se základní paušální platbou. Důvodem může být i následující skutečnost.

Zrušení místní příslušnosti může vést ke konkurenci mezi obcemi způsobené tím, že občané budou preferovat vzdálenější obec poskytující služby s vyšší kvalitou. Zavedení hybridního modelu, kdy část příspěvku bude vyplácena formou paušální platby s cílem zabezpečit minimální rozsah výkonu agendy na menších obcích a část z výkonového financování bude motivovat obce k poskytování služeb občanovi ve vysoké kvalitě, se tak může jevit jako vhodné řešení.

Tabulka 106: Podíl úvazků agentury ŘP na celkovém počtu úvazků pro výkon PP úřadem

Percentil	Podíl na celkovém počtu zaměstnanců 2016	Podíl na celkovém počtu zaměstnanců 2017
10 %	1,0 %	1,0 %
25 %	1,2 %	1,2 %
50 % - medián	1,5 %	1,5 %
75 %	1,9 %	1,9 %
90 %	2,3 %	2,3 %
Průměr	1,5 %	1,6 %
Variační koeficient	40 %	39 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Medián podílu agentury ŘP na celkové kapacitě (měřeno počtem úvazků) činí 1,5 %. Kapacitně se tak nejedná o objemnou agendu úřadu a její velikost je podobná agendám občanských průkazů a cestovních dokladů.

Tabulka 107: Počet pracovních úvazků agentury ŘP

Počet pracovních úvazků			
Percentil	2015	2016	2017
10 %	1,00	1,00	1,00
25 %	1,70	1,74	1,75
50 % - medián	2,13	2,13	2,13
75 %	3,65	3,45	3,70
90 %	5,20	5,65	5,65
Průměr	2,86	2,88	2,91

Zdroj: Dotazníkové šetření

Střední hodnota počtu pracovních úvazků vyšla z dotazníkového šetření na 2,1 pracovního úvazku. Potřebné počty úvazků však závisí na počtu obyvatel spádové oblasti. Proto je kvalitnějším ukazatelem přepočet pracovních úvazků na počet obyvatel obvodu.

Tabulka zachycující počet FTE úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu ORP v jednotlivých městech ukazuje, že medián počtu úvazků v agentuře ŘP na 1000 obyvatel je 0,06, což znamená, že statisticky ve střední hodnotě jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával agendu ŘP pro 16 660 obyvatel v roce 2017. Variační koeficient přesahuje 38 %, což ukazuje na statistický soubor s relativně nízkou variabilitou. U nejmenších obcí do 20 tis. obyvatel v obvodu může být vyšší hodnota způsobena slučováním některých agend. Zároveň však lze předpokládat existenci úspor z rozsahu, kdy větší obce vykonávají agendu efektivněji díky lepší dělbě práce a specializaci zaměstnanců.

Tabulka 108: Počet úvazků na 1000 obyv. obvodu

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,08	0,08	0,09
Do 30 000	0,06	0,06	0,06
Do 50 000	0,06	0,06	0,06
Do 90 000	0,05	0,04	0,05
Nad 90 000	0,05	0,05	0,05
Medián	0,06	0,06	0,06
Variační koeficient	38 %	38 %	38 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

V případě stanovení paušální platby v závislosti na velikosti správního obvodu na 0,06 úvazků na 1000 obyvatel a za předpokladu celkových čistých nákladů na zaměstnance ve výši 434 285 Kč (medián celkových mzdových nákladů navýšených o režijní náklady v roce 2017) je optimální v případě využití financování formou paušální platby stanovit příspěvek ve výši 26 057,1 Kč na 1000 obyvatel správního obvodu. Od této částky je třeba odečíst úhradu za vybraný úkon/úkony. Z výše uvedených hodnot vychází, že výsledná částka paušálu může být mírně vyšší než v případě OP.

V případě jiných přístupů k výpočtu hodnoty výkonu ještě uvádíme čisté náklady na hodinu agendy.

Tabulka 109: Čisté náklady na hodinu agendy¹⁰⁹, koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	157	168	166
25 %	204	221	226
50 % - medián	250	266	273
75 %	306	315	327
90 %	330	343	369
Průměr	252	266	277
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	253	271	288
Do 30 000	264	294	294
Do 50 000	259	264	284
Do 90 000	260	270	271
Nad 90 000	212	224	236
Variační koeficient	28 %	27 %	28 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 110: Čisté náklady na hodinu agendy, koeficient 1,48

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	190	199	201
25 %	234	262	266
50 % - medián	291	306	316
75 %	351	362	374
90 %	379	393	420
Průměr	292	308	320
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	291	311	330
Do 30 000	303	336	337
Do 50 000	299	306	329
Do 90 000	304	314	317
Nad 90 000	249	263	278
Variační koeficient	26 %	25 %	27 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

¹⁰⁹ Měřeno jako náklady na 1 hodinu fondu pracovní doby, pro účely analýzy je použita hodnota 1590 hodin ročně.

5.3 Cestovní doklady (CD)

Agendu CD lze obdobně jako předchozí agendy charakterizovat následovně:

- homogenita úkonů je velmi vysoká, prostor pro subjektivní přístup minimální; lze tak určit standard, požadovat jeho výkon a na jeho základě agendu financovat;
- místní příslušnost byla zrušena;
- data o počtu úkonů prováděných úřady v rámci agendy občanských průkazů lze čerpat především z Agendového informačního systému Evidence cestovních dokladů, který je spravován Ministerstvem vnitra; počty úkonů tak lze sbírat bez vysokých nákladů a lze je sledovat a vyhodnocovat v častých časových intervalech.

Z dotazníkového šetření a dat o počtu provedených úkonů plyne, že nejvyšší podíl na agendě má úkon Přijetí žádosti o CD a vydání CD v nezkrácené lhůtě.¹¹⁰

Tabulka 111: Podíl jednotlivých úkonů na agendě CD

činnost	medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Přijetí žádosti o CD a vydání CD v nezkrácené lhůtě	0,3	85,0 %	85,0 %	85,0 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Medián podílu agendy CD na celkové kapacitě (měřeno počtem úvazků) činí 1,1 %. Kapacitně se tak jedná o agendu úřadu s nízkým podílem činnosti a její velikost je menší než agendy občanských průkazů a cestovních dokladů. Vydání CD tvoří nejvýznamnější činnost agendy v porovnání s 60 % v případě OP.

Tabulka 112: Podíl úvazků agendy CD na celkovém počtu úvazků pro výkon PP úřadem

Percentil	Podíl na celkovém počtu zaměstnanců 2016	Podíl na celkovém počtu zaměstnanců 2017
10 %	0,6 %	0,6 %
25 %	0,8 %	0,8 %
50 % - medián	1,1 %	1,1 %
75 %	1,3 %	1,4 %
90 %	1,6 %	1,6 %
Průměr	1,1 %	1,1 %
Variační koeficient	41 %	42 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Střední hodnota počtu pracovních úvazků vyšla z dotazníkového šetření na 2 pracovní úvazky.

Tabulka 113: Počet pracovních úvazků agendy CD

Percentil	2015	2016	2017
10 %	0,66	0,66	0,66
25 %	1,00	1,00	1,00
50 % - medián	1,78	1,98	2,00
75 %	2,24	2,48	2,50
90 %	4,09	4,09	4,30
Průměr	1,90	1,97	2,01

¹¹⁰ Obecným pravidlem pro všechny agendy při tvorbě dotazníku bylo sledovat do 15 úkonů agendy; tuto segmentaci jsme považovali za dostatečnou pro možnost alokace jednotlivých úkonů v rámci agendy do příslušných kolonek, na druhou stranu je tento počet ještě relativně přehledný; počet do 15 úkonů v rámci jedné agendy byl výstupem optimalizace parametrů časové náročnosti sběru dat a mezního informačního přínosu z dodatečně získaných údajů.

Tabulka zachycující počet FTE úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu ORP v jednotlivých městech ukazuje, že medián počtu úvazků v agendě CD na 1000 obyvatel je 0,04, což znamená, že statisticky ve střední hodnotě v roce 2017 jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával agendu CD pro 24 679 obyvatel. Variační koeficient, což je podíl směrodatné odchylky a průměru vyjádřený v procentech, v tomto případě činí 40 %. Na základě výsledků lze předpokládat existenci určitých úspor z rozsahu, kdy větší obce vykonávají agendu efektivněji díky lepší dělbě práce a specializaci zaměstnanců.

Tabulka 114: Počet úvazků na 1000 obyv. obvodu

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,05	0,05	0,05
Do 30 000	0,05	0,05	0,05
Do 50 000	0,05	0,05	0,05
Do 90 000	0,03	0,03	0,03
Nad 90 000	0,03	0,04	0,04
Medián	0,04	0,04	0,04
Variační koeficient	40 %	39 %	40 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

U této agendy jsou zajímavé podíly poplatků a pokut na nákladech výkonu agendy. Především větší obce dosahují vysoké míry krytí nákladů těmito příjmy.

Tabulka 115: Podíl financování agendy správními poplatky a pokutami, koeficient 1,32

Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	76,6 %	69,4 %	76,4 %
25 %	98,6 %	96,1 %	98,6 %
50 % - medián	135,0 %	125,2 %	136,8 %
75 %	190,7 %	166,5 %	186,8 %
90 %	225,5 %	207,5 %	220,6 %
Průměr	149,8 %	133,5 %	144,9 %
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	113,8 %	102,7 %	116,5 %
Do 30 000	134,0 %	119,0 %	137,0 %
Do 50 000	139,1 %	119,2 %	124,4 %
Do 90 000	179,6 %	161,8 %	173,8 %
Nad 90 000	190,2 %	172,6 %	181,7 %
Variační koeficient	51,4 %	50,8 %	48,0 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 116: Podíl financování agentury správními poplatky a pokutami, koeficient 1,48

Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	68,3 %	61,9 %	68,1 %
25 %	87,9 %	85,7 %	87,9 %
50 % - medián	120,4 %	111,7 %	122,0 %
75 %	170,0 %	148,5 %	166,6 %
90 %	201,1 %	185,0 %	196,8 %
Průměr	133,6 %	119,1 %	129,2 %
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	101,5 %	91,6 %	103,9 %
Do 30 000	119,5 %	106,1 %	122,2 %
Do 50 000	124,1 %	106,4 %	110,9 %
Do 90 000	160,2 %	144,3 %	155,0 %
Nad 90 000	169,7 %	154,0 %	162,1 %
Variační koeficient	51,4 %	50,8 %	48,0 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Obrázek minimálních čistých nákladů na výkon agentury pak vypadá následovně.

Tabulka 117: Čisté náklady na hodinu agentury¹¹¹, koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	- 392	- 396	- 399
25 %	- 280	- 230	- 307
50 % - medián	- 151	- 109	- 150
75 %	- 2	8	- 13
90 %	45	91	87
Průměr	- 172	- 117	- 169
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	- 79	- 44	- 125
Do 30 000	- 101	- 50	- 128
Do 50 000	- 122	- 62	- 76
Do 90 000	- 263	- 197	- 260
Nad 90 000	- 320	- 252	- 280
Variační koeficient	- 1,28	- 1,61	- 1,35

Zdroj: Dotazníkové šetření

V souhrnu tak lze říci, že agenda byla ve sledovaných rocích **samofinancovatelná**. Existovaly samozřejmě obce, které na správních poplatcích nevybraly takovou částku, která by pokryla mzdové a režijní náklady. Těch však bylo velmi málo a jednalo se velikostně o menší obce. Tento deficit by bylo možné pokrýt úhradou za elementární působnost, která by však neměla dle výše

¹¹¹ Měřeno jako náklady na 1 hodinu fondu pracovní doby, pro účely analýzy je použita hodnota 1590 hodin ročně.

uvedených výpočtů dosahovat významnějších hodnot (lze mluvit maximálně o řádu desítek tisíc korun).

Tabulka 118: Čisté náklady na hodinu agendy, koeficient 1,48

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	- 350	- 345	- 366
25 %	- 240	- 189	- 270
50 % - medián	- 96	- 64	- 106
75 %	36	47	29
90 %	79	132	134
Průměr	- 130	- 74	- 123
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	-34	2	- 76
Do 30 000	-60	-9	- 83
Do 50 000	-83	- 23	- 34
Do 90 000	-222	-155	- 215
Nad 90 000	-278	-207	- 233
Variační koeficient	-1,69	-2,57	- 1,86

Zdroj: Dotazníkové šetření

5.4 Czech POINT (CZP)

Charakter agendy CZP lze shrnout v následujících bodech:

- homogenita klíčových úkonů je velmi vysoká, úředník tak nemá téměř žádný prostor pro subjektivní přístup, což znamená, že u této agendy lze též zavést standard, požadovat jeho výkon a na jeho základě agendu financovat;
- agenda obsahuje velký počet úkonů s nerovnoměrnou distribucí, tj. pro výkonové financování bude obtížné vybrat vhodné úkony, na jejichž základě bude agenda financována;
- místní příslušnost zde není;
- agenda je často vykonávána pouze v rámci části úvazků více pracovníků;
- data o počtu úkonů jsou dostupná z IS Czech POINT - systém kontaktních míst veřejné správy;
- existují alternativní poskytovatelé služby (např. CzechPoint na pobočkách České pošty, provozovny notářů); zde se pak nabízí právní otázka, zda je možné poskytovat níže vypočtenou úhradu za výkony v rámci agendy CZP pouze obcím, nebo je třeba tytéž částky hradit i jiným poskytovatelům při změně modelu¹¹².

Služba Czech POINT slouží jako univerzální kontaktní místo veřejné správy vydávající občanům zejména ověřené výpisy z informačních systémů veřejné správy.

¹¹² Studie se zabývá obcemi, nicméně to, že je zde u této agendy kvazikonkurenční prostředí, může mít vliv na výkon agendy, tj. i na potřebu zohlednit tento fakt při hledání vhodného způsobu financování.

Za činnost ověřujícího tuzemského správního úřadu, kam spadají kontaktní místa zřízená na obecních úřadech, je úřad oprávněn, v souladu s § 9d odst. 3 zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, vybírat poplatek – konkrétně za vydání ověřeného výstupu od žadatele činí správní poplatek 100 Kč za první stránku a 50 Kč za každou další započatou stránku.

5.4.1 Czech POINT (CZP) - ORP

Z dat IS a dotazníkového šetření plyne, že kapacitně nejvyšší podíl na agendě mají činnosti Vydání výpisu z Rejstříku trestů fyzické osoby, Vydání výpisu ze základních registrů a Konverze dokumentů.

Tabulka 119: Podíl jednotlivých úkonů na agendě CZP

Činnost	Medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Vydání výpisu z bodového hodnocení řidiče	0,1	0,5 %	0,5 %	0,5 %
Vydání výpisu z insolvenčního rejstříku	0,1	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Vydání výpisu z Katastru nemovitostí	0,2	6,5 %	4,8 %	4,0 %
Snímek z katastrální mapy	0,2	0,1 %	0,2 %	0,2 %
Vydání výpisu z Rejstříku trestů fyzické osoby	0,2	14,5 %	14,0 %	12,0 %
Vydání výpisu z Rejstříku trestů právnické osoby	0,1	0,4 %	0,3 %	0,4 %
Vydání výpisu z Veřejných rejstříků	0,1	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Vydání výpisu z Živnostenského rejstříku	0,1	0,9 %	0,8 %	0,6 %
Podání do registru účastníků provozu modulu autovraků ISOH	0,1	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Vydání výpisu z bodového hodnocení řidiče	0,1	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Vydání výpisu z některého ze základních registrů, nebo o žádost o změnu údajů v registru	0,2	15,0 %	15,2 %	15,8 %
Zřízení datové schránky na žádost	0,3	0,7 %	1,1 %	0,6 %
Přidání pověřené osoby, zneplatnění přístupových údajů či znepřístupnění datové schránky a jiné úkony spojené s užíváním datových schránek	0,3	1,4 %	1,2 %	1,0 %
Konverze dokumentu v listinné podobě do dokumentu obsaženého v datové zprávě nebo datovém souboru	0,3	9,5 %	11,2 %	12,2 %
Konverze dokumentu obsaženého v datové zprávě nebo datovém souboru do dokumentu v listinné podobě	0,2	25,5 %	25,6 %	26,9 %
Zprostředkovaná identifikace osoby	0,3	0,0 %	0,0 %	0,8 %
Přijetí podání podle živnostenského zákona (§ 72)	0,2	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Agenda CZP je velmi často spojována i s dalšími agendami. Jen 8 % obcí v dotazníkovém šetření uvedlo, že pracovníci se specializují pouze na tuto agendu. Nejčastěji dochází ke spojení agendy CZP s agendou evidence obyvatel, matriční agendou, podatelnou apod.

Tabulka 120: Podíl úvazků agendy CZP na celkovém počtu úvazků pro výkon PP úřadem

Percentil	Podíl na celkovém počtu zaměstnanců 2016	Podíl na celkovém počtu zaměstnanců 2017
10 %	0,3 %	0,3 %
25 %	0,4 %	0,4 %
50 % - medián	0,5 %	0,5 %
75 %	0,8 %	0,7 %
90 %	1,3 %	1,3 %
Průměr	0,6 %	0,6 %
Variační koeficient	61 %	61 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Medián podílu agendy CZP na celkové kapacitě (měřeno celkovým počtem pracovních úvazků) činí 0,5 %.

Tabulka 121: Počet pracovních úvazků agendy CZP

Percentil	Počet pracovních úvazků		
	2015	2016	2017
10 %	0,30	0,30	0,30
25 %	0,50	0,50	0,50
50 % - medián	1,00	1,00	0,98
75 %	1,60	1,58	1,52
90 %	2,26	2,00	2,00
Průměr	1,32	1,26	1,26

Zdroj: Dotazníkové šetření

Střední hodnota počtu pracovních úvazků vyšla z dotazníkového šetření na 0,98 pracovního úvazku v roce 2017.

Tabulka zachycující počet FTE úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu ORP v jednotlivých obcích ukazuje, že medián počtu úvazků v agendě CZP na 1000 obyvatel je 0,02, což znamená, že statisticky ve střední hodnotě v roce 2017 jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával agendu CZP pro 44 307 obyvatel. Variační koeficient v tomto případě činí 60 %, což ukazuje na silnější nesourodost statistického souboru a skutečnost, že se hodnoty mezi obcemi značně liší.

Tabulka 122: Počet úvazků na 1000 obyv. obvodu

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,03	0,03	0,03
Do 30 000	0,03	0,03	0,03
Do 50 000	0,03	0,03	0,03
Do 90 000	0,02	0,02	0,02
Nad 90 000	0,02	0,02	0,02
Medián	0,02	0,02	0,02
Variační koeficient	61 %	62 %	63 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Míra krytí nákladů příjmy u mediánové obce dosahuje kolem 10,4 % výdajů, tj. nejde o významný zdroj příjmů agendy. Přesto u největších obcí tyto příjmy přesahují 30 %, což může potvrzovat existenci vlivu velkých měst jako lokálních center.

V přepočtu na hodinu agendy dle velikostních kategorií obcí (dle počtu obyvatel spádového území) a při zahrnutí různých skupin nákladů pak vypadá nákladovost agendy následovně.

Tabulka 123: Čisté náklady na hodinu agendy¹¹³, koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	139	161	212
25 %	199	222	254
50 % - medián	260	296	324
75 %	344	365	386
90 %	396	411	471
Průměr	269	291	326
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	323	340	372
Do 30 000	243	267	316
Do 50 000	285	296	329
Do 90 000	316	338	362
Nad 90 000	173	211	246
Variační koeficient	46 %	43 %	38 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 124: Čisté náklady na hodinu agendy, koeficient 1,48

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	176	184	248
25 %	233	257	299
50 % - medián	301	337	367
75 %	386	415	436
90 %	438	461	525
Průměr	308	332	370
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	364	382	418
Do 30 000	282	307	361
Do 50 000	325	339	375
Do 90 000	357	380	407
Nad 90 000	208	249	286
Variační koeficient	43 %	41 %	36 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tyto náklady pak lze jednoduše přepočítat na jednotlivé úkony dle jejich časové náročnosti.

V případě ORP jsou čisté náklady agendy různé pro jednotlivé kategorie obcí. ORP s malým správním obvodem mají vysoké čisté náklady na agendu a naproti tomu velké ORP díky vysokým

¹¹³ Měřeno jako náklady na 1 hodinu fondu pracovní doby, pro účely analýzy je použita hodnota 1590 hodin ročně.

příjmům a vyšší efektivitě vykazují náklady nejnižší. Přesto vztah mezi velikostí obvodu a náklady na agendu není lineární.

5.4.2 Czech POINT (CZP) - POÚ

Z dotazníkového šetření za POÚ plyne, že nejvyšší podíl na agendě mají konverze dokumentů, výpisy z Katastru nemovitostí, výpisy z rejstříku trestů a výpisy z bodového hodnocení řidiče, které celkem tvoří okolo 70 % sledované agendy.

V případě agendy CZP u POÚ vychází vyšší počet pracovních úvazků na 1000 obyvatel obvodu v porovnání s ORP. Medián počtu úvazků v agendě CZP na 1000 obyvatel činí 0,04, což znamená, že statisticky ve střední hodnotě jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával v roce 2017 agendu CZP pro 22 250 obyvatel.

V přepočtu na hodinu agendy dle velikostních kategorií obcí (dle počtu obyvatel spádového území) a při zahrnutí různých skupin nákladů pak vypadá rozdělení následovně.

Tabulka 125: Čisté náklady na hodinu agendy¹¹⁴, koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	168	220	235
25 %	233	270	296
50 % - medián	310	336	345
75 %	361	364	382
90 %	396	405	429
Průměr	263	297	335
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 8 000	315	327	363
Nad 8 000	229	278	317
Variační koeficient	84 %	66 %	51 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 126: Čisté náklady na hodinu agendy, koeficient 1,48

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	200	254	270
25 %	273	307	336
50 % - medián	351	379	392
75 %	406	409	429
90 %	445	456	483
Průměr	304	341	382
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	356	369	409
Do 30 000	270	323	365
Variační koeficient	75 %	58 %	47 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

¹¹⁴ Měřeno jako náklady na 1 hodinu fondu pracovní doby, pro účely analýzy je použita hodnota 1590 hodin ročně.

U POÚ je také pozorovatelný značný rozdíl v nákladech mezi kategoriemi obcí. Díky vyššímu příjmu ze správních poplatků vychází agenda CZP jako nákladnější u malých obcí do 8 000 obyvatel správního obvodu v porovnání s většími obcemi s POÚ.

5.4.3 Hlavní zjištění – základní působnost (ZP)

U obcí se ZP nedává smysl sledovat počty úvazků agendy, protože pracovníci běžně vykonávají více agend současně a neumí s dostatečnou přesností rozdělit úvazky mezi vykonávané agendy.

V případě obcí se základní působností se jedná o agendu, která je vykonávána nárazově a v malém rozsahu. Pouze u obcí nad 2 000 obyvatel zabírá agenda více než 20 hodin ročně (průměrná hodnota dosahuje 49 hodin u největších obcí).

Agenda je vykonávána pouze v rámci části úvazků.

Všechny výše uvedené skutečnosti je třeba zohlednit při stanovování případné paušální úhrady za elementární výkon agendy doplňující výkonové financování.

5.5 Registr silničních vozidel (RSV)

Agendy RSV lze popsat jako agendu

- s relativně homogenními klíčovými úkony;
- se zrušenou místní příslušností;
- s fungujícím Registrem silničních vozidel, ze kterého lze čerpat data o počtech úkonů;
- s výraznými příjmy ze správních poplatků - na základě dotazníkového šetření lze říci, že pro většinu obcí příjmy ze správních poplatků (v malé míře také pokut) výrazně převyšují náklady na výkon agendy; menší obce mají tento podíl jako nejnižší, přesto však celkově vykazují kladnou bilanci u výkonu agendy RSV.

Z dotazníkového šetření plyne, že nejvyšší podíl na agendě mají úkony zápis změny vlastníka a zápis nového vlastníka vozidla do registru silničních vozidel.

Tabulka 127: Podíl jednotlivých úkonů na agendě RSV

Činnost	Medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Přijetí žádosti a poskytnutí údajů z registru silničních vozidel	0,3	7,0 %	7,0 %	6,1 %
Zápis vlastníka silničního vozidla do registru silničních vozidel (Přihlášení nového nebo dovezeného vozidla – první registrace v ČR)	0,6	13,6 %	16,7 %	17,2 %
Zápis změny vlastníka nebo provozovatele silničního vozidla v registru silničních vozidel (Převod ojetého, již registrovaného vozidla)	0,5	20,7 %	23,1 %	24,1 %
Zápis změn ostatních údajů v registru silničních vozidel	0,3	15,4 %	15,7 %	14,6 %
Vyřazení vozidla z registru silničních vozidel (Dočasné vyřazení – DEPOZIT)	0,3	3,4 %	2,1 %	1,8 %
Žánik vozidla v registru silničních vozidel (Trvalé vyřazení vozidla)	0,2	7,7 %	5,2 %	2,6 %
Přijetí žádosti a vydání duplikátu dokladu k vozidlu a vydání nového dokladu k vozidlu	0,5	5,5 %	6,8 %	6,7 %
Přijetí žádosti a vydání tabulky s registrační značkou po ztrátě, zničení nebo odcizení	0,3	0,9 %	1,1 %	1,0 %
Přijetí žádosti a vydání tabulky s registrační značkou na vývoz	0,3	0,9 %	1,0 %	0,8 %
Přidělení registrační značky na přání	0,5	0,0 %	0,1 %	0,1 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 128: Podíl úvazků agendy RSV na celkovém počtu úvazků pro výkon PP úřadem

Percentil	Podíl na celkovém počtu zaměstnanců 2016	Podíl na celkovém počtu zaměstnanců 2017
10 %	1,6 %	1,7 %
25 %	2,0 %	2,1 %
50 % - medián	2,4 %	2,5 %
75 %	3,0 %	3,0 %
90 %	3,5 %	3,4 %
Průměr	2,5 %	2,5 %
Variační koeficient	31 %	31 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Dle počtu zaměstnanců jde o agendu rozsáhlejší, než je například agenda občanských průkazů, evidence obyvatel nebo řidičských průkazů.

Střední hodnota počtu pracovních úvazků vyšla z dotazníkového šetření na 4,05 pracovního úvazku.

Tabulka 129: Počet pracovních úvazků agendy RSV

Percentil	Počet pracovních úvazků		
	2015	2016	2017
10 %	1,94	1,94	2,00
25 %	2,05	2,15	2,55
50 % - medián	4,00	4,05	4,05
75 %	5,80	5,85	5,85
90 %	7,98	8,00	8,00
Průměr	4,87	5,05	5,11

Zdroj: Dotazníkové šetření

Medián počtu úvazků v agendě RSV na 1000 obyvatel je 0,10, což znamená, že v roce 2017 jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával agendu RSV pro cca 10 152 obyvatel. Variační koeficient v tomto případě činí 31 %.

Výdaje na jeden pracovní úvazek jsou rostoucí s velikostí obce mimo kategorii největších obcí.

Obdobně jsou s velikostí obce rostoucí i příjmy z poplatků a pokut. Z následujícího lze zřetelně vyčíst, do jaké míry příjmy kryjí/nekryjí výdaje na výkon agendy RSV. U mediánové obce příjmy tvoří kolem 163 % výdajů, i když dle variačního koeficientu jsou hodnoty získané od šetřeného vzorku obcí značně variabilní. Přesto je zřejmé, že převážná většina obcí vykazuje příjem ze správních poplatků (a v malé míře příjem z pokut) vyšší než jsou náklady agendy.

Tabulka 130: Podíl financování agenty správními poplatky a pokutami, koeficient 1,32

Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	neuveďeno	neuveďeno	neuveďeno
25 %	110,6 %	95,8 %	101,3 %
50 % - medián	177,4 %	159,1 %	162,9 %
75 %	222,0 %	203,9 %	198,6 %
90 %	257,2 %	232,9 %	225,4 %
Průměr	158,8 %	149,7 %	147,4 %
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	144,2 %	129,9 %	126,6 %
Do 30 000	133,4 %	118,9 %	117,9 %
Do 50 000	158,7 %	151,0 %	136,0 %
Do 90 000	142,6 %	138,5 %	143,1 %
Nad 90 000	230,7 %	226,8 %	232,1 %
Variační koeficient	60,7 %	60,7 %	62,4 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 131: Podíl financování agenty správními poplatky a pokutami, koeficient 1,48

Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
25 %	98,6 %	85,5 %	90,3 %
50 % - medián	158,2 %	141,9 %	145,3 %
75 %	198,0 %	181,8 %	177,2 %
90 %	229,4 %	207,7 %	201,1 %
Průměr	141,6 %	133,5 %	131,4 %
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	128,6 %	115,8 %	112,9 %
Do 30 000	119,0 %	106,0 %	105,1 %
Do 50 000	141,5 %	134,7 %	121,3 %
Do 90 000	127,2 %	123,6 %	127,6 %
Nad 90 000	205,7 %	202,3 %	207,0 %
Variační koeficient	60,7 %	60,7 %	62,4 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tomuto závěru odpovídají také čisté průměrné náklady obcí. V dělení dle velikostních kategorií obcí vypadá obrázek průměrných výdajů na pracovní úvazek následovně.

Tabulka 132: Čisté náklady na hodinu agendy¹¹⁵, koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	- 569	- 539	- 510
25 %	- 403	- 355	- 376
50 % - medián	- 263	- 243	- 261
75 %	- 125	- 127	- 118
90 %	70	68	105
Průměr	- 265	- 241	- 243
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	- 199	- 157	- 150
Do 30 000	- 265	- 216	- 219
Do 50 000	- 186	- 158	- 110
Do 90 000	- 299	- 295	- 344
Nad 90 000	- 407	- 413	- 445
Variační koeficient	-96 %	-105 %	-108 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 133: Čisté náklady na hodinu agendy, koeficient 1,48

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	- 527	- 493	- 462
25 %	- 357	- 314	- 332
50 % - medián	- 220	- 199	- 212
75 %	- 84	- 86	- 71
90 %	122	114	156
Průměr	- 223	- 198	- 197
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	- 156	- 112	- 104
Do 30 000	- 225	- 173	- 174
Do 50 000	- 146	- 116	- 65
Do 90 000	- 255	- 248	- 294
Nad 90 000	- 368	- 372	- 402
Variační koeficient	- 114 %	- 129 %	- 134 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Agenda RSV vykazuje stabilní objem. Jako jedna z mála má významný příjem ze správních poplatků, které převyšují náklady na výkon agendy u většiny ORP. Speciálním případem jsou menší ORP, kde příjmy nemusí dostačovat z důvodu nižšího počtu prováděných úkonů, spojování s dalšími agendami, které nám byly vykázány jako součást úvazků agendy RSV, nebo případné nehospodárnosti nastavených procesů.

Ač se tedy agenda svými znaky kvalifikuje pro výkonové financování, má zde smysl hovořit maximálně o nižší paušální úhradě menším obcím, neboť agenda je schopná se samofinancovat ze správních poplatků apokut.

¹¹⁵ Měřeno jako náklady na 1 hodinu fondu pracovní doby, pro účely analýzy je použita hodnota 1590 hodin ročně.

5.6 Obecní živnostenský úřad (OŽÚ)

Živnostenský zákon patří k jednomu z nejvíce novelizovaných právních předpisů. Většinou se však změny týkají pouze úprav některých živností či jde o reakci na změnu zvláštních právních předpisů. Za významnou změnu lze považovat zákon č. 130/2008 Sb., který se výrazně snažil snížit administrativní zatížení podnikatelů zjednodušením a urychlením procesu vzniku živnostenských oprávnění a jejich změn. Došlo tehdy ke zrušení místní příslušnosti a též ke zrušení živnostenských listů a koncesních listin, které byly nahrazeny výpisem z živnostenského rejstříku. Zároveň byla změněna cena správního poplatku za vydání živnostenského oprávnění. Nyní lze při ohlášení může uvést libovolný počet živností a platí se pouze jeden správní poplatek.

Za agendu OŽÚ jsme čerpali data jednak z dotazníkového šetření, jednak z Informačního systému pro podporu vedení agendy živnostenského podnikání (IS RŽP), který byl vytvořen pro potřeby Ministerstva průmyslu a obchodu ČR, jež má ze zákona povinnost spravovat Živnostenský rejstřík s údaji o subjektech podnikajících v režimu živnostenského zákona. Jde o procesně orientovaný informační systém, ve kterém jsou jednotlivé případy řešené živnostenskými úřady (ŽÚ) řízeny pomocí vnitřního workflow. IS RŽP pracuje nad jednotnou datovou základnou, která obsahuje jak všechna data živnostenského registru, tak veškeré informace potřebné k řízení procesů vlastní živnostenské agendy.

Hlavní znaky agendy OŽÚ lze shrnout následovně:

- homogenita úkonů je střední, zároveň je zde prostor pro subjektivní přístup konkrétního zaměstnance, což implikuje, že vývoj a zavedení standardu, jehož výkon a na jehož základu budou úkony financovány, mohou být obtížnější než u předchozích agend;
- místní příslušnost je zrušena;
- data o největším podílu úkonů agendy lze získat z centrálního informačního systému;
- vysoká míra informatizace úkonů (viz konkrétní popis výše) pouze u některých úkonů;
- bylo zjištěno vysoké využití úředníků, které může mít dopad na kvalitu výkonu agendy (např. snížení počtu kontrol apod.) – tato skutečnost hovoří opět o potřebě zafinancování jednotlivých úkonů a zároveň o stanovení určitého paušálu, který by pokrýval aktivity typu kontrolní činnosti.

Z dotazníkového šetření plyne, že nejvyšší podíl na agendě má úkon Zpracování Avíza, Vydání výpisu ze ŽR a Řešení podnětů. Celkem byla získána data za 54 obcí, které mají přes 400 pracovních úvazků v rámci agendy OŽÚ.

Tabulka 134: Podíl jednotlivých úkonů na agendě OŽÚ

Činnost	Medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Vydání výpisu ze ŽR jako průkazu živnostenských oprávnění	5,0	21,4 %	21,3 %	21,9 %
Vydání výpisu a potvrzení ze živnostenského rejstříku	0,3	0,2 %	0,2 %	0,2 %
Vyrozumění o přerušení a pokračování v provozování živnosti	0,5	1,7 %	1,6 %	1,6 %
Řízení a vydání rozhodnutí o zrušení živnostenského oprávnění	5,0	4,8 %	4,8 %	5,2 %
- z toho sankčních	5,0	1,1 %	1,0 %	1,0 %
Vyrozumění o zápisu provozovny, změn do živnostenského rejstříku a míst pro vypořádání závazků po ukončení provozovny	0,5	1,9 %	2,0 %	2,1 %
Řízení a vydání rozhodnutí o pozastavení živnostenského oprávnění	5,0	0,0 %	0,1 %	0,1 %
Počet řešených podnětů	2,0	20,4 %	20,3 %	21,4 %
Další stanoviska, vyjádření a souhlasy	2,0	6,5 %	6,5 %	7,3 %
Zpracování Avíza	2,0	27,1 %	27,3 %	24,3 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 135: Podíl úvazků agentury OŽÚ na celkovém počtu úvazků pro výkon PP úřadem

Percentil	Podíl na celkovém počtu zaměstnanců 2016	Podíl na celkovém počtu zaměstnanců 2017
10 %	2,5 %	2,6 %
25 %	2,9 %	2,9 %
50 % - medián	3,6 %	3,3 %
75 %	4,2 %	4,2 %
90 %	4,8 %	4,9 %
Průměr	3,6 %	3,6 %
Variační koeficient	26 %	26 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Medián podílu agentury OŽÚ na celkové kapacitě (měřeno počtem úvazků) činí 3,3 %. Kapacitně se tak nejedná o objemnou agendu úřadů. Na základě konzultací s MPO je takový podíl značně podhodnocený, což ukazuje i naše zjištění o časovém vytížení úřadů (mediánový úřad byl v roce 2017 vytížen na cca 187 %).

Tabulka 136: Počet pracovních úvazků agentury OŽÚ

Percentil	2015	2016	2017
10 %	2,73	2,70	2,70
25 %	3,70	3,63	3,10
50 % - medián	6,00	5,90	5,95
75 %	9,25	9,25	9,25
90 %	11,74	12,25	11,75
Průměr	7,21	7,18	7,19

Zdroj: Dotazníkové šetření

Střední hodnota počtu pracovních úvazků vyšla z dotazníkového šetření na 5,95 pracovního úvazku v roce 2017.

Tabulka 137: Počet úvazků na 1000 obyv.

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,17	0,17	0,17
Do 30 000	0,15	0,15	0,15
Do 50 000	0,15	0,14	0,14
Do 90 000	0,14	0,14	0,14
Nad 90 000	0,12	0,12	0,12
Medián	0,15	0,15	0,15
Variační koeficient	25 %	24 %	24 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Vztah počtu úředníků agentury na 1000 obyvatel správního obvodu ukazuje, že větší obce nad 20 000 obyvatel jsou efektivnější a vyžadují méně pracovníků.

Příjmy z poplatků a pokut jsou rostoucí s velikostí obce a míra krytí nákladů příjmy u mediánové obce dosahuje kolem 11 % výdajů (2017). Nejde tak o významný zdroj pro financování agentury.

V přepočtu na hodinu agentury dle velikostních kategorií obcí (dle počtu obyvatel spádového území) a při zahrnutí různých skupin nákladů pak vypadá rozdělení čistých nákladů následovně.

Tabulka 138: Čisté náklady na hodinu agentury, koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	277	287	318
25 %	300	314	345
50 % - medián	336	343	373
75 %	354	385	397
90 %	401	426	463
Průměr	333	349	378
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	327	338	380
Do 30 000	339	362	389
Do 50 000	348	362	383
Do 90 000	344	362	385
Nad 90 000	298	312	347
Variační koeficient	17 %	17 %	16 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 139: Čisté náklady na hodinu agentury, koeficient 1,48

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	316	329	363
25 %	343	357	393
50 % - medián	380	389	425
75 %	402	435	450
90 %	455	483	517
Průměr	378	396	428

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	370	383	429
Do 30 000	385	411	441
Do 50 000	394	409	433
Do 90 000	391	410	436
Nad 90 000	341	357	396
Variační koeficient	16 %	16 %	16 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tyto hodinové náklady lze opět jednoduše a při znalosti časové náročnosti jednotlivých úkonů přepočítat na náklady za úkon. Souhrnná tabulka je uvedena v komparaci s ostatními agendami v závěrečném shrnutí.

Dle stanoviska ministryně MPO patří mezi její priority další rychlé dopracování a plná digitalizace živnostenské agendy. IS RŽP by měl přes Portál občana umožnit elektronické podání přes mailovou aplikaci občanů s e-identitou a současně se plně propojit s dalšími relevantními rejstříky včetně registru plátců daně. Společným cílem ministryně MPO a hlavního architekta eGovernmentu včetně MV je rozvinutí koncepce Digitální Česko reagující na fakt, že čeští občané a firmy v evropsky srovnatelné míře využívají digitální komunikaci s firmami a bankami a veřejná správa musí tento vývoj odrazit pomocí tzv. omnichannel approach (multikanálového přístupu), neboli umožněním jak konvenčního, tak digitálního přístupu ke službám živnostenské agendy (ale také dalších agend, které nejsou v rámci přenesené působnosti). Proto bude na MPO upravena funkce náměstka pro digitalizaci ekonomiky. Po realizaci možnosti plné digitalizace živnostenské agendy by měla v budoucnu podstatně klesnout pracovní náročnost živnostenské agendy poskytované konvenčním kanálem - fyzickou návštěvou - stejně, jako je tomu dnes již v českých bankách.

5.7 Matriční agenda

Jak uvádí MV ve své zprávě „Analýza výkonu matriční agendy v letech 2014 – 2016“, problematiku matriční agendy nastavuje zejména zákon č. 301/2000 Sb. o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů a dále vyhláška Ministerstva vnitra č. 207/2001 Sb., kterou se tento zákon č. 301/2000 Sb. provádí. Prostřednictvím přílohy 1 této vyhlášky Ministerstva vnitra č. 207/2001 Sb., je stanoven seznam matričních úřadů v ČR a vymezení správních obvodů.

Matričními úřady jsou obecní úřady, v hlavním městě Praze úřady městských částí, v územně členěných statutárních městech úřady městských obvodů nebo úřady městských částí a pro území vojenských újezdů újezdní úřady, které jsou určeny, včetně vymezení správních obvodů, ministerstvem vnitra (MV).

Financování matričních úřadů je každoročně realizováno prostřednictvím příspěvku na výkon přenesené (matriční) působnosti, který je obcím poukazován zákonem o státním rozpočtu. Tento příspěvek byl v letech 2014 – 2016 poukazován 1 229 obcím a hlavnímu městu Praze (celkem 1 230).

V celkovém počtu 1 229 matričních úřadů, které jsou „vypláceny“, jsou počítány matriční úřady městských částí Brno, Ústí nad Labem, a Ostravy jako jeden matriční úřad.

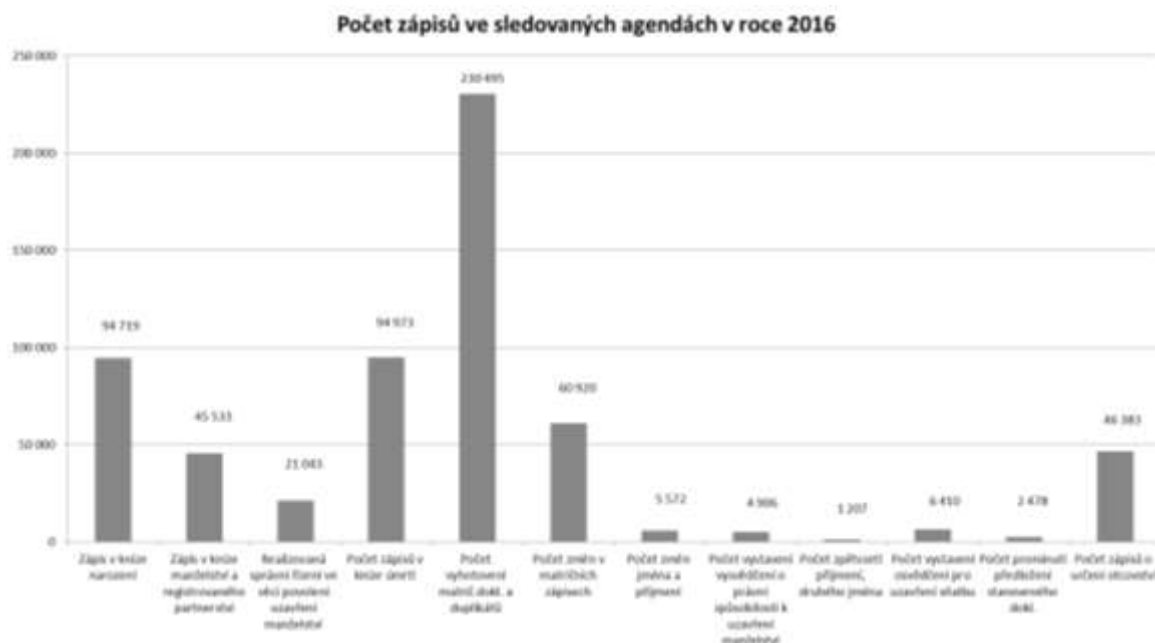
V případě hlavního města Prahy se matriční úřady nacházejí v městských částech Praha 1 – 22. Příspěvek na výkon matriční agendy je převáděn hlavnímu městu Praze jako jedna částka. Magistrát

hlavního města Praha následně prostřednictvím Statutu příspěvek na výkon matriční agendy jednotlivým městským částem převádí.

Brno má devět matričních úřadů a jednu zvláštní matriku. Příspěvek na zvláštní matriku Brno je zakomponován v celkové částce příspěvku určenému městu Brno, není samostatně vyčleněn obdobným způsobem, jako je tomu u 1 229 obcí.

Průměrný počet obyvatel spadajících pod 1 matriku v roce 2016 byl 8 580. Nejmenší matriční úřady mají ve své působnosti jen něco málo přes 400 obyvatel v rámci svých správních obvodů. (Zdroj: *Analýza výkonu matriční agendy v letech 2014 – 2016, MV*)

Graf 13 – Rozložení počtu úkonů



Zdroj: MV

Agendu matrik lze charakterizovat následovně:

- homogenita úkonů je relativně vysoká, prostor pro subjektivní přístup minimální; lze tak určit standard, požadovat jeho výkon a na jeho základě agendu financovat;
- místní příslušnost částečně uvolněna;
- data o počtu prvozápisů prováděných úřady lze navázat na údaje o počtu narození, sňatků, registrovaných partnerství, úmrtí apod.

Z těchto důvodů, potažmo na základě výstupů z vícekritériální analýzy, byla agenda matričních úřadů zařazena mezi agendy vhodné k výkonovému financování.

Agenda nebyla šetřena zpracovatelem, protože šetření a výpočty provedl zadavatel před zadáním analýzy.

Výstupy z analýzy zadavatele jsou následující:

Tabulka 140: Varianty výše příspěvku na prvozápis v roce 2019 – výpočet na základě znalosti časové náročnosti vykonávaných agend a počtu prvozápisů

Sledovaná problematika	P.č.	Rok 2016
Celkový počet hodin odvedených při výkonu 11 činností zjišťovaných dotazníkovým šetřením (hod.)	1.	789 152,37
Vyjádření poměru celkové časové náročnosti 11 sledovaných činností k celkovému objemu činností matriční agendy.	2.	50,00%
"Čistý" roční pracovní úvazek vyjádřený v hodinách (hod.) jednoho zaměstnance	3.	1 684,00
Teoretický normovaný počet pracovních úvazků potřebných na zajištění matriční agendy	4. = (1: 3.) x 2	937,2
Celkový počet vykázaných pracovních úvazků vzešlý z dotazníkového šetření	5.	963,00
Roční náklad na 1 pracovní úvazek úředníka konajícího "komplexní výkon matriční agendy obce"	6.	465 000,00 Kč ¹¹⁶
Vykázané nemzdové náklady matričních úřadů (materiál, ostatní náklady)	7.	36 244 010 Kč
Počet prvozápisů v roce 2016 u obcí typu I, II a III	8.	235 243
Celkové náklady na 963,00 úvazků (Kč)	9. = (5. x 6.)	447 795 000 Kč
Celkové náklady na matriční úřady	10. = 7. + 9.	484 039 010 Kč
Celkové vykázané inkaso správních poplatků za matriční úkony	11.	51 716 305 Kč
Celkové náklady očištěné o dodatečné příjmy	12. = 10. – 11.	432 322 705 Kč
Náklady na jeden prvozápis	13. = (12. : 8.)	1837,7 Kč

Zdroj: MV

Pokud je náklad na jeden prvozápis v roce 2016 podroben valorizaci stejnými procentuálními nárůsty příspěvku v jednotlivých letech 2017, 2018 a 2019, poté je žádoucí uvažovat o částce 2 127 Kč jako odpovídajícímu výdaji na jeden prvozápis v roce 2019, což je spojeno s úsporou na matričním příspěvku ve výši cca 150 mil. Kč. Blíže viz tabulka níže.

Tabulka 141 Valorizace příspěvku

Rok	Valorizace příspěvku ve výši	Náklady na jeden prvozápis (Kč)
2016		1 837,7 Kč
2017	5 % oproti roku 2016	1 929,6 Kč
2018	5 % oproti roku 2017	2 026,1 Kč
2019	5 % oproti roku 2018	2 127,4 Kč

Zdroj: MV

Podrobněji se rozdělení příspěvku na výkon matriční agendy věnuje materiál MV - Analýza výkonu matriční agendy v letech 2014 – 2016.

¹¹⁶ Referent všeobecné správy vnitřních věcí státu je v 8. platové třídě podle NV č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě. Finanční rozpětí v 8. platové třídě je od 16 000 do 24 120 Kč. V 8. platové třídě 7. platovém stupni (praxe do 15 let) je finanční ohodnocení ve výši 20 010 Kč. (Z 12 platových stupňů uvažován "středový" platový stupeň, tj. stupeň 7). K měsíčnímu průměrnému tarifu 20 010 Kč je nutné připočíst pohyblivou složku platu koeficientem 1,2 (20 010 Kč x 1,2 = 24 012 Kč). Do výpočtu je dále nutné započíst odvody (koeficient 1,34). Výše měsíční superhrubé mzdy je 32 176 Kč (24 012 x 1,34 = 32 176 Kč). Dále je nutné započíst režijní náklady, které souvisejí s řízením, činností a obsluhou úřadu, např. kancelářské potřeby, energie, telefony, pošta, nájemné, pojištění, vzdělávání úředníků, náklady na obslužný personál (koeficient 1,2), tedy výše mzdy po započítání režijních nákladů je 38 611 Kč (32 176 x 1,2). Měsíční náklad na 1 pracovní úvazek, včetně odvodů a režijních nákladů je 38 611 Kč. Roční náklad na 1 pracovní úvazek úředníka konajícího "komplexní výkon matriční agendy obce" je 463 334 Kč (12 x 38 611 Kč). Uvažovaný zaokrouhlený roční náklad na 1 pracovní úvazek je 465 000 Kč. Hodinová sazba práce matričního úředníka vychází na přibližně 287 Kč.

5.8 Identifikace nutných legislativních změn v případě změny financování agend na výkonovou paušální platbu

Tato varianta nepřináší potřebu významných legislativních změn; změna systému financování by se promítla jen do jiného nastavení koeficientů a příp. též úpravy vzorců ke stanovení výše příspěvku uvedeného nyní v odst. 1 písm. F (obce s výjimkou hl. m. Prahy), resp. odst. 2 písm. E (hl. m. Praha) přílohy č. 8 zákona o státním rozpočtu České republiky. Tento zákon je schvalován každoročně (pro rok 2018 se jedná o zákon č. 474/2017 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2018; dále jen „zákon o státním rozpočtu ČR“).

Koeficienty a vzorce pro obce mimo hl. m. Prahu jsou uvedeny v následujících písmenech přílohy 8 odst. 1 zákona o státním rozpočtu:

- a) odst. 1 písm. A pro obce s výjimkou obcí s rozšířenou působností;
- b) odst. 1 písm. B pro obce s rozšířenou působností;
- c) odst. 1 písm. C pro obce s rozšířenou působností se zvláštním postavením.

5.9 Identifikace nákladů a přínosů změny systému

Hlavními druhy nákladů v případě změny systému budou následující kategorie:

Kategorie nákladů:

1. Náklady pro ústřední orgány

- úprava informačních systémů – optimálně taková, aby bylo možné sledovat jednak počty úvazků, mzdové náklady, příp. režijní náklady, počty úkonů, příp. časovou náročnost
- administrativní náročnost spojená s výpočtem distribuce příspěvku dle nového systému (propočít dle jednotlivých výkonů + dopočet základní paušální platby v případě jejího zachování)
- náklady na monitoring a revizi výpočetních parametrů (čím méně automatizovaný bude sběr a vyhodnocování dat, tím bude třeba častěji ověřovat platnost předpokladů založených na expertních odhadech)
- jednorázové náklady spojené se zpracováním standardů

2. Rozpočty obcí

- úprava informačních systémů – optimálně taková, aby bylo možné sledovat jednak počty úvazků, mzdové náklady, příp. režijní náklady, počty úkonů, příp. časovou náročnost – zde je otázka, která autorita ponese případné náklady s úpravou softwaru; náklady nemusí být vysoké, ve veřejné správě existuje řádově 6 000 IS; s velkou pravděpodobností by tak šlo pouze o vývoj příslušné nadstavby, která by využívala dat z již instalovaných programů
- v určité míře ztráta jistoty a možnosti plánování kapacit
- výpočty pro čas t budou muset být založeny na datech o počtu výkonů v čase $t-2$; v případě většího nárůstu administrativní zátěže plynoucí z nové regulace budou muset úřady použít zdroje z jiné příjmové kapitoly

3. Klienti veřejné správy (FO, PO)

- u agend, u nichž je zrušena místní příslušnost a úřad „vyčerpá“ pokryté počty úkonů, se může začít chovat klientsky nepřívětivě, aby odradil další žadatele (viz úhradová vyhláška ve zdravotnictví a občasné problémy spojené s vyčerpáním limitu pro počet výkonů)

Kategorie přínosů:

1. Přínosy pro ústřední orgány

- především transparentnost
- pokud dojde ke zvýšení kvality poskytovaných služeb (srovnání výkonu na úroveň standardů), bude zaručena vyšší ochrana veřejných zájmů (též přínos pro veřejnost obecně)

2. Přínosy pro obce / rozpočty obcí

- transparentnost
- férové nastavení příspěvku v porovnání s ostatními obcemi
- pokud nebudou výrazné výkyvy v objemu administrativní zátěže plynoucí z regulace, obec by na výkon PP neměla doplácet

3. Přínosy pro klienty veřejné správy (fyzické osoby / právnické osoby)

- možné zvýšení kvality poskytovaných služeb a eliminace škod způsobených nekvalitním výkonem státní správy (důsledků nesprávných rozhodnutí atp.)

Kvantitativní závěr bude uveden ve finálním shrnutí, kde bude dopočítán dopad nového systému složeného kombinovaně z jednotlivých variant tak, aby výsledek odpovídal tabulce s výstupy vícekritériální analýzy.

6 VARIANTA ZRUŠENÍ PŘÍSPĚVKU A PŘESUN DO RUD

Následující část rozvíjí obecný rámec popsany v úvodu studie (kapitola 3.2, str. 46 – 49), hodnotí možnost zrušení příspěvku na přenesenou působnost a promítnutí příslušného objemu prostředků do rozpočtového určení daní (RUD), legislativní proveditelnost a identifikuje ekonomické dopady případné změny.

Obce si do svých rozpočtů rozdělují podíly celostátních výnosů daní dle zákona o rozpočtovém určení daní¹¹⁷. Tento zákon stanovuje, že procento, kterým se obce s výjimkou hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna (dále jen „ostatní obce“) podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daní, se vypočte jako součet

- a) poměru započtené výměry katastrálních území obce k celkově započtené výměře katastrálních území všech obcí, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,03;
- b) poměru počtu obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,10;
- c) poměru počtu dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí k počtu těchto dětí a žáků za všechny obce, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,09;
- d) poměru násobku postupných přechodů, vypočteného pro obec pomocí koeficientů postupných přechodů, k součtu násobků postupných přechodů vypočtených za ostatní obce, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,78 a dále násobeného celkovým procentem, kterým se na část celostátního hrubého výnosu daní podílejí ostatní obce, toto celkové procento se vypočte způsobem uvedeným v zákoně.

Pokud výše uvedené znění zákona přepíšeme do vzorce, dostaneme následující:

$$\frac{a}{b} * 0,03 + \frac{c}{d} * 0,1 + \frac{e}{f} * 0,09 + g * 0,78 * h^2$$

kde

a je výměra katastrálního území obce

b je výměra katastrálního území všech obcí

c je počet obyvatel obce

d je počet obyvatel všech obcí

e je počet žáků v obci

f je počet žáků ve všech obcích

g je poměr násobku postupných přechodů, vypočtený pro obec pomocí koeficientů postupných přechodů, k součtu násobků postupných přechodů vypočtených za ostatní obce

h je celkové procento, kterým se na části celostátního hrubého výnosu daní podílejí ostatní obce, přičemž celkové procento, kterým se ostatní obce podílejí na části celostátního hrubého výnosu daní se stanoví pomocí zlomku, v jehož čitateli se uvede násobek přepočítacího koeficientu pro ostatní obce dle zákona a celkového počtu obyvatel ostatních obcí, a ve jmenovateli součet násobků příslušných přepočítacích koeficientů uvedených v zákoně a počtu obyvatel příslušajících na hlavní město Prahu, Plzeň, Ostravu, Brno a na ostatní obce.

¹¹⁷ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), v znění pozdějších předpisů

Pro hlavní město Praha, Plzeň, Ostravu a Brno se podíl na procentní části celostátního hrubého výnosu daní podle RUD odstavec 1 písm. b) až f) vypočte obdobně jako součet:

$$\frac{a}{b} * 0,03 + \frac{c}{d} * 0,1 + \frac{e}{f} * 0,09 + 0,78 * \frac{g + h}{i^2}$$

V současné době není součástí RUD příspěvek na výkon přenesené působnosti, jelikož ten je obcím převáděn v podobě nárokové dotace. V rámci RUD tedy při výpočtu podílu na procentní části celostátního hrubého výnosu daní v současné době není používán žádný ukazatel, který by zohledňoval přenesený výkon státní správy obcemi.

V rámci možných úprav systému financování přeneseného výkonu státní správy je jednou z variant přesun do RUD. V případě, že by se přesunulo financování výkonu přenesené působnosti obcí přímo do RUD, muselo by dojít k úpravě vzorce sloužícího k výpočtu procenta, kterým se obce včetně hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna (dále jen „ostatní obce“) podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daní přidáním indikátoru výkonu přenesené působnosti.

V případě, že by přes RUD byl obcím rozdělován i příspěvek na výkon přenesené působnosti, muselo by být stanoveno kritérium, které zajistí adekvátně velký příspěvek na výkon přenesené působnosti dle typu obce (základní, POÚ, ORP) a rozsahu její působnosti. U obcí, které vykonávají pouze základní agendu v rámci přenesené působnosti, by se podíl na daňovém výnosu upravit jen minimálně.

V současné době však v rámci financování výkonu přenesené působnosti obcí u některých agend dochází k úhradám dle výkonu, příp. k paušálním platbám, tzn. výše finančních prostředků je stanovena např. dle počtu nabraných občanských průkazů (107 Kč/ 1 ks OP) nebo dle zaevidovaných a následně řešených dotazů (JKM) či počtu opatrovanců (29 000 Kč/opatrovanec). Počet agend, u kterých se úhrada finančních prostředků na výkon přenesené působnosti odvíjí od výkonu či je nastavena paušálně, se od roku 2016 každoročně zvyšuje a návrat k úhradě jen dle rozsahu působnosti obce se jeví být krokem zpět.

Oproti roku 2016 došlo v letech 2017 a 2018 k úpravě parametrů výpočtu příspěvku na výkon státní správy pro obce. Od roku 2017 se samostatně počítala výše příspěvku na opatrovnictví, od roku 2018 byl odděleně stanoven příspěvek na OP a výše příspěvku na Jednotné kontaktní místo.

Tabulka 1: Parametry používané k výpočtu příspěvku na výkon státní správy v letech 2016 - 2018

Rok	Příspěv. základní působnost	Příspěv. matriční působnost	Příspěv. stavební působnost	Příspěv. pověřený úřad	Příspěvek ORP	Zvláštní postavení*	Příspěv. opatrovnictví	Příspěv. OP	Přísp. JKM
2016	ano	ano	ano	ano	ano	ano	-	-	-
2017	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano	-	-
2018	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano

Zdroj: MV ČR, příspěvek na výkon státní správy 2016 - 2018

Pozn.: *2016 - Obce s rozšířenou působností se zvláštním postavením a nově vzniklé obce v roce 2016 včetně souvislosti

*2017 a 2018 - Obce s rozšířenou působností se zvláštním postavením

V případě přesunu financování výkonu přenesené působnosti obcí přímo do RUD, by se tedy mělo jednat jen o přesun finančních prostředků na výkon přenesené působnosti pro agendy, u kterých nelze přesně stanovit jejich rozsah; především se jedná o agendy, v jejichž rámci je realizováno správní řízení. Muselo by se tedy stanovit, jak velká část příspěvku na výkon státní správy (jaké %) by se vyplácela bez návaznosti na výkon či paušál.

V letech 2016 – 2018 se výše příspěvku pohybovala od 7,495 mld. Kč do 8,590 mld. Kč. V roce 2018 došlo k navýšení příspěvku na výkon státní správy obcím (mimo hl. m. Prahy) oproti roku 2016 o 1,095 mld. Kč. V průměru tedy výše příspěvku za sledované období dosáhla 8,086 mld. Kč.

Zde je však nutné zdůraznit, že pro rok 2017 byl příspěvek na výkon státní správy obcím i krajům navýšen oproti úrovni roku 2016 o 5 %, k valorizaci příspěvku o 5 % došlo oproti roku 2017 i v roce 2018.

Tabulka 2: Celková výše příspěvku na výkon státní správy pro obce (mimo hl. m. Praha) v letech 2016 – 2018

Rok	2018	2017	2016	Průměr za období 2016-2018
Výše příspěvku v mld. Kč	8,590	8,172	7,495	8,086

Zdroj: MV ČR, příspěvek na výkon státní správy 2016 - 2018

Proto je nutné nastavit kritérium pro obce, které by nebylo určeno přesnou částkou, ale kritériem by bylo procento, kterým se jednotlivé obce podílejí na celkové výši příspěvku na výkon přenesené působnosti v rámci RUD. Daňové příjmy obcí dosáhly v roce 2017 celkem 206,3 mld. Kč. Nároková dotace na výkon přenesené působnosti dosáhla pro obce bez hl. m. Prahy v roce 2018 celkem 8 590 113 100 Kč, tzn. cca 8,590 mld. Kč. Z výše uvedeného vyplývá, že výše příspěvku na výkon přenesené působnosti odpovídá asi 4,1 % daňových příjmů obcí.

Nároková dotace na výkon přenesené působnosti dosáhla pro hl. m. Prahu v roce 2018 celkem 959 571 000 Kč¹¹⁸, tzn. cca 0,9596 mld. Kč. Z výše uvedeného vyplývá, že výše příspěvku na výkon přenesené působnosti odpovídá přibližně 0,46 % daňových příjmů obcí.

Celkem bylo v roce 2018 na výkon přenesené působnosti obcí včetně hl. m. Prahy vynaloženo 9 549 684 100 Kč.

V případě, že by byl příspěvek na výkon přenesené působnosti obcím poskytován v rámci RUD, mělo by dojít k navýšení procenta podílu daňových příjmů obcí na celostátním hrubém výnosu daně (v roce 2018 je stanoven na 23,58 %), které je určeno zákonem 243/2000 Sb., zákon o rozpočtovém určení daní v platném znění, § 4, odst. 1, písmene b) až f), a to tak, aby došlo k navýšení daňových příjmů obcí o minimálně 9,549 mld. Kč, které budou pokrývat příspěvek na výkon přenesené působnosti.

Pokud by tedy došlo k přesunu úhrady příspěvku na výkon přenesené působnosti do RUD, je otázkou, zda by procento podílu jednotlivých obcí (mimo hl. m. Prahy) na celkové výši příspěvku na výkon přenesené působnosti mělo být počítáno z průměrné hodnoty za období 2016 – 2018, tedy z 8,086 mld. Kč, nebo z hodnoty roku 2018, která byla 8,590 mld. Kč. U některých obcí je procentní podíl vyšší v roce 2018, u další skupiny obcí je vyšší procentní podíl u průměrné hodnoty za roky 2016 - 2018.

¹¹⁸ MF CR, Vývoj daňových příjmů obcí a krajů 2005 – 2017. Dostupné (k 25. 7. 2018) na <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/prijmy-kraju-a-obci/zakladni-informace/2018/vyvoj-danovych-prijmu-obci-a-kraju-2005-32304>

Tabulka 142: Podíl největších obcí (mimo hl. m. Prahy) na celkové výši příspěvku na výkon přenesené působnosti (v mil. Kč / v %)

Název obce	2018		2017		2016		průměr za 2016-2018	
	mil. Kč z 8 590,11	Procentní podíl obce	mil. Kč z 8 172,29	Procentní podíl obce	mil. Kč z 7 495,65	Procentní podíl obce	mil. Kč z 8 086,02	Procent. podíl obce
Brno	353,80	4,12 %	339,93	4,16 %	327,12	4,36 %	340,29	4,21 %
Ostrava	284,35	3,31 %	273,60	3,35 %	259,04	3,46 %	272,33	3,37 %
Plzeň	125,94	1,47 %	119,64	1,46 %	111,66	1,49 %	119,08	1,47 %
Olomouc	85,78	1,00 %	81,01	0,99 %	75,13	1,00 %	80,64	1,00 %
České Budějovice	84,59	0,98 %	78,86	0,96 %	73,51	0,98 %	78,99	0,98 %
Liberec	75,57	0,88 %	70,86	0,87 %	65,00	0,87 %	70,48	0,87 %
Hradec Králové	74,97	0,87 %	70,72	0,87 %	66,82	0,89 %	70,84	0,88 %
Pardubice	73,89	0,86 %	69,08	0,85 %	63,44	0,85 %	68,80	0,85 %
Kladno	70,76	0,82 %	66,79	0,82 %	61,19	0,82 %	66,24	0,82 %
Ústí nad Labem	69,20	0,81 %	65,12	0,80 %	60,17	0,80 %	64,83	0,80 %
Frýdek-Místek	65,62	0,76 %	62,24	0,76 %	57,29	0,76 %	61,72	0,76 %
Opava	62,02	0,72 %	58,77	0,72 %	54,22	0,72 %	58,34	0,72 %
Zlín	61,30	0,71 %	57,81	0,71 %	54,08	0,72 %	57,73	0,71 %
Mladá Boleslav	58,63	0,68 %	55,59	0,68 %	52,42	0,70 %	55,55	0,69 %
Prostějov	57,44	0,67 %	54,35	0,67 %	50,78	0,68 %	54,19	0,67 %
Černošice	56,56	0,66 %	54,01	0,66 %	51,22	0,68 %	53,93	0,67 %
Havířov	56,23	0,65 %	53,27	0,65 %	49,63	0,66 %	53,04	0,66 %
Jihlava	55,47	0,65 %	52,52	0,64 %	48,94	0,65 %	52,31	0,65 %
Teplice	54,97	0,64 %	51,92	0,64 %	49,37	0,66 %	52,09	0,64 %
Brandýs nL – St. Bol.	54,90	0,64 %	52,02	0,64 %	48,66	0,65 %	51,86	0,64 %
Znojmo	51,59	0,60 %	48,75	0,60 %	45,79	0,61 %	48,71	0,60 %
Karlovy Vary	50,72	0,59 %	47,75	0,58 %	44,86	0,60 %	47,78	0,59 %
Most	49,64	0,58 %	47,07	0,58 %	44,65	0,60 %	47,12	0,58 %
Přerov	49,34	0,57 %	47,05	0,58 %	44,12	0,59 %	46,84	0,58 %
Šlapanice	48,04	0,56 %	45,63	0,56 %	43,37	0,58 %	45,68	0,56 %
Chomutov	47,79	0,56 %	45,06	0,55 %	42,33	0,56 %	45,06	0,56 %
Uherské Hradiště	47,58	0,55 %	45,27	0,55 %	42,85	0,57 %	45,23	0,56 %
Děčín	47,30	0,55 %	44,95	0,55 %	41,59	0,55 %	44,61	0,55 %
Kolín	46,58	0,54 %	44,14	0,54 %	41,20	0,55 %	43,98	0,54 %
Tábor	45,82	0,53 %	43,59	0,53 %	40,62	0,54 %	43,34	0,54 %
Karviná	45,68	0,53 %	43,67	0,53 %	39,57	0,53 %	42,97	0,53 %
Šumperk	45,60	0,53 %	43,27	0,53 %	40,55	0,54 %	43,14	0,53 %
Třebíč	44,88	0,52 %	42,85	0,52 %	40,63	0,54 %	42,79	0,53 %
Česká Lípa	44,12	0,51 %	41,84	0,51 %	39,00	0,52 %	41,65	0,52 %
Sokolov	42,53	0,50 %	40,40	0,49 %	37,22	0,50 %	40,05	0,50 %
Příbram	42,44	0,49 %	40,34	0,49 %	37,84	0,50 %	40,21	0,50 %
Kroměříž	41,67	0,49 %	39,93	0,49 %	35,19	0,47 %	38,93	0,48 %
Chrudim	41,65	0,48 %	39,40	0,48 %	37,13	0,50 %	39,39	0,49 %
Hodonín	41,20	0,48 %	39,21	0,48 %	36,56	0,49 %	38,99	0,48 %
Vsetín	41,16	0,48 %	39,31	0,48 %	36,51	0,49 %	38,99	0,48 %
Jablonec nad Nisou	40,77	0,47 %	38,50	0,47 %	34,75	0,46 %	38,01	0,47 %

Zdroj: MV, Výpočet autorů

Dle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní v platném znění jsou pro výpočet daňových příjmů obcí stanoveny indikátory v § 4, odst. 2 – 11. V tabulce níže jsou znázorněny ukazatele platné pro rok 2018, dále je připojen navržený indikátor výkonu přenesené působnosti - procentní podíl obce na celkové hodnotě příspěvku na výkon PP. V rámci tabulky níže jsou doplněny dva sloupce: jeden s vypočteným procentním podílem za rok 2018 a druhý s vypočteným procentním podílem na celkové průměrné hodnotě příspěvku na výkon PP za období 2016 až 2018 (jedná se o dva poslední sloupce v tabulce). V rámci tabulky jsou uvedeny údaje ke třem náhodně vybraným obcím.

Tabulka 3: Vybrané ukazatele obcí pro stanovení příjmů ze sdílených daní a % podílu obce na příspěvku na výkon přenesené působnosti pro vybrané obce v letech 2016 - 2018

Název obce	Počet obyvatel k 1. 1. 2017	Započtená výměra katastrálních území obce k 1. 1. 2017 (ha)	Počet dětí a žáků navštěvujících škol zřizovanou obcí k 30. 9. 2016	Koeficienty postupných přechodů	Procentní podíl obce na částech výnosu daní podle § 4 odst. 1 písm. b) až f) zákona	Počet zaměstnanců k 1. 12. 2016	Procentní podíl obce na částí výnosu daně podle § 4 odst. 1 písm. h) zákona	Procentní podíl obce na celkové hodnotě příspěvku na výkon PP za rok 2018	Procentní podíl obce na celkové průměrné hodnotě příspěvku na výkon PP za období 2016 až 2018
Brno	377 973	23 018	41 179		5,01	319 213	6,09	4,119 %	4,208 %
Aš	13 227	5 586	1 752	1,15	0,09	4 311	0,08	0,193 %	0,192 %
Babice	1 079	557	48	1,07	0,01	225	0,004	0,010 %	0,010 %

Zdroj: MF ČR, Vyhláška 429/2017, příloha 1: Procentní podíl jednotlivých obcí na částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů. MV ČR, příspěvek na výkon státní správy 2016 – 2018.

Částka, kterou by se obec s výjimkou hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna (dále jen „ostatní obce“) podílela na procentní části celostátního hrubého výnosu daní, by se nově vypočítala jako součin:

$$B_1 + k_1 * P = \left(\frac{a}{b} * 0,03 + \frac{c}{d} * 0,1 + \frac{e}{f} * 0,09 + g * 0,78 * h \right) * (B + P)$$

$$B_1 = \left(\frac{a}{b} * 0,03 + \frac{c}{d} * 0,1 + \frac{e}{f} * 0,09 + g * 0,78 * h \right) * (B + P) - k_1 * P$$

$$B_1 = \left(\frac{a}{b} * 0,03 + \frac{c}{d} * 0,1 + \frac{e}{f} * 0,09 + g * 0,78 * h \right) * B + \left(\dots - \frac{P_1}{P} \right) * P$$

kde

B_1 je částka, kterou se obec na RUD podílí nyní

P je finanční příspěvek na výkon PP

k_1 je procento podílu obce na celkové hodnotě příspěvku na výkon PP

Pro Plzeň, Ostravu a Brno se částka podílu na celostátním hrubém výnosu daní podle RUD odstavec 1 písm. b) až f) vypočte jako:

$$B_1 + k_1 * P = \left(\frac{a}{b} * 0,03 + \frac{c}{d} * 0,1 + \frac{e}{f} * 0,09 + 0,78 * \frac{g + h}{i} \right) * (B + P)$$

$$B_1 = \left(\frac{a}{b} * 0,03 + \frac{c}{d} * 0,1 + \frac{e}{f} * 0,09 + 0,78 * \frac{g + h}{i} \right) * (B + P) - k_1 * P$$

$$B_1 = \left(\frac{a}{b} * 0,03 + \frac{c}{d} * 0,1 + \frac{e}{f} * 0,09 + 0,78 * \frac{g + h}{i} \right) * B + \left(\dots - \frac{P_1}{P} \right) * P$$

kde

B₁ je částka, kterou se obec na RUD podílí nyní

P je finanční příspěvek na výkon PP

P₁ je finanční příspěvek obci 1 na výkon PP

k₁ je procento podílu obce na celkové hodnotě příspěvku na výkon PP

Pro hlavní město Prahu se podíl na procentní části celostátního hrubého výnosu daní podle RUD odstavec 1 písm. b) až f) vypočte jako součet:

$$\frac{a}{b} * 0,03 + \frac{c}{d} * 0,1 + \frac{e}{f} * 0,09 + 0,78 * \frac{g+h}{i} + 0,0046, \text{ kde}$$

hodnota koeficientu 0,0046 byla vypočtena: 0,959 mld. Kč/206,3 mld. Kč¹¹⁹.

Jak již bylo výše uvedeno, je nutné rozhodnout, jak velká část příspěvku na výkon přenesené působnosti bude vyplácena přes RUD, zda celý nebo pouze část, např. na výkon agend, u kterých nelze přesně stanovit jejich rozsah. Ve výše uvedených vzorcích je provedena úprava, je přidán indikátor výkonu přenesené působnosti pro vyplácení celého příspěvku na výkon přenesené působnosti přes RUD. V případě, že by se vyplácela pouze část, bylo by nutné výše uvedené vzorce dle velikosti stanovené části upravit.

Další možné diskuze, které lze vést nad vzorcem rozpočtu finančních prostředků dle RUD, jsou následující:

1. Je možné změnit tvar funkce a zvýhodnit tak určitou skupinu obcí.
2. Je možné zahrnout do vzorce další proměnné
 - (i) nezaměstnanost;
 - (ii) počet seniorů;
 - (iii) počet obyvatel v předproduktivním věku (0-14 let);
 - (iv) počet sezónních obyvatel;
 - (v) počet žáků základních škol;
 - (vi) další indikátory charakterizující ekonomicko-sociální situaci v obci;
 - (vii) délka komunikací (silnice, chodníky, prostranství);
 - (viii) doprava (městská hromadná doprava);
 - (ix) nadmořská výška (inspirováno Slovenskou republikou – viz výše);
 - (x) počty památkově chráněných objektů;
 - (xi) rozloha zemědělské půdy;
 - (xii) sociální a zdravotní vybavenost;
 - (xiii) utilitní infrastruktura (odpady, kanalizace, vodovody, plynovody);
 - (xiv) zajištění bezpečnosti aj.

119 0,959 mld. Kč (hl. m. Praha v roce 2018 obdrželo na výkon přenesené působnosti 959 571 000 Kč)

Ze závěrů konzultací vyplynulo následující:

- sezónní obyvatelé / obyvatelé pobývajících v obci, kteří v ní nemají trvalý pobyt – ano;
- velikost katastrálního území pozitivně koreluje s indikátory jako technická infrastruktura, km komunikací apod. – nezařazovat;
- demografická struktura obyvatelstva – spíše ano – tento parametr bude nabývat na významu;
- nadmořská výška – nezařazovat.

Nezanedbatelným přínosem formy financování místních samospráv formou rozpočtového určení daní, tedy přenesením jednotlivých dotačních titulů a příspěvku na výkon přenesené působnosti, je značné zjednodušení celého systému plateb mezi státním rozpočtem a místními samosprávami.

U obcí dosahují tyto prostředky poskytované v rámci finančních vztahů ostatních ústředních orgánů státní správy a státních fondů (bez kapitoly VPS a prostředků z Národního fondu) k rozpočtům obcí výše 26,1 mld. Kč v roce 2016 a jde o pokles částky o 17,7 mld. Kč ve srovnání s rokem 2015 především z důvodu snížení prostředků v oblasti ochrany životního prostředí na základě ukončení programů spolufinancovaných z Evropské unie (z těchto prostředků 17,6 mld. Kč v roce 2016 tvořily neinvestiční transfery). Největší kapitola transferů obcím ve výši 11,9 mld. Kč (z toho 11,4 mld. Kč tvoří neinvestiční transfery) pochází z rozpočtu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Většinu prostředků představují dotace na soukromé školy, zvýšení platů pedagogických pracovníků a podpora odborného vzdělávání pracovníků. Z rozpočtu Ministerstva práce a sociálních věcí dosahují transfery obcím výše 4,5 mld. Kč (z těchto prostředků 4,4 mld. Kč v roce 2016 tvoří neinvestiční transfery). Do této kapitoly patří, a z velké části ji tvoří, dotace na sociálně-právní ochranu dětí, ale patří zde také nedávkové transfery podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách a prostředky na výkon péstounské péče. Transfery z rozpočtu Ministerstva pro místní rozvoj dosahují v roce 2016 2,5 mld. Kč (z toho pouze 0,5 mld. Kč tvoří neinvestiční transfery). Hlavními položkami jsou programy Integrovaného operačního programu se zaměřením na zkvalitnění služeb veřejné správy s využitím informačních a komunikačních technologií v obcích a Praha Konkurenceschopnost (podpora projektů v oblasti veřejné dopravy, informačních a komunikačních technologií, zlepšování životního prostředí apod.). Navýšení transferů oproti roku 2015 o 1,2 mld. Kč proběhlo v kapitole Ministerstva zemědělství a pro rok 2016 dosahují 2,3 mld. Kč (z těchto prostředků pouze 0,4 mld. Kč v roce 2016 tvořily neinvestiční transfery). Neinvestiční transfery byly určeny pro obce na hospodaření v lesích a na obnovu lesních porostů. Nejvýznamnější pokles se uskutečnil v rozpočtu Ministerstva životního prostředí, kde došlo k poklesu prostředků pro obce ve výši 17,5 mld. Kč. Jak bylo uvedeno výše, tento pokles byl způsoben ukončením programů spolufinancovaných z Evropské unie. Finanční prostředky pro rok 2016 představují 1,5 mld. Kč, z toho pouze 0,1 mld. Kč tvoří neinvestiční transfery. Celkový rozsah transferů a dotací, které jsou obcím poskytovány mimo RUD, dosahují částky 34,4 mld. Kč a dosahují téměř pětiny daňových příjmů obcí na základě RUD (tyto příjmy v roce 2016 dosahují 190,1 mld. Kč).

Nicméně opět je třeba zopakovat obecný závěr již jednou zmíněný výše, a to fakt, že vždy při jakkoli složitém systému výpočtu budou existovat subjekty, které budou usilovat o změnu zákona o RUD. Tato změna pak některým skupinám obcí daňové příjmy zvýší, jiným naopak sníží, neboť absolutně spravedlivé kritérium pro dělení daní neexistuje. Zároveň ne vždy složitější model přináší uspokojivější výsledky (i s ohledem na nižší transparentnost výpočetních postupů). S touto logikou je třeba přistupovat k případné revizi formule, pokud by byla zvažována varianta zrušení příspěvku a přesun do RUD a s tím potřeba větší reflexe charakteristik výkonu PP při rozdělování vybraných zdrojů. Zároveň je systém RUD závislý na ekonomické stabilitě a spotřebě. Pokud by nastala krize, doplatila by na to samospráva v plném rozsahu. Nyní je příspěvek alespoň částečnou jistotou, oddělený od případných výkyvů.

6.1 Identifikace nutných legislativních změn v případě změny financování agend zrušením příspěvku na výkon přenesené působnosti a přesunem do RUD

Převedení příspěvku na výkon přenesené působnosti pod zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), který o daňových příjmech rozpočtů obcí pojednává v § 4, vyžaduje kromě novelizace samotného zákona o rozpočtovém určení daní též změny v prováděcí vyhlášce (je schvalována každoročně; pro rok 2018 se jedná o vyhlášku č. 429/2017 Sb., o procentním podílu jednotlivých obcí na částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů) včetně její přílohy.

Úpravy plynoucí z této varianty by se dotkly i zákona o státním rozpočtu ČR, jehož znění je schvalováno každoročně, vždy pro následující rok, ve kterém by byla upravena příloha č. 6 a již by neobsahoval přílohy č. 7, 8 týkající se příspěvku na výkon přenesené působnosti obcí včetně hl. m. Prahy.

6.2 Identifikace nákladů a přínosů změny systému

Hlavními druhy nákladů v případě změny systému budou následující kategorie:

Kategorie nákladů:

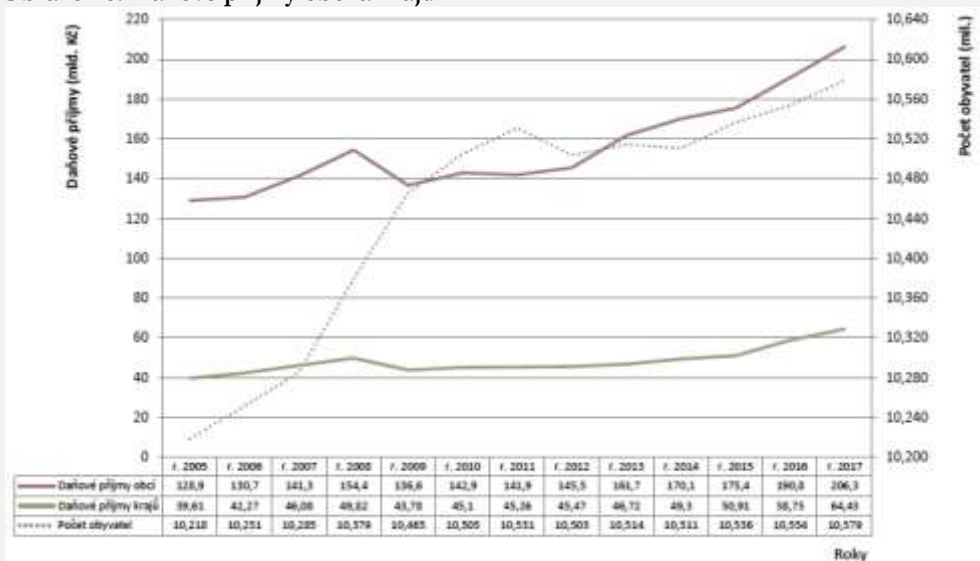
1. Náklady pro ústřední orgány;

- administrativní náročnost spojená s výpočtem distribuce příspěvku dle nového systému (propočít dle nového vzorce);
- ztráta kontroly nad výkonem PP;
- snížení transparentnosti;
- intenzifikace problémů spojených se systémem RUD (viz obecná kapitola výše);

2. Rozpočty obcí;

- vyšší volatilita příjmů, procyklický charakter (viz následující obrázek);

Obrázek 8: Daňové příjmy obcí a krajů



Zdroj: MF ČR

Jak lze vyčíst z obrázku výše, v posledních letech daňové příjmy krajů a obcí rostou vysokým tempem. Krajům vzrostly během let 2013 až 2017 ze 46,72 mld. Kč na 64,43 mld. Kč, tedy o 17,71 mld. Kč (37,9 %). Obcím stouply za stejné období daňové příjmy ze 161,7 mld. Kč na 206,3 mld. Kč, tedy o 44,6 mld. Kč (27,6 %)(*zdroj: MF ČR*). V době ekonomické krize je naopak vidět pokles daňových příjmů.

Mezi třemi hlavními důvody růstu MF uvádí:

- opakované navýšení podílu krajů a obcí na celostátních daňových příjmech změnami RUD,
- zvyšování efektivity výběrů daní díky zavedeným opatřením v boji proti agresivnímu daňovému plánování velkých korporací, podvodům na DPH, krácení tržeb a dalším typům daňových úniků a
- růst ekonomiky (*zdroj: MF ČR*).

- vyšší míra nejistoty, obtížnější rozpočtové plánování;

3. Klienti veřejné správy (FO, PO);

- žádná výrazná specifická kategorie nákladů;

Kategorie přínosů:

1. Přínosy pro ústřední orgány;

- zjednodušení forem financování místních samospráv;

2. Přínosy pro obce / rozpočty obcí;

- nezvýší se administrativní zátěž spojená se zavedením jiných variant;
- obce budou mít volnější ruce pro hospodaření s připsanými prostředky;

3. Přínosy pro klienty veřejné správy (fyzické osoby / právnické osoby);

- Možný přesun zdrojů od výkonu PP k výkonu SP – v důsledku pak možné snížení kvality poskytovaných služeb a škody způsobené nekvalitním výkonem státní správy (důsledky nesprávných rozhodnutí atp.).

Kvantitativní závěr bude opět uveden ve finálním shrnutí, kde bude dopočítán dopad nového systému složeného kombinovaně z jednotlivých variant tak, aby výsledek odpovídal tabulce s výstupy vícekritériální analýzy.

Případová studie - konkrétní modelová ilustrace dopadů při zvýšení váhy kritéria počtu žáků

V následujícím příkladu je analyzován dopad posílení váhy kritéria počtu žáků ZŠ a MŠ o 2 % ze stávajících 7 % na 9 % při zachování stejné výše rozdělované částky. Aby objem rozdělovaných daní zůstal stejný, je třeba při zvýšení váhy jednoho kritéria snížit váhu jiného. Proto budeme předpokládat, že zvýšení hodnoty kritéria počtu žáků škol bude spojeno se snížením kritéria postupných přechodů či zvláštního přepočítacího koeficientu u čtyř největších měst v ČR.

Tabulka 143: Příklady nežádoucích dopadů zvýšení váhy kritéria počtu žáků ceteris paribus

	Příjmy obce - váha kritéria počtu žaku 0,09	Příjmy obce - váha kritéria počtu žaku 0,11	Přibližný rozdíl v příjmech
O1	138 000 Kč	52 000 Kč	- 86 000 Kč
O2	194 000 Kč	82 000 Kč	- 82 000 Kč
O3	217 000 Kč	93 000 Kč	- 124 000 Kč
O4	261 000 Kč	126 000 Kč	- 136 000 Kč

Zvýšení hodnoty kritéria počtu žáků škol odpovídá zvýšení částky připadající na jednoho žáka ze zhruba 9 500 Kč na hodnotu cca 13 500 Kč, tedy na průměrnou hodnotu neinvestičních nákladů, které obce uvádí, že vynakládají na žáka. Nezamýšleným dopadem tohoto opatření bude ceteris paribus snížení příjmu z RUD u obcí, které základní školy nezřizují. Konkrétně např. u hl. m. Prahy dojde při posílení hodnoty kritéria počtu žáků škol k poklesu příjmu v rámci RUD. Tento efekt bude eliminován, pokud se zvýší celkový objem prostředků rozdělovaných v rámci RUD pro obce o přibližně 8,5 mld. Kč. Nastavení parametrů systému RUD je tak velmi citlivou záležitostí a jakékoli změny v hodnotě kritérií povedou vždy k určitým změnám v příjmech u vybraných skupin obcí.

Závěrem již pouze shrňme zjištění učiněná v předchozím textu. Obce si do svých rozpočtů rozdělují podíly celostátních výnosů daní dle zákona o rozpočtovém určení daní. Procento, které jednotlivá obec získá z daňových příjmů určených obcím, se vypočte jako součet souboru parametrů.

V současné době není součástí RUD příspěvek na výkon přenesené působnosti, jelikož ten je obcím převáděn v podobě nárokové dotace. V rámci RUD tedy při výpočtu podílu na procentní části celostátního hrubého výnosu daní v současné době není používán žádný ukazatel, který by zohledňoval přenesený výkon státní správy obcemi. V případě, že by tak přes RUD byl obcím rozdělován i příspěvek na výkon přenesené působnosti, muselo by být stanoveno kritérium, které zajistí adekvátní příspěvek na výkon přenesené působnosti dle typu obce (základní, POÚ, ORP) a rozsahu její působnosti. U obcí, které vykonávají pouze základní agendu v rámci přenesené působnosti, by se podíl na daňovém výnosu upravil jen minimálně.

Celkově by bylo nutné rozhodnout, jak velká část příspěvku na výkon přenesené působnosti bude vyplácena přes RUD – zda by se jednalo o příspěvek celý nebo pouze jeho část, např. na výkon agend, u kterých nelze přesně stanovit jejich rozsah.

V případě přesunu financování výkonu přenesené působnosti obcí přímo do RUD by se mělo spíše jednat jen o přesun finančních prostředků na výkon přenesené působnosti pro agendy, u kterých nelze přesně stanovit jejich rozsah; především se tak jedná o agendy, jejichž náplní je ve významné míře správní řízení. Muselo by se tedy stanovit, jak velká část příspěvku na výkon státní správy (jaké %) by se vyplácela bez návaznosti na výkon či paušál.

Financování krajů prostřednictvím RUD je řešeno v samostatné kapitole 10 obsahující problematiku krajů.

7 FINANCOVÁNÍ PP NA ZÁKLADĚ PROPOČTU ADEKVÁTNÍCH PRACOVNÍCH ÚVAZKŮ

Následující části rozvíjí obdobně jako kapitola 5 závěry z kapitoly 4, v níž byly na základě multikriteriální analýzy vytipovány agendy, které mohou být kandidáty na konkrétní způsoby financování. Kapitola uvádí konkrétní dostupné zdroje dat o počtech úkonů prováděných v rámci jednotlivých agend, specifikuje náklady na výkon těchto agend, zmiňuje potenciální legislativní změny spojené se změnou způsobu financování a diskutuje pozitivní a negativní dopady případné změny.

7.1 Evidence obyvatel (EO)

Agendu EO lze popsat následovně:

- homogenita klíčových úkonů je relativně vysoká, nicméně je nižší než u agend řešených v kapitole 5;
- agenda je napojena na Informační systém Evidence obyvatel - tento systém obsahuje všechny údaje o občanovi (jméno, příjmení, datum a místo narození aj.);
- místní příslušnost je vymezena místem trvalého bydliště – např. v případě hlášení změny trvalého pobytu se tak občan obrací na místně příslušný obecní úřad;
- ORP vykonávají více činností a mají vyšší vytížení na pracovníka (přestože je vytížení stále na úrovni 30 % fondu pracovní doby) v porovnání s obcemi s POÚ, ale agenda EO tvoří menší podíl celkové činnosti úřadu;
- v případě obcí vykonávajících základní působnost se jedná o agendu, která je vykonávána nárazově a v malém rozsahu - pouze u obcí nad 2 000 obyvatel je rozsah agendy více než 40 hodin ročně (průměrná hodnota dosahuje 153 hodin u největších obcí).

7.1.1 Evidence obyvatel - ORP

Z dotazníkového šetření plyne, že nejvyšší podíl na agendě mají správní řízení o ukončení trvalého pobytu, přihlášení k trvalému pobytu a opravy údajů v informačním systému.

Tabulka 144: Podíl jednotlivých úkonů na agendě EO

činnost	medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Přijetí a zpracování přihlášení k trvalému pobytu v obci	0,3	24,3 %	27,1 %	28,6 %
Správní řízení o ukončení trvalého pobytu	5,0	36,5 %	32,1 %	30,7 %
z toho: Správní řízení o ukončení trvalého pobytu na území České republiky	0,3	0,3 %	0,4 %	0,3 %
Přijetí a zpracování ohlášení adresy pro doručování (její změnu nebo zrušení)	0,3	0,4 %	0,4 %	0,5 %
Výpis z informačního systému evidence obyvatel dle § 8 Zákona č. 133/2000, Sb.	0,3	2,3 %	3,2 %	3,3 %
Opravy údajů v informačním systému	0,3	5,7 %	5,3 %	5,1 %
Oznámení vlastníkům objektů o počtu přihlášených osob	0,3	6,1 %	7,1 %	7,1 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka zachycující počet FTE úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu ORP v jednotlivých městech ukazuje, že medián počtu úvazků v agendě ŘP na 1000 obyvatel je 0,04, což znamená, že statisticky ve střední hodnotě jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával agendu ŘP pro 27 107 obyvatel v roce 2017. Variační koeficient, což je podíl směrodatné odchylky a průměru

vyjádřený v procentech, v tomto případě činí 33 %. Velmi zjednodušeně řečeno, variační koeficient vyšší než 50 % ukazuje na silnou nesourodost statistického souboru. V rámci agendy EO je počet úvazků na počet obyvatel relativně stálý, což by umožňovalo financovat agendu formou adekvátních úvazků.

Tabulka 145: Počet úvazků na 1000 obyv. obvodu

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,04	0,04	0,04
Do 30 000	0,05	0,05	0,05
Do 50 000	0,04	0,04	0,04
Do 90 000	0,04	0,04	0,04
Nad 90 000	0,03	0,03	0,03
Medián	0,04	0,04	0,04
Variační koeficient	32 %	33 %	33 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

V případě stanovení paušální platby (která je většinou alternativou k financování na základě úvazků) v závislosti na velikosti správního obvodu na 0,037 úvazků na 1000 obyvatel a za předpokladu celkových čistých nákladů na zaměstnance ve výši 580 210 Kč (medián celkových mzdových nákladů navýšených o režijní náklady v roce 2017) je optimální v případě využití financování formou paušální platby stanovit příspěvek ve výši 21 467,8,1 Kč na 1000 obyvatel správního obvodu.

Výkonové financování jsme vyloučili výše. Pro toto vyloučení hovoří i fakt zjištěného nízkého vytížení pracovníků agendy. Mediánový úřad byl v roce 2017 vytížen na cca 36 %. Z tohoto pohledu se jeví agenda EO jako oblast, kde lze nalézt personální kapacitu pro jiné přetížené agendy. Zároveň může jít o statistickou chybu z důvodu neoddělitelnosti od agend, se kterými je agenda spojována (např. matrika, Czech POINT, samostatná působnost).

Tabulka 146: Vytížení úřadů – předpokládaný počet pracovních hodin na pracovníka /rok

Percentil	Odhadované vytížení agendy na úředníka		
	2015	2016	2017
10 %	427,2	378,9	272,5
25 %	497,2	482,4	421,3
50 % - medián	714,2	646,3	577,3
75 %	898,9	837,6	741,1
90 %	1 178,2	1 109,9	956,0
Průměr	760,9	681,2	608,3
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Odhadované vytížení agendy na úředníka		
	2015	2016	2017
Do 20 000	699,2	542,5	507,6
Do 30 000	476,34	438,5	364,3
Do 50 000	647,3	606,1	537,2
Do 90 000	924,1	823,5	702,6
Nad 90 000	1 107,8	1 009,1	955,7
Variační koeficient	47 %	42 %	46 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

V přepočtu na hodinu agendy dle velikostních kategorií obcí (dle počtu obyvatel spádového území) a při zahrnutí různých skupin nákladů vypadá rozdělení čistých nákladů následovně.

Tabulka 147: Čisté náklady na hodinu agendy¹²⁰, koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	275	281	304
25 %	290	304	329
50 % - medián	328	335	365
75 %	354	371	396
90 %	397	394	421
Průměr	325	335	361
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	299	311	337
Do 30 000	307	325	343
Do 50 000	345	348	376
Do 90 000	326	342	367
Nad 90 000	337	340	373
Variační koeficient	15%	13%	13%

*Zdroj: Dotazníkové šetření***Tabulka 148: Čisté náklady na hodinu agendy, koeficient 1,48**

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	310	318	343
25 %	328	343	372
50 % - medián	369	378	411
75 %	400	418	446
90 %	446	443	474
Průměr	366	378	407
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	339	351	381
Do 30 000	345	366	386
Do 50 000	389	392	424
Do 90 000	368	386	413
Nad 90 000	380	384	421
Variační koeficient	14 %	13 %	13 %

*Zdroj: Dotazníkové šetření*¹²⁰ Měřeno jako náklady na 1 hodinu fondu pracovní doby, pro účely analýzy je použita hodnota 1590 hodin ročně.

7.1.2 Evidence obyvatel - POÚ

Z dotazníkového šetření plyne, že nejvyšší podíl na agendě mají úkony přijetí a zpracování ohlášení trvalého pobytu a správní řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu občana, které celkem tvoří okolo 70 % sledované agendy.¹²¹

Tabulka 149: Podíl jednotlivých úkonů na agendě

činnost	medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Přijetí a zpracování ohlášení změny trvalého pobytu	0,3	29,8 %	32,4 %	33,3 %
Zpracování sdělení o ukončení trvalého pobytu na území České republiky	0,3	0,4 %	0,5 %	0,5 %
Správní řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu občana	4,2	41,5 %	37,8 %	36,5 %
Přijetí a zpracování ohlášení adresy pro doručování (její změnu nebo zrušení)	0,3	0,2 %	0,3 %	0,3 %
Přijetí žádosti a poskytnutí údajů z informačního systému evidence obyvatel	0,3	1,7 %	2,0 %	2,2 %
Opravy údajů v informačním systému	0,3	2,2 %	2,6 %	2,6 %
Oznámení vlastníkům objektů o počtu přihlášených osob	0,3	4,2 %	4,5 %	4,7 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

V případě agendy Evidence obyvatel u pověřených obecních úřadů dochází k navýšení počtu pracovních úvazků na 1000 obyvatel obvodu. Tabulka zachycující počet FTE úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu POÚ v jednotlivých městech ukazuje, že medián počtu úvazků v agendě EO na 1000 obyvatel je 0,054. To znamená, že statisticky ve střední hodnotě jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával agendu EO pro 18 395 obyvatel v roce 2017.

Tabulka 150: Počet úvazků na 1000 obyv. obvodu

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 8 000	0,081	0,081	0,081
Nad 8 000	0,064	0,064	0,064
Medián	0,054	0,054	0,054
Variační koeficient	54 %	54 %	54 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

V případě stanovení paušální platby v závislosti na velikosti správního obvodu na 0,054 úvazků na 1000 obyvatel a za předpokladu celkových čistých nákladů na zaměstnance ve výši 601 840 Kč (medián celkových mzdových nákladů navýšených o režijní náklady v roce 2017) je optimální v případě využití financování formou paušální platby stanovit příspěvek ve výši 32 499,4 Kč na 1000 obyvatel správního obvodu.

¹²¹ Obecným pravidlem pro všechny agendy při tvorbě dotazníku bylo sledovat do 15 úkonů agendy; tuto segmentaci jsme považovali za dostatečnou pro možnost alokace jednotlivých úkonů v rámci agendy do příslušných kolonek, na druhou stranu je tento počet ještě relativně přehledný; počet do 15 úkonů v rámci jedné agendy byl výstupem optimalizace parametrů časové náročnosti sběru dat a mezního informačního přínosu z dodatečně získaných údajů.

Tabulka 151: Čisté náklady na hodinu agendy¹²², koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	258	268	291
25 %	308	315	310
50 % - medián	348	361	379
75 %	379	394	414
90 %	455	474	484
Průměr	350	362	381
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 8 000	350	349	363
Nad 8 000	350	370	391
Variační koeficient	25 %	23 %	24 %

Tabulka 152: Čisté náklady na hodinu agendy, koeficient 1,48

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	290	303	327
25 %	354	357	353
50 % - medián	397	405	425
75 %	426	443	465
90 %	512	533	544
Průměr	395	409	430
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 8 000	393	393	410
Nad 8 000	396	420	443
Variační koeficient	24 %	22 %	24 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

7.1.3 Hlavní zjištění – ZP

U ZP nedává smysl sledovat počty úvazků agendy, protože pracovníci běžně vykonávají více agend současně a nelze s dostatečnou přesností rozdělit úvazky mezi vykonávané agendy.

7.2 Územní plánování

Územní plánování je proces, při kterém se závazně určuje způsob využití území, a to na úrovni obcí – pak se jedná o územní plány, krajů – pak jde o Zásady územního rozvoje, a ČR – pak jde o Politiku územního rozvoje.

Hlavní činnosti úřadu územního plánování tak konkrétně zahrnují:

- pořizování územního plánu a regulačního plánu pro území obce
- pořizování územně plánovacích podkladů (územně analytických podkladů a územních studií)

¹²² Měřeno jako náklady na 1 hodinu fondu pracovní doby, pro účely analýzy je použita hodnota 1590 hodin ročně.

- pořizování územního plánu, regulačního plánu a územní studie na žádost obce ve svém správním obvodu
- pořizování vymezení zastavěného území na žádost obce ve svém správním obvodu
- vydávání závazných stanovisek z pohledu orgánu územního plánování aj.
- poskytování územně plánovacích informací a informací z hlediska územně plánovací dokumentace
- zajišťování průběžné a úplné aktualizace ÚAP
- posuzování aktuálnosti územních studií aj.

Aktivita orgánů územního plánování tak lze rozdělit do dvou hlavních skupin – pořizování územně plánovací dokumentace a jejích změn (ÚP+zÚP+uÚP+RP+zRP), jichž v počtu není za rok velké množství, nicméně obecně jsou velmi časově náročná, a vydávání stanovisek, závazných stanovisek, vyjádření, sdělení apod. jako dotčeného orgánu podle stavebního zákona, kterých je naopak velké množství. K jejich vyřízení je však třeba nižší časové dotace (viz statistika dále).

V rámci první skupiny úkonů se ještě objevuje vysoká heterogenita v časové náročnosti – může sem patřit zpracování/aktualizace celého územního plánu za dotčnou ORP, zároveň však i změna územního plánu malé obce ve spádové oblasti ORP.

Aktuální nezamýšlené problémy na odborech územního plánování vyvolala novela stavebního zákona účinná **od 1. 1. 2018**. Ta převedla ze stavebních úřadů na úřady územního plánování (tedy obce s rozšířenou působností) pravomoc posuzovat soulad stavebních záměrů s územně plánovací dokumentací a s politikou územního rozvoje a posuzovat záměry z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, a to formou vydávání závazných stanovisek orgánu územního plánování. Tato změna byla vyvolána ztrátou původní univerzální působnosti obecných stavebních úřadů při umisťování staveb. Z důvodu potřeby koordinace umisťování stavebních záměrů v území byl úřad územního plánování určen novelou nově jako koordinací dotčený orgán státní správy, který má tuto koordinaci zajistit. Pro ilustraci dopadů změny regulace uvádíme část prohlášení říčanského úřadu z jeho webových stránek: „...Odbor na základě novely nyní posuzuje stavební záměry na území 52 obcí svého správního obvodu (jedná se o území pod správou 5 stavebních úřadů). Odboru územního plánování tak k jeho hlavním činnostem, jimiž je zejména vysoce kvalifikované pořizování územních plánů, regulačních plánů a územních studií, přibyla nová obsáhlá agenda. Tuto agendu úředníci bohužel vykonávají zčásti na úkor právě uvedených hlavních činností. Za první pololetí roku 2018 obdržel zdejší úřad územního plánování něco přes 1000 žádostí, z nichž zvládl s maximálním nasazením pracovníků vyřídit přibližně 40 %...“

V reakci na tento problém bylo do návrhu rozpočtu 2019 zapracováno navýšení prostředků pro orgány územního plánování. Taktéž byla přijata novela stavebního zákona účinná **od 1. 9. 2018**, která významně snižuje počet případů, kdy musí orgány územního plánování vydávat závazné stanovisko. Nová ustanovení stavebního zákona říkají, že „závazné stanovisko orgánu územního plánování se nevydává pro záměry uvedené v následujícím boxu. Důvodem, proč níže uvádíme rozsáhlý výčet, je fakt, že tento konkrétní příklad zřetelně ilustruje, v jakém rozsahu a časovém horizontu se může administrativní zátěž úřadů spojená se změnami regulace měnit (a to i např. z důvodu nejasného výkladu zákona a výkonu státní správy v takovém rozsahu, jaký nebyl zamýšlen ani samotným zákonodárcem). Takováto volatilita pak ve svém důsledku může mít vliv na volbu způsobu financování agendy (tj. čím vyšší volatilita v počtu úkonů, tím výhodnější může být pro příslušné úřady výkonové financování).

Nová ustanovení stavebního zákona říkají, že „závazné stanovisko orgánu územního plánování se nevydává pro

a) záměry uvedené v § 79 odst. 2,

(a) informační a reklamní zařízení o celkové ploše do 0,6 m² umístěvaná mimo ochranná pásma pozemních komunikací,

b) stožáry pro vlajky do výšky 8 m,

c) povrchové rozvody nebo odvody vody na zemědělské půdě nebo na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, nejde-li o vodní díla,

- d) signální věže, signály a pyramidy pro zeměměřičské účely, body seismické monitorovací sítě,
- e) podpěrné konstrukce dopravního značení a zařízení pro provozní informace na pozemních komunikacích,
- f) opěrné zdi do výšky 1 m nebo oplocení do výšky 2 m, které nebrání veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím¹⁾ a které se nacházejí v zastavěném území či v zastavitelné ploše,
- g) propustky na neveřejných účelových komunikacích,
- h) cirkusové stany a scénické stavby pro film, televizi nebo divadlo,
- i) sjezdy a nájezdy na pozemní komunikace sloužící k připojení sousední nemovitosti,
- j) antény do výšky 8 m včetně jejich nosných konstrukcí a souvisejících elektronických komunikačních zařízení umístované samostatně na pozemku nebo na budovách,
- ke) oplocení lesních školek, oplocení zřízené k ochraně lesních porostů před zvěří na lesních pozemcích a oplocení dřevin vysazených za účelem založení územního systému ekologické stability, která jsou bez podezdívky, přičemž nesmí dojít k omezení provozu na pozemní komunikaci nebo k přerušení turisticky značené trasy,
- l) stavby pro hospodaření v lesích a stavby pro výkon práva myslivosti do 30 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky, bez podsklepení,
- m) důlní díla, důlní stavby pod povrchem a stavby v povrchových lomech a skryvkách, pokud podléhají schvalování a dozoru státní báňské správy podle horních předpisů,
- n) skleník do 40 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky umístěný v odstupové vzdálenosti nejméně 2 m od hranice pozemku, bez podsklepení,
- o) stavba do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepená nejvýše do hloubky 3 m na pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci, která souvisí nebo podmiňuje bydlení nebo rodinnou rekreaci, neslouží k výrobě nebo skladování hořlavých látek nebo výbušnin, nejedná se o úložiště radioaktivních odpadů obsahující výlučně přírodní radionuklidy nebo jaderné zařízení, nebo stavbu pro podnikatelskou činnost, je v souladu s územně plánovací dokumentací, je umístována v odstupové vzdálenosti od hranic pozemků nejméně 2 m, plocha části pozemku schopného vsakovat dešťové vody po jejím umístění bude nejméně 50 % z celkové plochy pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci,
- p) bazén do 40 m² zastavěné plochy na zastavěném stavebním pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše umístěný v odstupové vzdálenosti nejméně 2 m od hranice pozemku, a jeho související technické zařízení,
- q) stavby mostních vah,
- r) přístřešky o jednom nadzemním podlaží, které slouží veřejné dopravě, a jiné veřejně přístupné přístřešky do 40 m² zastavěné plochy a do 4 m výšky,
- s) výměna vedení technické infrastruktury⁶⁹⁾, pokud nedochází k překročení hranice stávajícího ochranného nebo bezpečnostního pásma,
- t) prodejní stánky, konstrukce a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov, jejichž umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů.
- b) záměry uvedené v § 80 odst. 3,
- a) terénní úpravy do 1,5 m výšky nebo hloubky o výměře do 300 m² na pozemcích, které nemají společnou hranici s veřejnou pozemní komunikací nebo veřejným prostranstvím¹⁾, pokud nedochází k nakládání s odpady,
- b) odstavné, manipulační, prodejní, skladové nebo výstavní plochy do 300 m², které neslouží pro skladování nebo manipulaci s hořlavými látkami nebo látkami, které mohou způsobit znečištění životního prostředí,
- c) změny druhu pozemku nebo způsobu využití pozemků o výměře do 300 m²,
- d) terénní úpravy v přirozených korytech vodních toků a na pozemcích sousedících s nimi, jimiž se podstatně nemění přirozená koryta vodních toků,
- e) úpravy pozemků, které mají vliv na schopnost vsakování vody, provedené na pozemku rodinného domu nebo na pozemku stavby pro rodinnou rekreaci, které souvisí nebo podmiňují bydlení nebo rodinnou rekreaci, neslouží ke skladování hořlavých látek nebo výbušnin, není v rozporu s územně plánovací dokumentací, a plocha části pozemku schopného vsakovat dešťové vody po jejich provedení bude nejméně 50 % z celkové plochy pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci.
- c) záměry uvedené v § 103 odst. 1 písm. c) až e), které nezasahují do nezastavěného území,
- c) udržovací práce, jejichž provedení nemůže negativně ovlivnit zdraví osob, požární bezpečnost, stabilitu, vzhled stavby, životní prostředí nebo bezpečnost při užívání a nejde o udržovací práce na stavbě, která je kulturní památkou,
- d) stavební úpravy, pokud se jimi nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby, nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí¹¹⁾ a jejich provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby a nejde o stavební úpravy stavby, která je kulturní památkou,
- e) stavby a zařízení, a to
1. stavby o jednom nadzemním podlaží do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky, nepodsklepené, jestliže neobsahují obytné ani pobytové místnosti, hygienická zařízení ani vytápění, neslouží k ustájení nebo chovu zvířat, neslouží k výrobě nebo skladování hořlavých kapalin nebo hořlavých plynů a nejedná se o úložiště radioaktivních odpadů obsahující výlučně přírodní radionuklidy nebo jaderná zařízení;
2. stavby pro zemědělství do 60 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky, bez podsklepení; stavby pro zemědělství nad 60 m² zastavěné plochy nebo nad 5 m výšky do 300 m² zastavěné plochy a do 7 m výšky, o jednom nadzemním podlaží, nepodsklepené, stavební povolení ani oblášení stavebnímu úřadu nevyžadují, ledaže se jedná o stavby pro ustájení zvířat nebo chovatelství anebo zemědělské

stavby, které mají sloužit pro skladování a zpracování hořlavých látek (např. sušičky, sklady hořlavých kapalin, sklady chemických hnojiv);

3. stavby pro chovatelství o jednom nadzemním podlaží o zastavěné ploše do 16 m² a do 5 m výšky, podsklepené nejvýše do hloubky 3 m;

4. nadzemní a podzemní komunikační vedení sítí elektronických komunikací, jejich antény a stožáry, včetně opěrných bodů nadzemního, nebo vytyčovacích bodů podzemního komunikačního vedení, telefonní budky a přípojná komunikační vedení sítí elektronických komunikací a související komunikační zařízení, včetně jejich elektrických přípojek, s výjimkou budov;

5. distribuční soustava v elektroenergetice⁶⁹⁾ s výjimkou budov;

6. distribuční soustava v plynárenství⁶⁹⁾ s výjimkou budov a těžební plynovody⁶⁹⁾;

7. rozvodné tepelné zařízení⁶⁹⁾ s výjimkou budov;

8. vedení sítí veřejného osvětlení, včetně stožárů a systémů řídicí, zabezpečovací, informační a telekomunikační techniky;

9. stavby a zařízení pro výrobu energie s celkovým instalovaným výkonem do 20 kW s výjimkou stavby vodního díla;

10. vodovodní, kanalizační a energetické přípojky a přípojky elektronických komunikací včetně připojení stavby a odběrných zařízení vedených mimo budovu nebo připojení staveb plnicích doplňkovou funkcí ke stavbě hlavní na rozvodné síti a kanalizaci stavby hlavní;

11. zásobníky pro zkapalněné uhlovodíkové plyny do celkového objemu 5 m³ určené výhradně pro odběr plynné fáze;

12. zásobníky na vodu nebo jiné nehořlavé kapaliny do objemu 50 m³ a do výšky 3 m;

13. nádrže na vodu do 100 m³ obsahu ve vzdálenosti nejméně 50 m od budov s obytnými nebo pobytovými místnostmi, pokud nejde o vodní díla;

14. oplocení;

15. reklamní a informační zařízení;

16. výrobky plnicí funkce stavby, včetně základových konstrukcí pro ně;

17. odstavné, manipulační, prodejní, skladové nebo výstavní plochy do 300 m², které neslouží pro skladování nebo manipulaci s hořlavými látkami nebo látkami, které mohou způsobit znečištění životního prostředí;

18. bazén nebo skleník včetně souvisejícího technického zařízení na zastavěném stavebním pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci;

19. stožáry pro vlajky výšky nad 8 m.

d) dělení a scelování pozemků v nezastavěném území, nejedná-li se o pozemkové úpravy³³⁾,

e) studny individuálního zásobování vodou,

f) stavby nebo zařízení na zastavěných stavebních pozemcích rodinných domů související s bydlením či bydlení podmiňující a terénní úpravy potřebné k řádnému a bezpečnému užívání těchto pozemků, staveb a zařízení na nich,

g) stavby pro podnikatelskou činnost do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepené nejvýše do hloubky 3 m na zastavěných stavebních pozemcích rodinných domů,

h) stavby nebo zařízení na zastavěných stavebních pozemcích staveb pro rodinnou rekreaci související s rodinnou rekreací či rodinnou rekreací podmiňující a terénní úpravy potřebné k řádnému a bezpečnému užívání těchto pozemků, staveb a zařízení na nich.“...

Z výše uvedeného tak plyne, že v následujících měsících po osvojení těchto změn v praxi bude nutno aktualizovat pracovní náročnost agendy územního plánování. Pro případ častých změn právních předpisů se opět nabízí využití nějakého jednoduššího informačního systému, který by od všech úřadů s jejich minimálním zapojením sbíral data alespoň za počty úkonů, a umožňoval tak průběžně vyhodnocovat změny ve výkonu přenesené působnosti. Na ty by pak bylo možné reagovat změnou počtu úvazků, příp. výstupy využít jako podklad pro konstruktivní diskuzi o kapacitních potřebách jednotlivých agend.

Situace je v tomto případě jednodušší i z toho důvodu, že orgány územního plánování již počty úkonů sledují a reportují je ÚÚR – viz Analýza stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování, publikovaná Ústavem územního rozvoje (ÚÚR). Tato povinnost vznikla na základě Usnesení vlády ČR ze dne 19. října 2011 č. 774, kterým bylo uloženo ministru pro místní rozvoj, aby každoročně do 31. 3. prováděl dotazníkové šetření výkonu činnosti krajských úřadů, Magistrátu hlavního města Prahy, úřadů územního plánování, obecních a speciálních stavebních úřadů za uplynulý kalendářní rok, a to v součinnosti s ministrem dopravy a ministrem zemědělství, řediteli krajských úřadů, ředitelem Magistrátu hlavního města Prahy a tajemníky územně členěných statutárních měst, která výkon těchto činností delegovala na své městské části, resp. městské obvody. (Zdroj: ÚÚR)

V naší studii byla z Analýzy stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování využita data za:

- Počet úředníků;
- Počty pracovních úvazků;
- Způsoby správy dat, provádění analýz a výstupů pro potřeby územního plánování (interně, externě);
- Počty jednotlivých úkonů dle stavebního zákona (počet žádostí o pořízení územně plánovací dokumentace nebo její změny, počet žádostí o pořízení vymezení zastavěného území, součet územně plánovací dokumentace a jejích změn (ÚP+zÚP+uÚP+RP+zRP), počet vydaných územně plánovacích informací, počet stanovisek, závazných stanovisek, vyjádření, sdělení apod. jako dotčeného orgánu podle stavebního zákona, počet správních žalob, počet žádostí o informace či počet stížností);
- Další ukazatele charakterizující obec a její správní obvod (počty obyvv., rozloha aj.).

Z dotazníkového šetření plyne, že nejvyšší podíl na agendě tvoří vyjadřovací činnost. Odhad časových náročností byl získán jako mediánová hodnota odhadovaných časových náročností vybranými úřady územního plánování v rámci konzultací. Jedná se o očekávaný průměrný čas potřebný k danému úkonu. Podíl vyjadřovací činnosti vykazuje dlouhodobý rostoucí trend.

Tabulka 153: Podíl jednotlivých úkonů na agendě

Činnost	Medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Součet územně plánovací dokumentace a jejích změn (ÚP+zÚP+uÚP+RP+zRP) pořizované ve sledovaném roce	190,0	42,6 %	34,8 %	27,5 %
Počet vydaných územně plánovacích informací - § 21 odst. 1	12,0	4,8 %	4,6 %	3,8 %
Počet stanovisek, závazných stanovisek, vyjádření, sdělení apod. jako dotčeného orgánu podle stavebního zákona - § 6 odst. 1 písm. e) a f)	18,0	45,2 %	45,6 %	53,7 %

Zdroj: Dotazníkové šetření, ÚÚR

Tabulka zachycující počet FTE úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu ORP v jednotlivých městech ukazuje, že medián počtu úvazků v agendě ÚP na 1000 obyvatel je 0,06, což znamená, že statisticky ve střední hodnotě jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával agendu ÚP pro 16 670 obyvatel v roce 2017. Za předpokladu celkových čistých nákladů na zaměstnance ve výši 645 927 Kč (medián celkových mzdových nákladů navýšených o režijní náklady v roce 2017) je optimální v případě využití financování formou paušální platby stanovit příspěvek ve výši 38 755,6 Kč na 1000 obyvatel správního obvodu. Variační koeficient v tomto případě činí 39 %. Velmi zjednodušeně řečeno variační koeficient vyšší než 50 % ukazuje na silnou nesourodost statistického souboru. V tomto případě tomu tak není.

Tabulka 154: Počet úvazků na 1000 obyvv. obvodu

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,09	0,08	0,09
Do 30 000	0,06	0,06	0,06
Do 50 000	0,06	0,06	0,06
Do 90 000	0,05	0,05	0,05
Nad 90 000	0,05	0,05	0,05
Medián	0,06	0,06	0,06
Variační koeficient	42 %	42 %	39 %

Zdroj: Dotazníkové šetření, ÚÚR

Zastupitelstvo obce rozhoduje o pořízení změny územního plánu a jejím obsahu z vlastního podnětu nebo na návrh. Návrh na pořízení změny územního plánu mohou podat orgány a osoby uvedené v § 44 písm. b) až e) (orgán veřejné správy, občan obce, fyzická nebo právnická osoba, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce, oprávněný investora). Pokud je pořízení změny územního plánu vyvoláno výhradní potřebou navrhovatele, může obec podmínit její pořízení částečnou nebo úplnou úhradou nákladů uvedených v § 55a odst. 2 písm. f) navrhovatelem. Jiné příjmy z titulu správních poplatků nebo sankčních úhrad jsou zanedbatelné. Proto jsme výpočet čistých nákladů založili na mzdových nákladech navýšených o náklady režijní. Jiné úhrady jsme v tomto případě neodčítali.

Tabulka 155: Čisté náklady na hodinu agendy¹²³, koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	315	333	321
25 %	339	360	380
50 % - medián	358	385	406
75 %	391	421	432
90 %	433	447	470
Průměr	366	390	408
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	344	373	388
Do 30 000	353	375	402
Do 50 000	369	394	416
Do 90 000	390	411	411
Nad 90 000	373	394	419
Variační koeficient	16 %	16 %	17 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 156: Čisté náklady na hodinu agendy, koeficient 1,48

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	353	374	360
25 %	380	403	426
50 % - medián	401	431	455
75 %	439	472	484
90 %	486	501	527
Průměr	411	438	457
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	386	419	435
Do 30 000	395	420	451
Do 50 000	414	442	467
Do 90 000	437	461	460
Nad 90 000	419	443	470
Variační koeficient	16 %	16 %	17 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

¹²³ Měřeno jako náklady na 1 hodinu fondu pracovní doby, pro účely analýzy je použita hodnota 1590 hodin ročně.

Specifickými náklady agentury územního plánování jsou výdaje na dodávky územních studií, aktualizací a změn ÚP atd. ÚÚR ve svých statistikách uvádí, že jen 34,5 % ORP nikdy nezajišťuje správu dat, provádění analýz a výstupů pro potřeby územního plánování nákupem služeb od externích projektantů. Na druhou stranu 38 % obcí tyto služby zadává externím subjektům často až velmi často (viz následující tabulka).

Tabulka 157: Podíly obcí zajišťujících část agentury externím nákupem služeb

Správa dat, provádění analýz a výstupů pro potřeby územního plánování je zajišťována nákupem služeb		
Nikdy (0 %)=1	71	34,5 %
Výjimečně (cca do 25 %)=2	65	31,6 %
Občas (cca do 50 %)=3	32	15,5 %
Často (cca do 75 %)=4	19	9,2 %
Velmi často (cca nad 75 %)=5	19	9,2 %
Celkem (s hl. m. Prahou)	206	

Tyto náklady nejsou zahrnuty v režijních nákladech připočítávaných ke mzdovým nákladům výše a bylo by je při výpočtu finančního příspěvku na výkon PP v oblasti územního plánování přičíst.

Odhad částky, kterou by bylo nutné přičíst, je obtížný z následujících důvodů:

- Nízký detail dat získávaných ÚÚR nedovoluje určit, které konkrétní služby jsou zadávány externím firmám a kterou část agentury vykonávají úředníci odboru územního plánování sami, potažmo do jaké míry se podílejí na přípravě veřejné zakázky (tj. jak je část agentury v případě vyšší míry externích dodávek rozdělena mezi odbor územního plánování a odbor zabývající se zadáváním veřejných zakázek).
- Pro přesný výpočet by bylo třeba vyžádat si podrobná data z účetnictví obcí za externí dodávky (vyšší výdajů dle konkrétních zakázek, příp. kategorií předmětu plnění).
- Data, která ORP vykazaly v položce externích dodávek (viz tabulka výše), nevykazují statisticky významnou míru korelace s jinými proměnnými, u kterých by bylo možné to očekávat (např. nižší počet úvazků na počet obyvatel v případě vyšší míry externích dodávek, nižší počet).
- Pouze malá část ORP vyčíslila v dotazníkovém šetření v položce ostatní náklady výdaje na pořizování územně plánovacích podkladů.

Zdroje, ze kterých je možné čerpat při stanovování dodatečného příspěvku k čistým nákladům na výdaje spojené s pořizováním ÚPP:

Výsledky dotazníkového šetření:

ORP	Náklady na ÚÚP z dotazníkového šetření	Počet obyvatel dle kategorizace ČKA	Orientační minimální ceny územních plánů dle ČKA
ORP1	595 000	30 000	3 472 000
ORP2	195 000	35 000	3 974 000
ORP3	110 000	35 000	3 974 000
ORP4	160 000	50 000	5 477 000

V dotazníkovém šetření uvedla celkem 4 ORP údaje za pořízení ÚÚP, částky se pohybovaly od 0,6 mil. Kč do 0,1 mil. Kč.

ČKA v roce 2011 zveřejnila METODICKÝ POKYN PRO VÝBĚR ZHOTOVITELE ÚZEMNÍHO PLÁNU S UPLATNĚNÍM SOUTĚŽE O NÁVRH A NAVAZUJÍCÍHO JEDNACÍHO ŘÍZENÍ BEZ UVEŘEJNĚNÍ. Tento materiál byl určen zejména pořizovatelům územně plánovací dokumentace – úřadům územního plánování a obcím. Jeho cílem bylo poskytnout pomoc při výběru zhotovitele územního plánu tak, aby byl dosažen optimální poměr mezi předpokladem pro kvalitní zpracování a cenou. Tyto položky jsou uvedeny v tabulce výše pro konkrétní počet obyvatel dle ORP, která v dotazníkovém šetření uvedla náklady na pořizování

ÚÚP. Je třeba poznamenat, že ORP nepořizuje územní plán každý rok, tj. částku je třeba rozpustit do počtu let platnosti ÚP. Nicméně odbory územního plánování pořizují aktualizace¹²⁴, změny apod. (viz tabulka níže). Pro určení přesnější hodnoty je třeba učinit detailnější průzkum účetního výkaznictví příslušných obcí a zjistit částky vynakládané na pořizování ÚPP či ve spolupráci s MMR stanovit průměrnou dobu platnosti ÚP a částku za zpracování ÚP dle ČKA rozpustit příslušně do jednotlivých let, potažmo určit náročnost zpracování aktualizací a změn v porovnání se zpracováním celého ÚP a dle tohoto poměru určit roční potřebu finančních prostředků odborů ÚP na pořizování ÚPP.

Tabulka 158: Vývoj obsahu pořizovací činnosti obcí 2007 - 2016

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Zahájené ÚPD	770	446	469	418	758	533	170	157	257	118	99
ÚP	737	432	460	400	742	520	164	140	247	115	99
RPP a RPZ	33	14	9	18	16	13	6	17	10	3	0
Nabytí účinnosti ÚPD	78	406	463	569	469	398	236	282	173	143	112
ÚP	65	381	450	542	454	381	229	279	168	138	111
RPP a RPZ	13	25	13	27	15	17	7	3	5	5	1
Zahájené změny ÚPD	1127	1055	1024	618	614	443	383	327	382	204	207
ÚP / ÚPO / ÚPN SÚ	1106	1036	1002	594	603	421	370	318	368	200	203
RPP a RPZ / RP / ÚPN Z	21	19	22	24	11	22	13	9	14	4	4
Nabytí účinnosti změny ÚPD	310	915	1016	1163	826	628	229	181	139	110	132
ÚP / ÚPO / ÚPN SÚ	305	892	999	1142	801	613	225	177	134	107	128
RPP a RPZ / RP / ÚPN Z	5	23	17	21	25	15	4	4	5	3	4
Zahájené ÚS	47	91	159	179	259	328	260	301	370	241	307
Schválení možnosti využití ÚS	40	71	146	167	240	303	283	336	399	398	463
Ověření aktuálnosti ÚS¹²⁵	301	59	40	36	2	14	11	2	3	38	4

Zdroj: ÚÚR

Uvedená tabulka zachycuje vývoj po roce 2007, tj. po nabytí účinnosti nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb. V tomto roce se počet zahajovaných ÚPD skokově zvýšil na 770 ÚPD, což bylo historické maximum. V roce 2008 pak došlo k výraznému poklesu. Od té doby pokračoval mírný pokles v zahajování pořizování ÚPD. V roce 2011 se počet zahajovaných ÚPD opět zvýšil na 758 ÚPD, a to s očekávaným koncem dosud účinné ÚPD pořízené podle zákona č. 50/1976 Sb. k prosinci 2015. V roce 2012 byla připravována a schválena novela stavebního zákona, kterou bylo toto datum změněno na 31. 12. 2020. Zřejmě v důsledku oddálení termínu ukončení účinnosti předmětné ÚPD došlo opět k poklesu zahajování pořizování ÚPD na 533 ÚPD. V roce 2013 došlo k výraznému poklesu zahajování ÚPD; bylo zahájeno pořizování 170 dokumentací. Tento stav setrval (s výjimkou roku 2015) až do roku 2017, kdy bylo zahájeno pořizování pouze 99 ÚPD, což je historické minimum. Tuto skutečnost pravděpodobně ovlivňuje fakt, že 91,74 % obcí má platnou ÚPD, z toho platný územní plán již má 67 % obcí a 19 % obcí jej pořizuje. Co se týče dokončených ÚPD, bylo v roce 2007 vydáno pouze 78 ÚPD, což představuje historické minimum. V roce 2008 došlo ke skokovému nárůstu počtu vydaných ÚPD – přes 400 ÚPD. Tento nárůst kulminoval v

¹²⁴ § 28 stavebního zákona:

Aktualizace územně analytických podkladů

(1) Pořizovatel průběžně aktualizuje územně analytické podklady na základě nových údajů o území a průzkumu území a nejpozději do 4 let pořídí jejich úplnou aktualizaci.

(2) Nejpozději do 42 měsíců od pořízení územně analytických podkladů nebo od jejich poslední úplné aktualizace pořizovatel pořídí návrh nové úplné aktualizace, doručí oznámení o aktualizaci poskytovatelům údajů a vyzve je k potvrzení správnosti, úplnosti a aktuálnosti jimi poskytnutých údajů o území ve lhůtě do 3 měsíců. Pokud tak poskytovatel údajů neučiní v této lhůtě, má se za to, že jejich správnost, úplnost a aktuálnost potvrdil.

¹²⁵ ÚPD – územně plánovací dokumentace, ÚP – územní plán, RPP – regulační plán pořízený z podnětu, RPZ – regulační plán pořízený na žádost, ÚPO – územní plán obce, ÚPN SÚ – územní plán sídelního útvaru, RP – regulační plán, ÚPN Z – územní plán zóny, ÚS – územní studie, US – urbanistická studie

roce 2010, kdy bylo vydáno 569 ÚPD. V roce 2011 došlo opět k poklesu v dokončování ÚPD, který plynule pokračoval až do roku 2017, kdy nabylo účinnosti pouze 112 ÚP. Jiný průběh vykazuje počet zahajovaných změn ÚPD. V roce 2007 bylo dosaženo historického maxima 1127 zahajovaných změn. Do roku 2009 následoval mírný pokles, v letech 2010 a 2011 pak propad téměř na polovinu, tj. cca 618 (resp. 614) zahajovaných změn. V roce 2012 (novela stavebního zákona) se počet zahajovaných změn dále propadl na 443 a v roce 2017 na 207 změn. Vydáno bylo v roce 2007 310 změn. V roce 2008 došlo ke skokovému nárůstu – celkem bylo vydáno 915 změn. Nárůst pokračoval do roku 2010. V roce 2011 následoval pokles dokončovaných změn, který pokračoval až na 132 dokončených změn roce 2017. (Zdroj: ÚÚR (2017)¹²⁶)

Charakter agendy územního plánování

- agenda obsahuje několik druhů aktivit, avšak s velmi heterogenní náplní z pohledu časové náročnosti;
- správní poplatky a pokuty lze vzhledem k celkovým nákladům zanedbat;
- lze zavést určitý standard ohledně kvality výstupů – z důvodu heterogenity úkonů napříč agendou i napříč úřady však nelze navázat financování na jednotlivé úkony;
- místní příslušnost je zachována, je zde potřeba detailní znalost území;
- data o největším podílu úkonů agendy lze jednoduše získat z centrálního IS.

Stanovením počtu úvazků dle mediánové hodnoty (0,06 pracovníka na 1000 obyvatel) budou zvýhodněny větší obce, které dle zjištění mohou činnost vykonávat efektivněji. Naproti tomu menší obce mohou mít problém vykonávat agendu v plném rozsahu. Toto je třeba reflektovat při stanovování standardů pro úvazky. Zároveň je třeba zohlednit, že ne veškeré výdaje spojené s agendou ÚP musí být zachyceny v datech za odbory územního plánování (žadávání veřejných zakázek) a že pro tuto agendu jsou charakteristické specifické náklady na pořizování ÚPP, které je třeba ke mzdovým a režijním nákladům přičíst.

7.3 Obecný stavební úřad (OSÚ)

7.3.1 Obecný stavební úřad (OSÚ) - ORP

Přenesená působnost vykonávaná krajskými úřady a obecnými stavebními úřady na úseku územního rozhodování a stavebního řádu navazuje na činnost vykonávanou správními orgány na úseku územního plánování. Úřady na úseku územního rozhodování a stavebního řádu kontrolují a dohlížejí na dodržování veřejného zájmu zakotveného v předpisech a územně plánovací dokumentaci, s přihlédnutím k územně plánovacím podkladům a podkladům pro územní plánování při využívání území, a to v rozsahu stanoveném zákony, především pak stavebním zákonem. Na rozdíl od činnosti na úseku územního plánování nevytvářejí úřady na úseku územního rozhodování a stavebního řádu koncepce rozvoje území, ale zajišťují, v rozsahu zákonného zmocnění, dodržování stanovených podmínek.

Činnost obecných stavebních úřadů je sledována v rámci dotazníku ÚÚR v následujících tematických okruzích: problematika personálního obsazení stavebních úřadů, vzdělání, praxe, platové třídy, programové a další technické vybavení, začlenění obecných stavebních úřadů

¹²⁶ Ústav územního rozvoje (2017). EVIDENCE ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ ČINNOSTI V ČESKÉ REPUBLICE. PŘEHLED O AKTUÁLNÍM STAVU ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE A VYBRANÝCH ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍCH PODKLADŮ. Internetová prezentace – stav k 31. 12. 2017

v organizačních strukturách úřadů, činnosti stavebních úřadů (umístování staveb, povolování staveb, využívání zjednodušujících postupů, dodržování zákonem stanovených lhůt, zákonnost a správnost vydaných rozhodnutí napadených odvoláním), metodika, prospěšnost a využitelnost analýzy pro činnost správních orgánů, vyhodnocení poznatků.

Základním prvkem agendy stavebních úřadů jsou obecné stavební úřady. Mají postavení orgánů státní správy s univerzální působností ve věcech územního rozhodování, stavebního řádu, sankcí apod. Mohou vydávat všechna rozhodnutí a opatření podle stavebního zákona, s výjimkou úkonů týkajících se vymezených speciálních a jiných zvláštních druhů staveb.

Data za počty úkonů jsou opět dostupná v Analýze stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování, publikované Ústavem územního rozvoje (ÚÚR).

Z dotazníkového šetření plyne, že nejvyšší podíl na agendě má rozhodovací činnost. Odhad časových náročností byl získán jako mediánová hodnota odhadovaných časových náročností stavebními úřady v rámci dotazníkového šetření. Jedná se o očekávaný průměrný čas potřebný k danému úkonu.

Tabulka 159: Podíl jednotlivých úkonů na agendě

Činnost	Medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Vydání územního rozhodnutí - § 92	31,5	9,9 %	10,1 %	10,6 %
Vydání rozhodnutí o změně nebo zrušení územního rozhodnutí - § 94	31,5	0,9 %	0,9 %	0,5 %
Vydání společného rozhodnutí - § 94a	54,0	10,4 %	10,6 %	12,9 %
Vydání územního souhlasu - § 96 odst. 4 (samostatného)	13,0	3,4 %	3,6 %	8,1 %
Vydání společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru - § 96a	19,3	4,7 %	11,7 %	3,9 %
Vydání souhlasu s ohlášením - § 106	15,3	9,6 %	3,1 %	3,7 %
Vydání stavebního povolení - § 115	29,5	9,1 %	8,3 %	8,0 %
Vydání povolení změny stavby před jejím dokončením - § 118 odst. 3	23,0	2,9 %	2,6 %	2,5 %
Vydání kolaudačního souhlasu - § 122 a kolaudačního rozhodnutí	16,5	7,0 %	6,2 %	7,1 %
Vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby - § 129 odst. 3	35,0	2,9 %	2,9 %	3,0 %
Výzva o přidělení čísla popisného nebo evidenčního, případně orientačního - 121 odst. 2	1,5	0,2 %	0,3 %	0,2 %
Vydání usnesení o zastavení řízení vedeného z moci úřední - § 66 odst. 2	5,5	0,3 %	0,2 %	0,2 %
Vložení identifikačních údajů do systému územní identifikace (ISÚI)	1,25	1,2 %	2,0 %	1,7 %

Zdroj: Dotazníkové šetření, ÚÚR

Tabulka zachycující počet FTE úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu ORP v jednotlivých městech ukazuje, že medián počtu úvazků v agendě OSÚ na 1000 obyvatel je 0,18, což znamená, že statisticky ve střední hodnotě jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával agendu OSÚ pro 5 556 obyvatel v roce 2017. Za předpokladu celkových čistých nákladů na zaměstnance ve výši 366 747 Kč (medián celkových mzdových nákladů navýšených o režijní náklady v roce 2017) je optimální v případě využití financování formou paušální platby stanovit příspěvek ve výši 66 014,4 Kč na 1000 obyvatel správního obvodu. Variační koeficient v tomto případě činí 35 %.

Z níže uvedené tabulky údajů lze vyčíst, do jaké míry jednotlivé kategorie příjmů kryjí/nekryjí výdaje na výkon agendy OSÚ. Správní poplatky a pokuty jsou spíše menším příjmem agendy. Tvoří přibližně 40 % nákladů pro mediánovou obec v roce 2017.

Tabulka 160: Podíl financování agenty správními poplatky a pokutami, koeficient 1,32

Percentíl	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	28,5 %	29,7 %	21,0 %
25 %	31,4 %	32,4 %	31,3 %
50 % - medián	40,7 %	41,8 %	40,7 %
75 %	51,0 %	58,2 %	46,4 %
90 %	62,9 %	72,0 %	58,7 %
Průměr	46,3 %	57,1 %	42,0 %
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	62,4 %	63,5 %	59,6 %
Do 30 000	45,6 %	47,5 %	40,5 %
Do 50 000	45,6 %	79,6 %	37,8 %
Do 90 000	41,8 %	43,4 %	38,0 %
Nad 90 000	39,5 %	43,7 %	39,4 %
Variační koeficient	60,2 %	121,6 %	67,6 %

Zdroj: Dotazníkové šetření, ÚÚR

Tabulka 161: Podíl financování agenty správními poplatky a pokutami, koeficient 1,48

Percentíl	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	25,4 %	26,5 %	18,7 %
25 %	28,0 %	28,9 %	27,9 %
50 % - medián	36,3 %	37,3 %	36,3 %
75 %	45,5 %	51,9 %	41,4 %
90 %	56,1 %	64,2 %	52,4 %
Průměr	41,3 %	50,9 %	37,4 %
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	55,6 %	56,6 %	53,1 %
Do 30 000	40,7 %	42,4 %	36,2 %
Do 50 000	40,7 %	71,0 %	33,7 %
Do 90 000	37,2 %	38,7 %	33,9 %
Nad 90 000	35,2 %	39,0 %	35,1 %
Variační koeficient	60,2 %	121,6 %	67,6 %

Zdroj: Dotazníkové šetření, ÚÚR

V přepočtu na hodinovou mzdu, dle velikostních kategorií obcí (dle počtu obyvatel spádového území) a při zahrnutí různých skupin nákladů pak vypadá obdobné zobrazení následovně.

Tabulka 162: Čisté náklady na hodinu agendy¹²⁷, koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	130	104	157
25 %	159	144	194
50 % - medián	204	214	231
75 %	250	252	290
90 %	276	293	359
Průměr	194	192	238
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	146	149	182
Do 30 000	186	189	230
Do 50 000	198	184	261
Do 90 000	220	223	263
Nad 90 000	209	208	233
Variační koeficient	48 %	58 %	47 %

Zdroj: Dotazníkové šetření, ÚÚR

Tabulka 163: Čisté náklady na hodinu agendy, koeficient 1,48

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	172	150	203
25 %	202	183	237
50 % - medián	245	260	282
75 %	293	295	353
90 %	325	344	410
Průměr	238	237	288
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	187	192	230
Do 30 000	229	234	278
Do 50 000	242	228	311
Do 90 000	266	271	315
Nad 90 000	250	254	279
Variační koeficient	40 %	50 %	40 %

Zdroj: Dotazníkové šetření, ÚÚR

¹²⁷ Měřeno jako náklady na 1 hodinu fondu pracovní doby, pro účely analýzy je použita hodnota 1590 hodin ročně.

7.3.2 Obecný stavební úřad (OSÚ) - POÚ

Stejně jako u ORP má u POÚ nejvyšší podíl na agendě má rozhodovací činnost. Odhad časových náročností byl získán jako mediánová hodnota odhadovaných časových náročností stavebními úřady v rámci dotazníkového šetření. Jedná se o očekávaný průměrný čas potřebný k danému úkonu.

Tabulka 164: Podíl jednotlivých úkonů na agendě

Činnost	Medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Vydání územního rozhodnutí - § 92	30,5	20,0 %	21,9 %	22,3 %
Vydání společného rozhodnutí - § 94a	38,0	17,0 %	18,8 %	19,3 %
Vydání územního souhlasu - § 96 odst. 4 (samostatného)	7,5	10,1 %	9,0 %	9,8 %
Vydání společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru - § 96a	12,0	5,2 %	5,2 %	5,4 %
Vydání souhlasu s ohlášením - § 106	8,0	3,0 %	2,7 %	2,5 %
Vydání stavebního povolení - § 115	30,0	14,9 %	14,3 %	11,3 %
Vydání povolení změny stavby před jejím dokončením - § 118 odst. 3	10,0	3,6 %	3,0 %	2,8 %
Vydání kolaudačního souhlasu - § 122 a kolaudačního rozhodnutí	7,0	7,2 %	5,5 %	6,6 %
Vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby - § 129 odst. 3	30,0	6,1 %	5,8 %	5,6 %
Výzva o přidělení čísla popisného nebo evidenčního, případně orientačního - 121 odst. 2	1,0	0,4 %	0,3 %	0,4 %
Vydání usnesení o zastavení řízení vedeného z moci úřední - § 66 odst. 2	3,0	0,2 %	0,2 %	0,3 %
Vložení identifikačních údajů do systému územní identifikace (ISÚI)	1,0	2,0 %	2,1 %	2,9 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Medián počtu úvazků v agendě SÚ na 1000 obyvatel je 0,34, což znamená, že statisticky ve střední hodnotě jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával agendu SÚ na POÚ pro 2 941 obyvatel v roce 2017. Variační koeficient, což je podíl směrodatné odchylky a průměru vyjádřený v procentech, v tomto případě činí 26 %. V tomto případě je tak soubor dat relativně sourodý.

Tabulka 165: Podíl financování agendy správními poplatky a pokutami, koeficient 1,32

Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	11,4 %	12,4 %	12,8 %
25 %	13,3 %	18,0 %	17,8 %
50 % - medián	21,2 %	28,3 %	30,7 %
75 %	38,2 %	36,4 %	37,0 %
90 %	43,9 %	51,9 %	42,1 %
Průměr	26,4 %	28,7 %	28,6 %
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	22,4 %	22,7 %	23,0 %
Do 30 000	28,7 %	32,1 %	31,7 %
Variační koeficient	58 %	51 %	44 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 166: Podíl financování agentury správními poplatky a pokutami, koeficient 1,48

Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	10,2 %	11,1 %	11,4 %
25 %	11,9 %	16,1 %	15,8 %
50 % - medián	19,0 %	25,2 %	27,3 %
75 %	34,1 %	32,4 %	33,0 %
90 %	39,2 %	46,3 %	37,6 %
Průměr	23,6 %	25,6 %	25,5 %
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	20,0 %	20,2 %	20,5 %
Do 30 000	25,6 %	28,6 %	28,3 %
Variační koeficient	58 %	51 %	44 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Čisté náklady na hodinu agentury jsou u POÚ vyšší v porovnání s ORP (u ORP činí medián 231 Kč).

Tabulka 167: Čisté náklady na hodinu agentury¹²⁸, koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	162	179	199
25 %	227	215	230
50 % - medián	287	286	295
75 %	350	326	338
90 %	412	352	369
Průměr	288	280	284
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	299	292	294
Do 30 000	282	274	279
Variační koeficient	32 %	32 %	26 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 168: Čisté náklady na hodinu agentury, koeficient 1,48

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	194	220	242
25 %	267	260	275
50 % - medián	329	331	345
75 %	398	380	387
90 %	469	402	420
Průměr	335	328	332

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 8 000	345	338	340
Nad 8 000	329	322	328
Variační koeficient	30 %	29 %	24 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

U ZP nedává smysl sledovat počty úvazků agendy, protože pracovníci běžně vykonávají více agend současně a nelze s dostatečnou přesností rozdělit úvazky mezi vykonávané agendy.

Stejně jako u ORP a POÚ tvoří nejvyšší podíl na agendě rozhodovací činnost.

Pokud shrneme výše uvedené, lze agendu OSÚ charakterizovat následovně:

- agenda obsahuje širokou škálu činností;
- správní poplatky a pokuty pokrývají téměř 40 % celkových nákladů;
- homogenita úkonů je střední;
- místní příslušnost je zachována, je potřeba znalosti území při výkonu agendy;
- data o největším podílu úkonů agendy sbírá pravidelně ÚÚR.

OSÚ vykazují stabilní výkon agendy. Stanovení adekvátních úvazků dle počtu obyvatel obvodu a určení nákladů na úvazek po zohlednění příjmu ze správních poplatků umožňuje standardizovat výkon agendy. Stanovením počtu úvazků dle mediánové hodnoty (0,18 pracovníka na 1000 obyvatel) budou zvýhodněny větší obce, které dle zjištění mohou vykonávat činnost efektivněji. Naproti tomu menší obce mohou mít problém vykonávat agendu v plném rozsahu. Z důvodu dostatečné zastupitelnosti pro výkon agendy je vhodné stanovit minimální počet pracovníků nebo velikost obce pro výkon agendy SÚ.

Diskuzi výpočtu příspěvku dle jiných objektivních vstupů, než je počet obyvatel spádové oblasti, obsahuje kapitola 9 Další varianty financování PP.

7.4 Speciální stavební úřad - DOPRAVNÍ STAVBY (SSÚ-D) A VODNÍ STAVBY (SSÚ-V)

Protože výkon agendy speciálních stavebních úřadů se řídí stejnými předpisy jako výkon agendy stavebními úřady obecnými, a rozdíl se týká pouze předmětu, o kterém je rozhodováno (u SSÚ-D o dopravních stavbách, u SSÚ-V o vodních dílech), platí pro úvodní oddíly obdobné informace, jež byly uvedeny v předchozí kapitole. Nebudeme je proto zde již znovu opakovat.

Tabulka 169: Podíl jednotlivých úkonů na agendě - SSÚ-D

Činnost	Medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Počet vydaných souhlasů s ohlášením - § 106	30,0	10,5 %	7,6 %	6,9 %
Počet vydaných stavebních povolení - § 115	33,0	30,3 %	30,8 %	34,0 %
Počet vydaných povolení změny stavby před jejím dokončením - § 118 odst. 3	25,0	7,3 %	9,6 %	8,5 %
Počet vydaných kolaudačních souhlasů - § 122 a kolaudačních rozhodnutí	20,0	21,3 %	22,5 %	21,4 %
Počet vydaných rozhodnutí o předčasném užívání stavby - § 123	16,0	2,5 %	1,8 %	1,7 %
Počet vydaných rozhodnutí o zkušebním provozu stavby - § 124	16,0	0,1 %	0,2 %	0,1 %
Počet ověřených dokumentací - § 125 odst. 4	14,5	7,6 %	7,0 %	7,0 %
Počet vydaných rozhodnutí o povolení k odstranění stavby - § 128 odst. 4	20,0	0,0 %	0,0 %	0,1 %
Počet vydaných usnesení o postoupení podání pro nepřislusnost - § 12	2,3	0,1 %	0,2 %	0,1 %
Počet vydaných usnesení o zastavení řízení o žádosti - § 66 odst. 1	6,0	0,3 %	0,4 %	0,3 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 170: Podíl jednotlivých úkonů na agendě - SSÚ-V

činnost	medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Počet vydaných souhlasů s ohlášením - § 106	6,8	1,1 %	1,1 %	1,2 %
Počet vydaných stavebních povolení - § 115	37,5	42,6 %	42,6 %	44,0 %
Počet vydaných povolení změny stavby před jejím dokončením - § 118 odst. 3	8,0	0,8 %	0,9 %	0,7 %
Počet vydaných kolaudačních souhlasů - § 122 a kolaudačních rozhodnutí	19,5	14,7 %	15,1 %	15,2 %
Počet ověřených dokumentací - § 125 odst. 4	6,5	2,0 %	1,8 %	1,5 %
Počet vydaných rozhodnutí o povolení k odstranění stavby - § 128 odst. 4	41,3	0,6 %	0,6 %	0,7 %
Počet vydaných rozhodnutí o dodatečném povolení stavby - § 129 odst. 3	41,3	3,6 %	3,1 %	2,4 %
Počet vydaných usnesení o postoupení podání pro nepřislusnost - § 12	1,5	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Počet vydaných usnesení o zastavení řízení o žádosti - § 66 odst. 1	4,5	0,4 %	0,5 %	0,5 %
Počet vydaných usnesení o zastavení řízení vedeného z moci úřední - § 66 odst. 2	4,0	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Počet vydaných rozhodnutí dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů	11,5	25,2 %	25,5 %	25,0 %
Počet vydaných rozhodnutí dle zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů	12,0	1,3 %	1,1 %	1,1 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Protože územní rozhodnutí k dopravním stavbám a vodním dílům vydává příslušný obecný stavební úřad (OSÚ), hlavní náplní činnosti SSÚ je vydávání stavebních povolení a kolaudačních souhlasů a rozhodnutí (viz tabulka výše).

Zajímavý je komparativní pohled na vytížení úředníků, které u OSÚ – ORP činí 3 232 hodin/rok, u SSÚ-D 2 218 hodin/rok a u SSÚ-V 2 300 hodin/rok. Tento rozdíl může být dán velkým množstvím případů řešených na OSÚ, příp. nadhodnocením časové náročnosti úkonů prováděných OSÚ v porovnání se stejnými úkony prováděnými SSÚ (zde hraje roli žebříček složitosti jednotlivých druhů staveb řešených různými kategoriemi SÚ, který se nám však ani v rámci konzultací nepodařilo sestavit).

Tabulka 171: Počet úvazků na 1000 obyv. obvodu - SSÚ-D

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,02	0,02	0,02
Do 30 000	0,02	0,03	0,03
Do 50 000	0,03	0,03	0,03
Do 90 000	0,02	0,02	0,02
Nad 90 000	0,02	0,02	0,02
Medián	0,02	0,02	0,02
Var. Koeficient	53 %	56 %	56 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 172: Počet úvazků na 1000 obyv. obvodu - SSÚ-V

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,08	0,08	0,08
Do 30 000	0,07	0,07	0,07
Do 50 000	0,07	0,06	0,07
Do 90 000	0,06	0,06	0,06
Nad 90 000	0,05	0,05	0,05
Medián	0,06	0,06	0,06
Var. Koeficient	43 %	37 %	38 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Správní poplatky a pokuty tvoří výrazně nižší podíl na nákladech agentury v porovnání s agentou OSÚ. Čisté hodinové náklady na její výkon tak jsou vyšší.

Tabulka 173: Podíl financování agentury správními poplatky a pokutami - SSÚ-D, koeficient 1,32

Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	8,4 %	6,2 %	7,2 %
25 %	14,8 %	11,7 %	12,1 %
50 % - medián	24,0 %	19,2 %	19,1 %
75 %	39,1 %	35,1 %	42,9 %
90 %	59,0 %	52,8 %	60,1 %
Průměr	30,1 %	24,5 %	28,7 %
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	52,9 %	38,9 %	46,1 %
Do 30 000	21,2 %	17,8 %	24,5 %
Do 50 000	22,8 %	22,6 %	22,8 %
Do 90 000	30,8 %	22,4 %	26,2 %
Nad 90 000	21,8 %	20,2 %	23,7 %
Variační koeficient	75,4 %	69,5 %	81,4 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 174: Podíl financování agentury správními poplatky a pokutami - SSÚ-D, koeficient 1,48

Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	7,5 %	5,5 %	6,4 %
25 %	13,2 %	10,5 %	10,8 %
50 % - medián	21,4 %	17,1 %	17,1 %
75 %	34,9 %	31,3 %	38,3 %
90 %	52,6 %	47,1 %	53,6 %
Průměr	26,8 %	21,8 %	25,6 %
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	47,2 %	34,7 %	41,1 %
Do 30 000	18,9 %	15,9 %	21,9 %
Do 50 000	20,3 %	20,2 %	20,3 %
Do 90 000	27,5 %	20,0 %	23,4 %
Nad 90 000	19,5 %	18,0 %	21,2 %
Variační koeficient	75,4 %	69,5 %	81,4 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 175: Podíl financování agentury správními poplatky a pokutami - SSÚ-V, koeficient 1,32

Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	2,8 %	3,7 %	2,9 %
25 %	3,7 %	4,4 %	4,2 %
50 % - medián	5,1 %	6,4 %	5,8 %
75 %	7,7 %	8,5 %	8,6 %
90 %	9,7 %	10,5 %	9,5 %
Průměr	6,7 %	7,3 %	7,0 %
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	4,3 %	4,8 %	5,2 %
Do 30 000	11,2 %	9,2 %	8,6 %
Do 50 000	5,3 %	7,1 %	5,7 %
Do 90 000	7,9 %	8,8 %	9,3 %
Nad 90 000	6,1 %	7,3 %	6,9 %
Variační koeficient	82,8 %	67,3 %	80,1 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 176: Podíl financování agentury správními poplatky a pokutami - SSÚ-V, koeficient 1,48

Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	2,5 %	3,3 %	2,6 %
25 %	3,3 %	3,9 %	3,7 %
50 % - medián	4,5 %	5,7 %	5,2 %
75 %	6,9 %	7,6 %	7,7 %
90 %	8,7 %	9,3 %	8,5 %
Průměr	6,0 %	6,5 %	6,3 %
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	3,9 %	4,2 %	4,6 %
Do 30 000	10,0 %	8,2 %	7,7 %
Do 50 000	4,7 %	6,3 %	5,1 %
Do 90 000	7,1 %	7,9 %	8,3 %
Nad 90 000	5,5 %	6,5 %	6,2 %
Variační koeficient	82,8 %	67,3 %	80,1 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Z pohledu čistých průměrných výdajů je nejlevnější výkon agentury OSÚ (231 Kč/hod.), následovaný SSÚ-D (292 Kč/hod.) a SSÚ-V (370 Kč/hod.). Tato skutečnost však vychází z výpočtového vzorce čistých nákladů, které jsou očišťovány o příjmy ze správních poplatků a pokut a které v případě OSÚ pokrývají největší podíl nákladů. Pokud se podíváme pouze na celkové mzdové náklady, pohybují se u všech agentur v intervalu 477 – 490 000 Kč (viz Příloha).

Tabulka 177: Čisté náklady na hodinu agentury¹²⁹ - SSÚ-D, koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	120	152	163
25 %	214	221	224
50 % - medián	273	300	292
75 %	332	342	369
90 %	399	398	461
Průměr	271	295	306
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	174	225	232
Do 30 000	301	303	293
Do 50 000	274	288	297
Do 90 000	297	334	366
Nad 90 000	318	328	344
Variační koeficient	45 %	37 %	48 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 178: Čisté náklady na hodinu agendy - SSÚ-D, koeficient 1,48

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	155	189	205
25 %	250	257	272
50 % - medián	314	345	335
75 %	381	393	420
90 %	456	457	518
Průměr	318	342	357
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	218	269	283
Do 30 000	347	347	338
Do 50 000	317	333	344
Do 90 000	348	386	425
Nad 90 000	366	377	399
Variační koeficient	41 %	35 %	44 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 179: Čisté náklady na hodinu agendy¹³⁰ - SSÚ-V, koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	274	293	292
25 %	302	308	327
50 % - medián	334	336	370
75 %	362	376	425
90 %	403	410	450
Průměr	346	358	384
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	374	380	406
Do 30 000	300	321	363
Do 50 000	352	360	400
Do 90 000	365	377	390
Nad 90 000	319	341	342
Variační koeficient	29 %	29 %	28 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 180: Čisté náklady na hodinu agendy - SSÚ-V, koeficient 1,48

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	314	332	339
25 %	342	350	372
50 % - medián	376	380	418
75 %	407	426	480
90 %	455	463	508
Průměr	390	405	433
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	421	428	457
Do 30 000	341	364	411
Do 50 000	398	407	452
Do 90 000	413	427	442
Nad 90 000	360	385	387
Variační koeficient	29 %	29 %	28 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

SSÚ vykazují stejně jako OSÚ relativně stabilní výkon agendy. Stanovení adekvátních úvazků dle počtu obyvatel obvodu a určení nákladů na úvazek po zohlednění příjmu ze správních poplatků umožňuje standardizovat výkon agendy. Stanovením počtu úvazků dle mediánové hodnoty budou zvýhodněny větší obce, které dle zjištění mohou vykonávat činnost efektivněji. Tento fakt je možné opět vyřešit stanovením minimální paušální platby na elementární výkon agendy, který si stát objedná a rozhoduje o jeho dostupnosti svým klientům/občanům.

7.5 Památková péče (OPP)

Jak uvádí samotné MK ČR, systém státní památkové péče zajišťuje ochranu a odborný dohled nad kulturním dědictvím ČR. Agenda památkové péče pak zahrnuje soubor činností, které spočívají v zabezpečování předpokladů pro komplexní péči o kulturní památky. Státní památkovou péči vykonávají orgány státní památkové péče, jimiž jsou Ministerstvo kultury, krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Dotčenými stranami jsou jak orgány veřejné správy, tak široký okruh dalších subjektů, vlastníků kulturních památek a vlastníků nemovitostí ležících v památkově chráněných územích.

Existujícím zdrojem dat o počtu úkonů orgánů památkové péče je Statistika kultury vydávaná NIPOS. Protože je však sběr dat navázán na ustanovení zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, není přístup k těmto datům otevřený, neboť údaje lze použít pouze v souladu s účelem vymezeným tímto zákonem.

Tabulka 181: Podíl jednotlivých úkonů na agendě

Činnost	Medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Vyjádření k návrhu na prohlášení věci za kulturní památku (KP) podle ust. § 3 odst. 1	16,0	1,1 %	0,9 %	0,2 %
Vyjádření ke zrušení prohlášení věci za KP podle ust. § 8 odst. 2	23,0	0,6 %	0,3 %	0,1 %
Rozhodnutí o opatřeních, která je povinen vlastník KP učinit, vydaná podle ust. § 10 odst. 1	24,0	0,2 %	0,1 %	0,4 %
Rozhodnutí o podmínkách pro další výkon činnosti či o zákazu výkonu činnosti dle § 11 odst. 2	24,0	0,2 %	0,2 %	0,1 %
Rozhodnutí o způsobu odstranění závady, jde-li o KP, podle ust. § 12 odst. 1	15,0	0,1 %	0,0 %	1,3 %
Závazná stanoviska vydávaná k obnově movitých KP podle ust. § 14 odst. 1	15,0	20,0 %	20,4 %	26,0 %
Závazná stanoviska vydávaná k obnově nemovitých KP podle ust. § 14 odst. 1	18,5	13,3 %	12,4 %	34,0 %
Závazná stanoviska vydávaná podle ust. § 14 odst. 2	14,5	42,7 %	45,7 %	15,1 %
Rozhodnutí o příspěvku na obnovu KP podle § 16 odst. 2	21,0	1,8 %	1,6 %	0,0 %
Rozhodnutí o vymezení ochranného pásma podle ust. § 17 odst. 1	27,0	0,0 %	0,0 %	6,8 %
Stanoviska k územně plánovací dokumentaci podle ust. § 29 odst. 2 písm. c)	8,0	3,7 %	2,0 %	0,0 %
Ustanovení komise, konzervátora či zpravodaje státní památkové péče podle ust. § 31	15,0	0,3 %	0,1 %	0,2 %
Rozhodnutí o uložení pokuty	24,0	1,0 %	1,4 %	0,7 %
Opatření k ochraně nálezů a rozhodnutí o přerušení prací v souvislosti nepředvídaným nálezem kulturně cenných předmětů, detailů stavby nebo archeologických nálezů podle ust. § 176	4,0	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Vyjádření k záměru vyhlášení přírodních rezervací a přírodních památek podle ust. § 41	5,0	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Dle údajů NIPOS činí počet provedených úkonů dle památkového zákona ročně všemi památkovými úřady přibližně 30 000. Největší počet úkonů se týká nemovitostí (viz tabulka výše). Agenda spojená s movitým fondem, který však zároveň není součástí nemovitých kulturních památek, tvoří minoritní část.

Tabulka 182: Počet úvazků na 1000 obyv. obvodu

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,05	0,05	0,05
Do 30 000	0,03	0,03	0,03
Do 50 000	0,04	0,04	0,04
Do 90 000	0,03	0,03	0,03
Nad 90 000	0,02	0,02	0,02
Medián	0,03	0,03	0,03
Var. Koefficient	55 %	56 %	56 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka zachycující počet FTE úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu ORP v jednotlivých městech ukazuje, že medián počtu úvazků v agendě OPP na 1000 obyvatel je 0,029, což znamená, že statisticky ve střední hodnotě jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával agendu památkové péče pro 34 483 obyvatel v roce 2017. Za předpokladu celkových čistých nákladů na zaměstnance ve výši 612 936 Kč (medián celkových mzdových nákladů navýšených o režijní náklady v roce 2017) je optimální v případě využití financování formou paušální platby stanovit příspěvek ve výši 17 775,1 Kč na 1000 obyvatel správního obvodu.

Tabulka 183: Podíl financování agentury správními poplatky a pokutami, koeficient 1,32

Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
25 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
50 % - medián	0,0 %	0,0 %	0,0 %
75 %	0,2 %	0,9 %	0,6 %
90 %	3,0 %	3,0 %	1,6 %
Průměr	0,8 %	0,9 %	0,5 %
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,4 %	0,7 %	0,1 %
Do 30 000	0,0 %	0,0 %	0,4 %
Do 50 000	0,6 %	1,0 %	0,8 %
Do 90 000	1,9 %	0,9 %	0,9 %
Nad 90 000	0,8 %	2,2 %	0,3 %
Variační koeficient	238,5 %	212,5 %	196,1 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 184: Podíl financování agentury správními poplatky a pokutami, koeficient 1,48

Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
25 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
50 % - medián	0,0 %	0,0 %	0,0 %
75 %	0,2 %	0,8 %	0,5 %
90 %	2,6 %	2,7 %	1,4 %
Průměr	0,7 %	0,8 %	0,5 %
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,4 %	0,6 %	0,1 %
Do 30 000	0,0 %	0,0 %	0,3 %
Do 50 000	0,6 %	0,9 %	0,7 %
Do 90 000	1,7 %	0,8 %	0,8 %
Nad 90 000	0,7 %	2,0 %	0,3 %
Variační koeficient	238,5 %	212,5 %	196,1 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Z výše uvedených údajů lze vyčíslit, do jaké míry jednotlivé kategorie příjmů v tomto případě téměř nekryjí výdaje na výkon agentury.

Tabulka 185: Čisté náklady na hodinu agendy¹³¹, koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	269	282	309
25 %	302	322	350
50 % - medián	338	352	385
75 %	365	379	411
90 %	412	434	453
Průměr	342	360	388
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	313	340	379
Do 30 000	338	348	363
Do 50 000	377	396	411
Do 90 000	353	383	403
Nad 90 000	318	313	369
Variační koeficient	22 %	20 %	19 %

*Zdroj: Dotazníkové šetření***Tabulka 186: Čisté náklady na hodinu agendy, koeficient 1,48**

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	302	316	347
25 %	338	362	393
50 % - medián	380	395	433
75 %	410	426	461
90 %	462	486	508
Průměr	384	404	435
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	351	382	424
Do 30 000	379	390	408
Do 50 000	422	444	461
Do 90 000	397	430	452
Nad 90 000	357	352	414
Variační koeficient	22 %	20 %	19 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Charakter agendy památkové péče:

- agenda obsahuje širokou škálu činností, obsahová náplň a časová náročnost úkonů se liší dle toho, zda se jedná o movité nebo nemovité kulturní památky a jaký je stupeň jejich ochrany;
- správní poplatky a pokuty jsou téměř nulové;
- homogenita úkonů je střední;
- místní příslušnost není zrušena, je třeba místní znalosti při rozhodování o příslušných záměrech;
- data o největším podílu úkonů agendy sbírá pravidelně NIPOS;
- agenda je úzce provázaná s agendou OSÚ.

Odbory památkové péče vykazují stabilní výkon agendy. Po stanovení adekvátního počtu úvazků dle počtu obyvatel obvodu a určení nákladů na úvazek po zohlednění příjmu ze správních poplatků je možné do určité míry standardizovat výkon agendy. Stanovením počtu úvazků dle mediánové hodnoty (0,03 pracovníka na 1000 obyvatel) budou zvýhodněny větší obce, které dle zjištění mohou vykonávat činnost efektivněji. Naproti tomu menší obce mohou mít problém vykonávat agendu v plném rozsahu.

7.6 Vodoprávní řízení (VR)

Tabulka zachycující počet FTE úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu ORP v jednotlivých městech ukazuje, že medián počtu úvazků v agendě VR na 1000 obyvatel je 0,07, což znamená, že statisticky ve střední hodnotě jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával agendu VR pro 14 238 obyvatel v roce 2017. Variační koeficient, což je podíl směrodatné odchylky a průměru vyjádřený v procentech, v tomto případě činí 42 %. Velmi zjednodušeně řečeno, variační koeficient vyšší než 50 % ukazuje na silnou nesourodost statistického souboru. Mírné zkreslení může být způsobeno sloučením některých agend v případě menších obcí. Zároveň lze předpokládat existenci úspor z rozsahu, kdy větší obce vykonávají agendu efektivněji díky lepší dělbě práce a specializaci zaměstnanců.

Tabulka 187: Počet úvazků na 1000 obyv. obvodu

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,10	0,10	0,10
Do 30 000	0,08	0,08	0,08
Do 50 000	0,06	0,06	0,06
Do 90 000	0,05	0,05	0,05
Nad 90 000	0,05	0,05	0,05
Medián	0,07	0,07	0,07
Var. koeficient	44 %	43 %	43 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

V případě stanovení paušální platby v závislosti na velikosti správního obvodu na 0,07 úvazků na 1000 obyvatel a za předpokladu celkových čistých nákladů na zaměstnance ve výši 582 941 Kč (medián celkových mzdových nákladů navýšených o režijní náklady v roce 2017) je optimální v případě využití financování formou paušální platby stanovit příspěvek ve výši 40 805,9 Kč na 1000 obyvatel správního obvodu.

Rizikem paušálního financování agendy VR je nedostatečná zastupitelnost agendy. Dle zjištění z dotazníkového šetření je počet pracovníků s dostatečnou kvalifikací vyšší anebo roven dvěma

pouze v případě necelých 40 % obcí¹³². Především v menších ORP je agenda sloučena s dalšími činnostmi, především v oblasti životního prostředí. Patrný je významný nárůst zastupitelnosti u obcí s velikostí obvodu více než 30 tis. obyvatel. Oddělené financování agendy paušální platbou v dostatečné výši by zajistilo vyšší zastupitelnost agendy, snížilo míru přetížení odhadovanou dle závěrů z dotazníkového šetření na 10 % a současně vyšší počet úředníků umožňuje efektivnější provádění kontrol.

Tabulka 188: Procento úřadů, kde je počet úvazků roven nebo vyšší než 2

Zastupitelnost úřadu (alespoň dva pracovní úvazky)			
Počet obyvatel	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	41,9 %	39,5 %	39,5 %
Do 30 000	32,6 %	34,9 %	34,9 %
Do 50 000	83,3 %	83,3 %	83,3 %
Do 90 000	87,1 %	83,9 %	87,1 %
Nad 90 000	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Podíl úřadů celkem	62,0 %	61,3 %	62,0 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

7.7 Státní správa rybářství

Státní správa rybářství je vykonávána na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a pověřených obecních úřadů. Ve vzorku 58 obcí s rozšířenou působností vykonávalo rybářskou agendu v roce 2017 celkem 20 pracovních úvazků, ve vzorku 29 pověřených obecních úřadů to pak bylo 5,4 úvazků.¹³³ Z pohledu počtu dedikovaných pracovních úvazků se tak jedná o jednu z nejméně objemných agend v rámci přenesené působnosti státní správy.

Jak je vidět z následující tabulky na vzorku úřadů ORP, v rámci agendy na úseku rybářství dochází k inkasu významných finančních prostředků prostřednictvím správních poplatků a pokut. Zatímco příjmy z pokut nejsou natolik významné a realizuje je jen zhruba polovina obcí, příjmy ze správních poplatků inkasují všechny obecní úřady ve vzorku, a to často ve velmi vysoké míře.

Tabulka 189: Příjmy ze správních poplatků a pokut

Percentil	Příjem ze správních poplatků			Příjem z pokut		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
10 %	123 695	155 388	181 833	-	-	-
25 %	224 103	250 000	283 250	-	-	-
50 % - medián	316 550	371 650	399 188	-	1 333	1 500
75 %	491 829	515 937	578 375	10 000	18 813	12 843
90 %	702 125	769 740	949 213	33 150	53 409	67 250
Průměr	386 778	445 224	489 668	18 410	16 744	25 513

Zdroj: Dotazníkové šetření

Přestože příjmy ze správních poplatků a pokut tvoří zpravidla významnou položku z pohledu celkových mzdových nákladů na výkon agendy rybářství, v žádném případě nedokáží tyto výdaje pokrýt u všech obcí. Jak je patrné z tabulky níže, mediánová obec sice v roce 2017 vybrala na

¹³² Tento ukazatel slouží k určení míry zastupitelnosti na úřadech v případě situace, kdy zaměstnanec nemůže dlouhodobě vykonávat agendu.

¹³³ Sledování počtu pracovních úvazků agendy rybářství na úrovni pověřených obecních úřadů je nutné brát s velkou rezervou. Vzhledem k minimálnímu objemu rybářské agendy vykonávají její pracovníci běžně více agend současně, a není tak pro ně snadné s dostatečnou přesností svůj úvazek mezi jednotlivé agendy rozdělit.

poplatcích a pokutách více než 70 procent mzdových nákladů na výkon agendy, více než čtvrtina obcí však těmito příjmy nepokryla ani polovinu nákladů a dolních 10 procent ve vzorku nedosáhlo ani na třetinu mzdových nákladů na výkon agendy. Naopak čtvrtina obcí dokázala inkasem poplatků a pokut pokrýt mzdové náklady na výkon agendy ve více než stoprocentní míře. Tuto značnou heterogenitu ve schopnosti samofinancovatelnosti agendy mezi jednotlivými obecními úřady potvrzuje ostatně i hodnota variačního koeficientu, jež se pohybuje vysoko nad 50 procent (považovanými obecně za kritickou hranici nesourodosti statistického celku)

Z první části tabulky zároveň plyne, že míra samofinancovatelnosti rybářské agendy souvisí s velikostí správního obvodu. Zatímco obvody s počtem obyvatel přesahujícím 90 tisíc generují z poplatků a pokut v průměru o 165 procent mzdových nákladů, úřady ve správních obvodech s menším počtem obyvatel jsou z tohoto pohledu většinou podfinancovány.

Tabulka 190: Krytí mzdových nákladů agendy výběrem správních poplatků a pokut, koeficient 1,32

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na mzdových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	73,6 %	65,8 %	72,2 %
Do 30 000	68,3 %	70,1 %	73,9 %
Do 50 000	63,3 %	69,1 %	71,6 %
Do 90 000	73,3 %	90,9 %	92,1 %
Nad 90 000	147,3 %	191,3 %	165,6 %
Variační koeficient	91,7 %	99,5 %	79,2 %
Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na mzdových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	31,8 %	33,3 %	32,9 %
25 %	42,0 %	47,0 %	46,5 %
50 % - medián	56,2 %	67,0 %	71,7 %
75 %	82,1 %	105,1 %	101,8 %
90 %	150,1 %	141,4 %	145,1 %
Průměr	80,0 %	90,8 %	90,0 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 191: Krytí mzdových nákladů agendy výběrem správních poplatků a pokut, koeficient 1,48

Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	28,4 %	29,7 %	29,3 %
25 %	37,5 %	41,9 %	41,5 %
50 % - medián	50,1 %	59,7 %	63,9 %
75 %	73,2 %	93,7 %	90,8 %
90 %	133,9 %	126,1 %	129,4 %
Průměr	71,3 %	81,0 %	80,3 %

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	65,7 %	58,6 %	64,4 %
Do 30 000	60,9 %	62,5 %	65,9 %
Do 50 000	56,5 %	61,7 %	63,8 %
Do 90 000	65,4 %	81,1 %	82,2 %
Nad 90 000	131,4 %	170,6 %	147,7 %
Variační koeficient	91,7 %	99,5 %	79,2 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka zachycující počet FTE úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu ORP v jednotlivých městech ukazuje, že mediánová hodnota počtu úvazků v agendě rybářství na 1000 obyvatel se v letech 2015 až 2017 pohybovala mezi 0,006 a 0,007 úvazky. To znamená, že statisticky ve střední hodnotě jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával agendu v oblasti rybářství pro zhruba 154 025 obyvatel. Variační koeficient se pohybuje kolem 60 procent, což poukazuje na silnou nesourodost statistického souboru. Ostatně i na hodnotách počtu úvazků na 1000 obyvatel pro jednotlivé velikostní kategorie správních obvodů lze vidět, že velikost (vyjádřená počtem obyvatel) správního obvodu s počtem pracovních úvazků na 1000 obyvatel negativně koreluje.

Odchytky jednotlivých hodnot od mediánu však mohou být zapříčiněny také zkreslením plynoucím z faktu, že pracovníci zpravidla spolu s agendou rybářství vykonávají také agendy jiné. Přesné rozdělení úvazku mezi všechny tyto agendy pro ně pak není zcela triviálním úkolem. Tento distorzní efekt přitom sílí spolu s klesajícím celkovým objemem agendy, neboť pro úředníky je pak zmíněná alokace úvazků ještě složitější. V případě rybářství, jež je jednou z nejméně objemných agend, tak mohou být údaje odhadované úředníky více zkreslené než u agend objemnějších.

Tabulka 192: Počet pracovních úvazků v rámci výkonu agendy rybářství na 1000 obyvatel

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,011	0,011	0,011
Do 30 000	0,008	0,008	0,008
Do 50 000	0,007	0,007	0,007
Do 90 000	0,007	0,006	0,006
Nad 90 000	0,007	0,007	0,007
Medián	0,007	0,007	0,006
Variační koeficient	59 %	61 %	61 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Jak na vzorku obcí s rozšířenou působností ukazuje tabulka zkoumaných úkonů níže, činnosti na úseku rybářství dominuje dvojice úkonů – ‚vydání rybářského lístku‘ (kolem 30 % celkového objemu agendy) a ‚další stanoviska, vyjádření a souhlasy‘ (kolem 36 % celkového objemu). Druhý jmenovaný nelze považovat za jasně definovaný, standardizovaný a homogenní úkon. Vydávání rybářských lístků však představuje typický příklad úkonu, jež by byl v principu vhodný pro nastavení mechanismu výkonového financování. Jak však ukázala detailnější analýza, stanovení příspěvku pouze dle počtu vydaných rybářských lístků by některým (obzvláště velkým) správním obvodům přineslo abnormálně velké finanční prostředky, zatímco jiné by byly velmi podfinancované. Tato skutečnost naznačuje, že počet vydaných rybářských lístků není v pozitivní korelaci s objemem jiné agendy ve správním obvodu. Příkladem mohou být oblasti s významnou rybářskou tradicí a velkým počtem rybníků, kam jezdí rybářskou činností často vykonávat lidé z jiných regionů. Tito lidé si rybářský lístek opatřili v místě svého bydliště (kde také zaplatili

poplatek), nicméně další úkony zapříčiněné či vyvolané jejich rybářskou činností má již na starosti úřad, kde tuto činnost provozují (např. agenda rybářské stráže či řešení přestupků).

Tabulka 193: Podíl jednotlivých úkonů v rámci výkonu agendy rybářství

Činnost	Medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Vydání rybářského lístku	0,3	31,2 %	27,4 %	28,7 %
Další správní řízení a vydání rozhodnutí	2,0	4,2 %	3,4 %	4,7 %
Další stanoviska, vyjádření a souhlasy	6,0	34,4 %	39,2 %	36,4 %
Odvolační řízení a vydání rozhodnutí	10,0	0,1 %	0,0 %	0,0 %
...z toho počet potvrzených rozhodnutí nadřízeným orgánem	5,0	0,1 %	0,0 %	0,0 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

S ohledem na výše uvedená data se varianta financování dle počtu úvazků (příp. obecné paušální platby) jeví jako vhodný model financování přenesené působnosti na úseku rybářství. Pro výpočet lze využít následující hodnoty - 0,006 úvazků na 1000 obyvatel a celkové čisté náklady na zaměstnance ve výši 170 292 Kč (medián celkových čistých mzdových nákladů v roce 2017 navýšený o režijní náklady), v případě paušální platby 1 021,8 Kč na 1000 obyvatel správního obvodu.

Za nezvykle nízkou hodnotou paušální platby (v porovnání s jinými agendami v tomto oddíle) stojí dvojice faktorů:

- Výše paušální platby za standardních podmínek koresponduje s objemností agendy. U časově náročné a celkově objemné agendy je paušál zpravidla vyšší než u agend, jejichž časová dotace je nižší. Vzhledem k tomu, že rybářství patří mezi vůbec nejméně objemné agendy, patří i paušální platba k nejnižším.
- Hlavním důvodem je však fakt, že v rámci agendy rybářství je téměř 72 % mzdových nákladů pokryto výběrem správních poplatků (zejména) a pokut (v menší míře). Paušální platba je tak vypočtena z nižšího základu, neboť není nutné, aby pokryla drtivou většinu mzdových nákladů, jako je tomu u většiny ostatních agend.

S vysokým podílem prostředků vybraných na správních poplatcích a pokutách souvisí i největší nevýhoda použití obecné paušální platby u agendy rybářství. Jak již bylo uvedeno výše, schopnost „samofinancovatelnosti“ této agendy se v populaci obecních úřadů znatelně liší (viz tabulka „Krytí mzdových nákladů agendy výběrem správních poplatků a pokut“ výše). Vzhledem k tomu, že paušál je vypočten na základě mediánového úřadu, bude v takové populaci nutně nezanedbatelný počet úřadů, které nevybírají tolik prostředků na poplatcích a pokutách, a takto nízký paušál jim pak nedokáže pokrýt náklady na výkon agendy. A na druhé budou úřady, které – jak ukazuje zmíněná tabulka výše – i bez paušálu bez problému pokryjí své náklady díky vysokému výběru poplatků a pokut.

Data sesbíraná v dotazníkovém šetření naznačují, že schopností vybírat velké sumy na poplatcích a pokutách se pyšní obecní úřady v těch největších správních obvodech, zatímco v menších obvodech je výběr v poměru k nákladům slabší. Jako možné řešení pro alespoň částečné napravení výše zmíněné distorze se tak jeví implementace doplněného modelu obecné paušální platby, jež by zohledňovala velikost správního obvodu. Příspěvek na tisíc obyvatel by v takovém případě byl vyšší pro obecní úřady v menších správních obvodech, zatímco v obvodech největších by byla paušální platba nižší (nebo nulová, s ohledem na převis vybraných prostředků nad náklady v této kategorii).

Pro efektivní formu financování agendy rybářství by bylo možné využít alternativně též smíšený model paušální platby se zohledněním vhodné proxy, jež by reprezentovala objem agendy nezávisle na počtu obyvatel správního obvodu. Z povahy agendy rybářství se jako tato proxy nabízí například

podíl rozlohy vodních ploch určených pro rybářskou činnost a celkové rozlohy správního obvodu. Tento specifický přístup by dokázal alokovat dodatečné finanční prostředky do správních obvodů s nadprůměrnou rybářskou činností a s tím souvisejícím vyšším objemem agendy rybářství. Na druhé straně by zabránil převodu nadbytečných prostředků určených ke státní správě rybářství do vysoce zalidněných správních obvodů bez rybářské činnosti (jako jsou např. obvody kolem velkých měst), jež by z obecné paušální platby benefitovaly.

7.8 Zkušební komisaři (ZK)

Činnost agendy ZK je v AIS RPP součástí definice agendy A1046 - Agenda řidičů, hlavní činností je CR6084 - Přezkoušení z odborné způsobilosti. Protože většina úkonů agendy je zpoplatněna, uvádíme níže oproti jiným agendám tabulku se správními poplatky, ze které je možné vyčíst i hlavní kategorie agendových úkonů.

Tabulka 194: Správní poplatky v agendě ZK

Úkon	
zkouška z odborné způsobilosti	700,- Kč
opakovaná zkouška z praktické jízdy	400,- Kč
opakovaná zkouška ze znalostí ovládání a údržby vozidel	200,- Kč
opakovaná zkouška předpisů o provozu na pozemní komunikaci	100,- Kč
vydání registrace k provozování autoškoly	2000,- Kč
změna rozsahu registrace k provozování autoškoly	1000,- Kč
schválení užití vozidla k výcviku v autoškole	1000,- Kč

Tabulka zachycující počet FTE úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu ORP v jednotlivých městech ukazuje, že medián počtu úvazků v agendě ZK na 1000 obyvatel je 0,03, což znamená, že statisticky ve střední hodnotě jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával agendu ZK pro 29 490 obyvatel v roce 2017. Variační koeficient okolo 40 % ukazuje na nižší variabilitu hodnot.

Tabulka 195: Počet úvazků na 1000 obyv. obvodu

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,06	0,06	0,06
Do 30 000	0,04	0,04	0,04
Do 50 000	0,03	0,03	0,03
Do 90 000	0,03	0,03	0,03
Nad 90 000	0,03	0,03	0,03
Medián	0,03	0,03	0,03
Var. Koeficient	47 %	40 %	40 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

V případě stanovení paušální platby v závislosti na velikosti správního obvodu na 0,03 úvazků na 1000 obyvatel a za předpokladu celkových čistých nákladů na zaměstnance ve výši 280 336 Kč (medián celkových mzdových nákladů navýšených o režijní náklady v roce 2017) je optimální v případě využití financování formou paušální platby stanovit příspěvek ve výši 8 410 Kč na 1000 obyvatel správního obvodu. Nízké náklady na zaměstnance jsou způsobeny vysokým podílem příjmů ze správních poplatků, které dosahují v mediánové obci 55 %.

8 PAUŠÁLNÍ PLATBA

Tato kapitola pracuje s agendami, které je adekvátní financovat prostřednictvím vhodně nastavené paušální platby.

8.1 Silniční správní úřad a dopravní úřad

Výkon přenesené působnosti na úseku silničního správního úřadu a dopravního úřadu je složen z dvojice souvisejících agend. Tou první je agenda s názvem Pozemní komunikace a silniční správní úřady, jež působí ve věcech pozemních komunikací, řídí se zejména zákonem o pozemních komunikacích a zahrnuje působnost silničních správních úřadů. Druhá agenda, zabývající se zejména problematikou v oblasti osobní i nákladní silniční dopravy, nese označení Silniční doprava. Tato agenda podléhá primárně zákonu o silniční dopravě a zahrnuje působnost dopravních úřadů. V obou případech se jedná o poměrně rozsáhlé agendy, jež zahrnují velké množství úkonů (celkem více než 180 různých činností). Na vzorku 57 obcí s rozšířenou působností zaměstnávala spojená agenda silničního správního úřadu a dopravního úřadu v letech 2015 – 2017 mezi 156 a 170 pracovními úvazky, přičemž u mediánové obce zabírala zhruba 1,2 procenta z celkového počtu úvazků určených pro výkon přenesené působnosti. Jedná se tak z pohledu dedikovaných pracovních úvazků o středně až více významnou agendu.

Jak je vidět z následující tabulky, v rámci agendy na úseku silničních správních úřadů a dopravních úřadů dochází k inkasu finančních prostředků prostřednictvím správních poplatků a pokut. Zatímco poplatky vybírají všechny obecní úřady obcí s rozšířenou působností, prostředky z pokut realizuje jen necelá polovina z nich.

Tabulka 196: Příjmy ze správních poplatků a pokut na jeden pracovní úvazek

Percentil	Příjem ze správních poplatků			Příjem z pokut		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
10 %	24 982	25 082	26 225	-	-	-
25 %	35 500	39 160	35 842	-	-	-
50 % - medián	45 694	51 153	50 750	-	-	-
75 %	58 929	66 683	66 218	9 000,0	10 480,3	6 535,7
90 %	81 066	84 378	83 111	33 018,6	32 004,0	19 567,9
Průměr	58 968	61 615	62 638	9 224,2	7 807,1	7 230,6

Zdroj: Dotazníkové šetření

Přestože příjmy ze správních poplatků a pokut tvoří (zejména pro některé obce) nezanedbatelnou položku z pohledu celkových mzdových nákladů na výkon agendy silničních správních úřadů a dopravních úřadů, v žádném případě nedokáží tyto výdaje pokrýt. Jak je patrné z tabulky níže, mediánová obec vybírá na poplatcích a pokutách zhruba 8 až 9 procent mzdových nákladů na výkon agendy. Hodnota variačního koeficientu navíc dokládá, že ve vzorku panuje značná nesourodost, a tedy že míra samofinancovatelnosti agendy mezi jednotlivými obecními úřady se velmi liší.

Tabulka 197: Krytí nákladů agendy výběrem správních poplatků a pokut, koeficient 1,32

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	11,6 %	11,5 %	10,3 %
Do 30 000	6,3 %	7,4 %	7,4 %
Do 50 000	16,9 %	14,3 %	13,4 %
Do 90 000	15,2 %	14,9 %	14,7 %
Nad 90 000	22,1 %	10,7 %	10,0 %
Variační koeficient	143,6 %	88,1 %	99,2 %
Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	3,6 %	3,9 %	3,7 %
25 %	5,7 %	6,5 %	5,6 %
50 % - medián	9,0 %	9,3 %	8,4 %
75 %	13,5 %	12,8 %	13,7 %
90 %	27,1 %	19,8 %	16,0 %
Průměr	14,4 %	11,6 %	11,1 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 198: Krytí nákladů agendy výběrem správních poplatků a pokut, koeficient 1,48

Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	3,3 %	3,5 %	3,3 %
25 %	5,1 %	5,8 %	5,0 %
50 % - medián	8,0 %	8,3 %	7,5 %
75 %	12,1 %	11,4 %	12,2 %
90 %	24,2 %	17,7 %	14,3 %
Průměr	12,8 %	10,4 %	9,9 %
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	10,3 %	10,2 %	9,2 %
Do 30 000	5,6 %	6,6 %	6,6 %
Do 50 000	15,1 %	12,7 %	12,0 %
Do 90 000	13,6 %	13,3 %	13,1 %
Nad 90 000	19,7 %	9,5 %	8,9 %
Variační koeficient	143,6 %	88,1 %	99,2 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka zachycující počet FTE úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu obce s rozšířenou působností v jednotlivých městech ukazuje, že mediánová hodnota počtu úvazků v agendách v oblasti silničních správních úřadů a dopravních úřadů na 1000 obyvatel se mezi lety 2015 a 2017 pohybovala v rozmezí 0,044 až 0,047 úvazku. To znamená, že statisticky ve střední hodnotě jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával agendu v oblasti silničních správních úřadů a dopravních úřadů pro 21 402 obyvatel. Za předpokladu celkových čistých nákladů na zaměstnance ve výši 576 348 Kč (medián celkových mzdových nákladů navýšených o režijní náklady v roce 2017) je optimální v případě využití financování formou paušální platby stanovit příspěvek ve výši 27 088,4 Kč na 1000 obyvatel správního obvodu. Variační koeficient se pohybuje těsně nad 40

procenty, což poukazuje na nepříliš silnou nesourodost statistického souboru. Ostatně i na hodnotách počtu úvazků na 1000 obyvatel pro jednotlivé kategorie správních obvodů lze vidět, že velikost (vyjádřená počtem obyvatel) správního obvodu nemá na počet pracovních úvazků tak významný vliv. Odchytky jednotlivých hodnot od mediánu mohou tak být zapříčiněny také zkreslením plynoucím z faktu, že na řadě úřadů (zejména v případě menších obcí) pracovníci vykonávají spolu s agendou silničních správních úřadů a dopravních úřadů také agendy jiné. Přesné rozdělení úvazku mezi všechny tyto agendy pak pro ně není zcela triviálním úkolem.

Vzhledem k tomu, že mezi různými velikostními kategoriemi obcí nejsou výrazné rozdíly v počtu úvazků na 1000 obyvatel, lze předpokládat, že negativní efekt ve formě znevýhodnění menších správních obvodů neschopných těžit z úspory z rozsahu by byl v případě agendy silničních správních úřadů a dopravních úřadů méně výrazný než u jiných agend.

Tabulka 199: Počet pracovních úvazků v rámci výkonu agend v oblasti silničních správních úřadů a dopravních úřadů na 1000 obyvatel

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,042	0,048	0,050
Do 30 000	0,050	0,048	0,049
Do 50 000	0,052	0,055	0,061
Do 90 000	0,037	0,039	0,041
Nad 90 000	0,052	0,053	0,054
Medián	0,044	0,044	0,047
Variační koeficient	40 %	42 %	42 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Jak na vzorku obcí s rozšířenou působností ukazuje tabulka zkoumaných úkonů níže, činnost na úseku silničních správních úřadů a dopravních úřadů je rozdrobena do mnoha úkonů. Největší podíl na výkonu agendy má na svědomí ‚vydávání rozhodnutí, usnesení, pokut a přestupků‘. Tento úkon však představuje jen zhruba 23 procent práce na agendě a navíc jej nelze považovat za standardizovaný a homogenní úkon. Není tak vhodný k ustanovení jakožto základní jednotka pro nastavení výkonového financování. To stejné lze říci o úkonech označených jako ‚vydávání jiných stanovisek, vyjádření a souhlasů‘, které představují zhruba 11 procent činnosti na úseku silničních správních úřadů a dopravních úřadů. Pro tento účel by naopak pro svou homogenost a standardnost byly vhodné jiné významnější úkony, jako je ‚řízení a vydání rozhodnutí o povolení zvláštního užívání silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům‘ či ‚stanovení dopravního značení‘. Obě tyto činnosti dohromady však stále představují jen zhruba 26 procent výkonu v rámci celé agendy, což není dost pro nastavení efektivního výkonového mechanismu.

Tabulka 200: Podíl jednotlivých úkonů v rámci výkonu agendy

činnost	medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Silniční správní úřad (agenda pozemních komunikací)				
Počet vydaných rozhodnutí, usnesení, pokut a přestupků celkem	2,0	23,2 %	23,4 %	22,8 %
Řízení a vydání rozhodnutí o připojení nebo zrušení připojení sousední nemovitosti k silnici nebo místní komunikaci, nebo připojení komunikace k silnici nebo místní komunikaci, popř. stavební úpravy stávajícího připojení	2,0	1,9 %	2,0 %	2,1 %
Řízení a vydání rozhodnutí o uzavírce a objízďce pozemní komunikace na základě žádosti osoby, v jejímž zájmu má dojít k uzavírce	3,5	4,8 %	4,5 %	4,8 %
Řízení a vydání rozhodnutí o povolení zvláštního užívání silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům	2,0	12,1 %	11,7 %	12,0 %
Řízení a vydání rozhodnutí o umístění pevné překážky na pozemní komunikaci	2,0	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Řízení a vydání rozhodnutí o povolení k zřizování a provozování reklamních zařízení a povolení provádět stavby nebo terénní úpravy v silničním ochranném pásmu silnice II. a III. třídy	1,5	0,2 %	0,2 %	0,2 %
Řízení a vydání rozhodnutí o dodatečném povolení v případě havárie inženýrských sítí	1,5	1,5 %	1,4 %	1,3 %
Odvolací řízení	2,0	0,1 %	0,1 %	0,2 %
Vydání jiných stanovisek, vyjádření a souhlasů	1,3	10,5 %	11,1 %	10,6 %
Stanovení dopravního značení	3,3	14,4 %	14,0 %	14,2 %
Dopravní úřad (agenda silniční dopravy)				
Vydání licence / stanoviska k ní – pro městskou autobusovou dopravu	4,5	1,0 %	0,9 %	1,1 %
Rozhodnutí o změně jízdních řádů	1,0	0,2 %	0,2 %	0,2 %
Vydání stanoviska pro koncesovanou živnost taxislužba	-	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Výpis z evidence vozidel taxislužby	0,3	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Vystavení, zamítnutí, odejmutí průkazů řidiče taxislužby	1,0	0,0 %	0,4 %	0,4 %
Rozhodnutí o sankcích při porušení zákona 111/1994 Sb. o silniční dopravě s provozovatelem taxislužby	2,0	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Vydání osvědčení o odborné způsobilosti	-	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Řízení o udělení a vydání rozhodnutí o oprávnění k provozování stanice měření emisí (SME)	1,3	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Řízení o vydání a vydání osvědčení k činnosti SME	0,8	0,0 %	0,1 %	0,0 %
Řízení o uložení pokuty při porušení stanovených povinností provozovatelem SME	2,5	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Odvolací řízení	2,0	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Na úrovni pověřených obecních úřadů je již podíl úkonů, které lze označit za jasně definované, homogenní a standardizované vyšší (zhruba 40 procent). To však, a obzvláště s přihlédnutím k o poznání menšímu celkovému objemu agendy silničních správních úřadů a dopravních úřadů na úrovni POÚ ve srovnání s ORP, stále nepředstavuje dostatečný předpoklad pro efektivní nastavení výkonové kompenzace přeneseného výkonu. To samé platí také na úrovni obcí se základní působností, kde standardizované a homogenní úkony představují zhruba polovinu agendy. Základní působnost nicméně zajišťuje jen velmi malý podíl celkové agendy, a nebylo by tak správné podle ní řídit výkon agendy jako celku.

S ohledem na výše uvedená data se jako nejvhodnější model financování přenesené působnosti na úseku silničních správních a dopravních úřadů jeví varianta obecné paušální platby. V případě stanovení paušální platby v závislosti na velikosti správního obvodu na 0,027 úvazků na 1000 obyvatel a předpokladu celkových čistých nákladů na zaměstnance ve výši 632 249 Kč (medián celkových čistých mzdových nákladů v roce 2017 navýšený o režijní náklady) je optimální v případě využití financování formou paušální platby stanovit příspěvek ve výši 17 070 Kč na 1000 obyvatel správního obvodu.

Pro efektivní formu financování agentury silničních správních úřadů a dopravních úřadů by bylo možné využít zohlednění vhodné proxy, jež by reprezentovala objem agentury nezávisle na počtu obyvatel správního obvodu. Z povahy agentury silničních správních úřadů, jež tvoří velkou většinu této spojené agentury, se jako tato proxy nabízí například délka silniční sítě ve správním obvodu, a to třeba i se zohledněním podílů silnic I. třídy, II. třídy, III. třídy a dalších místních a účelových komunikací. Dalšími zohledněnými parametry, jež by aproximovaly zejména rozsah agentury dopravních úřadů, může být například celková délka linkové dopravy a jiné. Výsledky konzultací však nevyzněly příznivě pro tyto varianty.

8.2 Přestupková agenda

Protože se zpracovateli nepodařilo kvantifikovat úkony v rámci agentury a jejich časové náročnosti, bylo u agentury zvoleno financování paušální platbou.

Výkon přestupkové agentury patří k těm nejvýznamnějším v rámci přenesené působnosti státní správy. To souvisí jak s relativně velkým rozsahem agentury, tak s její specifičností a vzájemnou provázaností s výkonem jiných agend. Na vzorku 53 obcí s rozšířenou působností zaměstnávala přestupková agenda v letech 2015 – 2017 mezi 363 a 400 pracovními úvazky, přičemž u mediánové obce zabírala zhruba 3,5 procenta z celkového počtu úvazků určených pro výkon přenesené působnosti. Z pohledu dedikovaných pracovních úvazků se tak jedná o jednu z nejvýznamnějších agend v rámci přeneseného výkonu státní správy.

Jak je vidět z následující tabulky, a jak plyne ze samotné podstaty přestupkové agentury, dochází úrovni obcí s rozšířenou působností k inkasu významných finančních prostředků skrze pokuty, a to napříč celým vzorkem ORP. Naopak správní poplatky nejsou v rámci přestupkové agentury vybírány vůbec, a to na žádné úrovni.

Tabulka 201: Příjmy ze správních poplatků a pokut na jeden pracovní úvazek

Percentil	Příjem ze správních poplatků			Příjem z pokut		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
10 %	-	-	-	32 410	31 640	34 914
25 %	-	-	-	242 788	238 921	233 897
50 % - medián	-	-	-	378 046	385 011	353 091
75 %	-	-	-	430 245	459 508	470 857
90 %	-	-	-	626 709	586 788	697 585
Průměr	-	-	-	357 012	372 029	387 582

Zdroj: Dotazníkové šetření

Přestože příjmy z pokut tvoří velmi významnou položku z pohledu celkových mzdových nákladů na výkon přestupkové agentury, u téměř poloviny obecních úřadů ORP pokrývají sotva 50 procent celkových mzdových nákladů na výkon agentury. Jak je patrné z tabulky níže, míra samofinancovatelnosti přestupkové agentury se mezi jednotlivými obecními úřady velmi liší, což ostatně dokládá i variační koeficient vysoko nad hranicí 50 procent ve všech sledovaných letech. Zatímco čtvrtina úřadů ORP dokáže příjmy z pokut pokrýt přes 80 procent mzdových nákladů na výkon přestupkové agentury, dolní čtvrtina pokryje zhruba dvě pětiny a dolních 10 procent úřadů

z pokut inkasuje jen zcela zanedbatelnou částku. Tato značná nesourodost v míře samofinancovatelnosti může být dána například rozdíly ve schopnosti některých (zejména těch menších) obcí efektivně vymáhat uložené pokuty či rozdílností v posuzování přestupkového jednání mezi různými obcemi.

Na úrovni pověřených obecních úřadů a úřadů obcí se základní působností pak výběr pokut dosahuje jen zcela zanedbatelné výše, neboť jen velmi malý počet úřadů vůbec nějaké pokuty inkasuje. Velká většina úřadů na nižších úrovních tak v rámci přestupkové agendy žádné příjmy z pokut nemá.

Tabulka 202: Krytí nákladů agendy výběrem správních poplatků a pokut, koeficient 1,32

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	43,9 %	43,6 %	41,3 %
Do 30 000	72,0 %	84,6 %	82,2 %
Do 50 000	63,4 %	62,4 %	64,1 %
Do 90 000	55,1 %	52,5 %	57,1 %
Nad 90 000	89,2 %	84,5 %	84,0 %
Variační koeficient	65,9 %	72,6 %	82,0 %
Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	6,8 %	6,5 %	5,9 %
25 %	45,0 %	42,9 %	37,7 %
50 % - medián	62,6 %	59,6 %	55,0 %
75 %	80,5 %	78,8 %	81,4 %
90 %	109,9 %	109,7 %	120,0 %
Průměr	63,7 %	64,1 %	64,7 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 203: Krytí nákladů agendy výběrem správních poplatků a pokut, koeficient 1,48

Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	6,1 %	5,8 %	5,3 %
25 %	40,1 %	38,3 %	33,6 %
50 % - medián	55,8 %	53,2 %	49,1 %
75 %	71,8 %	70,3 %	72,6 %
90 %	98,0 %	97,8 %	107,1 %
Průměr	56,8 %	57,2 %	57,7 %
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	39,1 %	38,9 %	36,9 %
Do 30 000	64,2 %	75,4 %	73,3 %
Do 50 000	56,6 %	55,7 %	57,2 %
Do 90 000	49,2 %	46,8 %	50,9 %
Nad 90 000	79,6 %	75,3 %	74,9 %
Variační koeficient	65,9 %	72,6 %	82,0 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka zachycující počet FTE úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu ORP v jednotlivých městech ukazuje, že mediánová hodnota počtu úvazků pro přestupkovou agendu na 1000 obyvatel se v letech 2015 až 2017 pohybovala kolem 0,125 úvazku. To znamená, že statisticky ve střední hodnotě jeden pracovník zaměstnaný na plný úvazek obstarával přestupkovou agendu pro zhruba 7 924 obyvatel. Variační koeficient se pohybuje těsně nad 50 procenty, což poukazuje na poměrně silnou nesourodost statistického souboru. Ostatně i na hodnotách ukazatele pro jednotlivé kategorie správních obvodů lze vidět, že ve větších správních obvodech (měřeno počtem obyvatel) je počet pracovních úvazků na 1000 obyvatel spíše nižší než v obvodech menších.

Tento rozdíl může plynout z faktu, že na řadě úřadů (zejména v případě menších obcí) pracovníci vykonávají spolu s přestupkovou agendou také agendy jiné. Přesné rozdělení úvazku mezi všechny tyto agendy pak pro ně není zcela triviálním úkolem. Heterogenita v počtu úvazků na 1000 obyvatel mezi různými velikostními kategoriemi správních obvodů ORP zároveň ukazuje na přítomnost jevu, kdy větší správní obvody mají možnost realizovat úspory z rozsahu, jak je popsán v úvodu této podkapitoly. Menší obvody tuto možnost nemají, což se projevuje na jejich potřebě dedikovat na výkon agendy pro určitý počet obyvatel více pracovních úvazků.

Tabulka 204: Počet pracovních úvazků v rámci výkonu přestupkové agendy na 1000 obyvatel

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,153	0,160	0,160
Do 30 000	0,165	0,171	0,158
Do 50 000	0,139	0,149	0,158
Do 90 000	0,101	0,101	0,109
Nad 90 000	0,112	0,116	0,123
Medián	0,125	0,125	0,126
Variační koeficient	55 %	55 %	52 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Pro financování přestupkové agendy je paušální model financování vhodný z toho důvodu, že v rámci agendy není vykonáván žádný homogenní a standardizovaný úkon. Prošetřování přestupků, jejich zaznamenávání a rozhodování v rámci agendy představuje komplexní proces, jehož náročnost (odborná i časová) se může případ o případu velmi lišit. Do procesu mohou navíc v jeho průběhu vstupovat jiné faktory. I přesto, že jsou určité oblasti s větší mírou přestupků než jiné a vzhledem k velkému množství kategorií přestupků by bylo možné určité „klastrování“, obecně nelze přestupkové řízení pro účely této analýzy považovat za standardizovanou činnost. Naopak jde o agendu, jejíž objem má souvislost s velikostí (měřenou počtem obyvatel) správního obvodu. Z těchto důvodů se jako nejvhodnější model financování přestupkové agendy jeví právě varianta obecné paušální platby.

V případě stanovení paušální platby v závislosti na velikosti správního obvodu na 0,126 úvazků na 1000 obyvatel a předpokladu celkových čistých nákladů na zaměstnance ve výši 255 905 Kč (medián celkových čistých mzdových nákladů v roce 2017 navýšený o režijní náklady) je optimální v případě využití financování formou paušální platby stanovit příspěvek ve výši 32 244 Kč na 1000 obyvatel správního obvodu.

Na tomto místě nicméně nelze opomenout největší nevýhodu použití obecné paušální platby u přestupkové agendy. Jak již bylo uvedeno výše, schopnost „samofinancovatelnosti“ této agendy je sice v průměru vysoká, avšak v populaci obecních úřadů se znatelně liší (viz tabulka „Krytí mzdových nákladů agendy výběrem správních poplatků a pokut“ výše). Vzhledem k tomu, že paušál je vypočten na základě mediánového úřadu, bude v takové populaci nutně nezanedbatelný počet

úřadů, které nevybírají tolik prostředků na poplatcích, a paušál v této výši jim pak nedokáže pokrýt náklady na výkon agendy. A na druhé budou úřady, které – jak ukazuje zmíněná tabulka výše – i bez paušálu bez problému pokryjí své náklady díky vysokému inkasu z pokut.

Protože data sesbíraná v dotazníkovém šetření nenaznačují, že by míra samofinancovatelnosti přestupkové agendy souvisela s velikostí správního obvodu (s výjimkou nejmenších obvodů do 20 tisíc obyvatel), je tato distorze v režimu obecné paušálové platby jen těžko řešitelná. Napravení by si tak vyžádalo významný zásah do přerozdělovacího mechanismu, kdy by dolních zhruba 25 procent obcí muselo být výrazně kompenzováno, a to ideálně na úkor obcí s nejvyšším podílem vybraných pokut na mzdových nákladech.

8.3 Ochrana přírody a krajiny, Ochrana lesa a myslivost, Ochrana ovzduší Ochrana zvířat

Agendy přenesené působnosti státní správy v oblasti ochrany přírody a krajiny, ochrany lesa a myslivosti, ochrany ovzduší a ochrany zvířat jsou v rámci této kapitoly uvedeny společně. Důvodem je, fakt že se jedná o agendy, které spolu vzájemně souvisí a mají množství společných znaků. Mezi základní společné charakteristiky uvedených agend (jak ostatně potvrdila i analýza sesbíraných dat) patří zejména následující:

- Jedná o agendy méně objemné. Jejich podíly na celkové časové náročnosti výkonu přenesené působnosti se v roce 2017 pohybovaly mezi 0,1 a 0,7 procenty, pročez patří mezi nejmenší mezi všemi zkoumanými agendami (viz první řádek přehledové tabulky níže). Jeden úvazek vykonává statisticky činnosti v rámci těchto agend pro desítky a vyšší desítky tisíc obyvatel správního obvodu.
- V rámci agend jsou vybírány finanční zdroje prostřednictvím správních poplatků a pokut, nicméně výše takto vybraných prostředků je velmi malá. Inkaso správních poplatků a pokut tak tvoří jen malý či zcela zanedbatelný podíl na nákladech na výkon jednotlivých agend.
- Důsledkem absence významných příjmů ze správních poplatků a pokut jsou v zásadě podobné hodnoty čistých průměrných výdajů na výkon těchto agend (minimálně vybočuje jen agenda ochrany zvířat, kde jsou čisté výdaje nižší díky vyššímu inkasu poplatků a pokut).
- Zároveň jsou u těchto agend relativně nízké hodnoty variačního koeficientu čistých průměrných výdajů (konkrétně se v roce 2017 pohybovaly mezi 18 a 48 procenty). To znamená, že v hodnotách čistých průměrných výdajů na úvazek pro výkon daných agend nepanují mezi obecními úřady ve vzorku významné rozdíly.

Výše uvedené skutečnosti přehledně ilustruje následující tabulka.

Tabulka 205: Základní parametry agend v oblasti ochrany životního prostředí

Agenda (uvedené údaje platí pro vzorek obecních úřadů ORP)	Ochrana přírody a krajiny	Ochrana lesa a myslivost	Ochrana ovzduší	Ochrana zvířat
Počet obcí ve vzorku (2017)	56	53	55	55
Počet pracovních úvazků vykonávajících agendu ve vzorku (2017)	73,4	70,5	34,1	18,2
Podíl úvazků agendy na celkovém počtu úvazků pro výkon přenesené působnosti úřadem (medián 2017)	0,6 %	0,7 %	0,3 %	0,1 %
Počet pracovních úvazků na úřadě určených pro výkon agendy (medián 2017)	0,98	1,00	0,50	0,20
Počet pracovních úvazků pro výkon agendy na 1000 obyvatel obvodu (medián 2017)	0,025	0,029	0,013	0,006
Podíl vybraných správních poplatků a pokut na celkových nákladech na výkon agendy (medián 2017), 1,32	0,4 %	2,2 %	0,0 %	8,6 %
Podíl vybraných správních poplatků a pokut na celkových nákladech na výkon agendy (medián 2017), 1,48	0,4 %	2,0 %	0,0 %	7,7 %
Čisté průměrné výdaje na jeden pracovní úvazek (medián 2017) , 1,32	611 038	618 474	616 813	558 633
Čisté průměrné výdaje na jeden pracovní úvazek (medián 2017) , 1,48	685 330	694 041	691 578	630 732
Variační koeficient čistých průměrných výdajů na jeden pracovní úvazek (2017) , 1,32	18 %	28 %	25 %	48 %
Variační koeficient čistých průměrných výdajů na jeden pracovní úvazek (2017), 1,48	18 %	26 %	25 %	45 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Kromě charakteristik uvedených v předešlém textu a tabulce mají agendy ochrany přírody a krajiny, ochrany lesa a myslivosti, ochrany ovzduší a ochrany zvířat i jiné společné rysy:

- Jedná se o agendy, jejichž činnost je velmi často vykonávána stejnými úředníky. Vzhledem k malému objemu jednotlivých agend je běžné, že stejný pracovník má na starosti právě uvedené agendy jako celek.
- S výjimkou agendy ochrany krajiny a přírody se jedná o agendy vykonávané pouze obecními úřady obcí s rozšířenou působností. Agenda ochrany krajiny a přírody je navíc vykonávána i na úrovni pověřených obecních úřadů a obcí se základní působností. Charakter agendy na těchto úrovních je však do značné míry podobný tomu na úrovni ORP. Na úrovni pověřených obecních úřadů je ve srovnání s ORP podobný i počet dedikovaných pracovních úvazků (na POÚ v mediánu 0,033, na ORP v mediánu 0,025). Naopak na úrovni obcí se základní působností je rozsah vykonávané agendy oproti vyšším úrovním zcela minimální. Časová náročnost na 1000 obyvatel správního obvodu dosahuje v mediánu hodnoty 4,4 hodin, což odpovídá zhruba 0,003 pracovního úvazků. S ohledem na skutečnosti uvedené v tomto odstavci jsou tak závěry prezentované v tomto oddíle platné pro agendu ochrany přírody a krajiny na všech třech úrovních.
- Jedná se o agendy, u nichž nebyla zjištěna existence jednoho či více jasně definovaných, standardizovaných a homogenních úkonů, jejichž výkon by představoval podstatnou část objemu celé agendy. Tuto skutečnost ilustruje na vzorku obecních úřadů obcí s rozšířenou působností následující tabulka. Je z ní zřetelně vidět, že přestože v rámci agend existují úkony, jež by byly pro konstrukci výkonového modelu financování vhodné, nemají tyto úkony dostatečně významný podíl na celkovém objemu příslušných agend. Stanovení výkonového příspěvku za tyto úkony by pak u všech agend značně znevýhodnilo ty obecní úřady, u nichž zvolený úkon tvoří jen menší podíl na celku agendy.

Například v oblasti ochrany přírody a krajiny by se nabízelo zavedení výkonových plateb odvislých od počtu vydaných povolení ke kácení dřevin. Avšak data ukazují, že v takovém

případě by došlo k výraznému znevýhodnění správních obvodů s menším počtem obyvatel, zatímco větší správní obvody by byly přeplácené. Podobná situace by nastala u agendy ochrany lesa a myslivosti, byl-li by pro výpočet příspěvku použit počet vydaných loveckých lístků. A v rámci agend ochrany ovzduší a ochrany zvířat pak nebyl ani výsledován žádný úkon, jenž by byl pro konstrukci výkonového modelu v principu vhodný.

Tabulka 206: Přehled úkonů vykonávaných agendami v oblasti ochrany životního prostředí

Úkon	Standardní úkon ¹³⁴	medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Agenda ochrany přírody a krajiny:					
Správní rozhodnutí celkem	Ne	7,3	36,2 %	34,1 %	33,7 %
Povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (ZOPK)	Ano	8,0	31,7 %	29,4 %	28,5 %
Přijetí oznámení o kácení dřevin podle § 8 odst. 2 a 4 ZOPK a rozhodnutí o pozastavení, omezení nebo zákazu kácení dřevin podle § 8 odst. 2 a 4 ZOPK	Ano	4,0	8,1 %	7,9 %	9,4 %
Opatření obecné povahy	Ne	8,0	0,0 %	0,0 %	0,3 %
Závazná stanoviska	Ne	4,0	9,9 %	14,6 %	14,0 %
Další vyjádření a souhlasy	Ne	-	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Agenda ochrany lesa a myslivosti:					
Vydání loveckého lístku	Ano	0,5	2,3 %	2,0 %	2,2 %
Vydání správních rozhodnutí	Ne	10,0	41,0 %	39,4 %	38,0 %
Další závazná stanoviska, vyjádření a souhlasy	Ne	2,0	44,7 %	43,4 %	44,7 %
Odvolací řízení a vydání rozhodnutí	Ne	2,0	0,1 %	0,1 %	0,1 %
...z toho počet potvrzených rozhodnutí nadřízeným orgánem	Ne	5,0	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Agenda ochrany ovzduší:					
Správní řízení a vydání rozhodnutí	Ne	3,8	3,2 %	3,2 %	3,0 %
Vydání stanovisek, vyjádření a souhlasů	Ne	2,3	63,7 %	63,8 %	63,8 %
Odvolací řízení a vydání rozhodnutí	Ne	16,0	0,1 %	0,0 %	0,1 %
...z toho počet potvrzených rozhodnutí nadřízeným orgánem	Ne	5,0	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Agenda ochrany zvířat:					
Správní řízení a vydání rozhodnutí	Ne	8,3	62,5 %	60,9 %	61,3 %
Vydání stanovisek, vyjádření a souhlasů	Ne	2,0	4,9 %	6,4 %	5,2 %
Odvolací řízení a vydání rozhodnutí	Ne	2,0	0,4 %	0,3 %	0,2 %
...z toho počet potvrzených rozhodnutí nadřízeným orgánem	Ne	5,0	0,3 %	0,4 %	0,4 %
Provedení kontroly (dozoru) se zápisem	(Ano)	5,0	6,8 %	7,0 %	7,8 %

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem se žádná z alternativních variant financování nejeví jako efektivnější ve srovnání se současným stavem, a proto hodnotíme ponechání obecného paušálního příspěvku jako optimální řešení. S ohledem na menší objem uvažovaných agend je vhodné, aby zejména na menších obecních úřadech byly z důvodu vzájemné souvislosti vykonávány společně, aby se mohly vzájemně doplňovat a aby se finanční prostředky poskytnuté na jejich výkon mohly v případě potřeby efektivně přelévát. Například ve správních obvodech s větší rozlohou lesních ploch na km² se často nachází relativně menší počet sídel a ani průmyslová výroba zde zpravidla nedosahuje velkého rozsahu. Zvýšený objem agendy na úseku ochrany lesa a myslivosti je v tom případě kompenzován sníženým objemem agendy na úsecích ochrany přírody a krajiny (ke kácení

¹³⁴ Standardním úkonem se rozumí vykonávaný úkon, jenž je jasně definovaný (např. pomocí příslušné legislativní normy), homogenní v rámci populace příslušných obecních úřadů a jeho průběh je standardizovaný. Splňuje-li úkon tyto charakteristiky, má-li dostatečně vysoký podíl na objemu činností v rámci celé agendy a je-li navíc rozsah jeho poskytování v pozitivní korelaci s objemem celé agendy, je tím dán základní předpoklad pro jeho použití při konstrukci modelu výkonového financování.

dřevin mimo les dochází ve významné míře právě v okolí sídel či průmyslových podniků) a ochrany ovzduší (jejíž aktivita souvisí mimo jiné právě s přítomností znečišťujících průmyslových podniků, větších sídel apod.).

Model obecné paušální platby je pro financování uvažovaných agend vhodný také s ohledem na skutečnost, že zde nedochází k inkasu správních poplatků a pokut ve významné míře a v hodnotách čistých průměrných výdajů na úvazek nepanují mezi obecními úřady velké rozdíly. Nedojde tak k distorzím, kdy obce, které z jakéhokoli důvodu vyberou málo peněz prostřednictvím pokut a poplatků, jsou ve výsledku znevýhodněny, neboť hodnota paušální platby je vypočtena z průměrné (či mediánové) výše vybraných prostředků.

Jak již bylo zmíněno, s ohledem na výše uvedené informace se jako nejvhodnější model financování přenesené působnosti na úsecích ochrany přírody a krajiny, ochrany lesa a myslivosti, ochrany ovzduší a ochrany zvířat jeví varianta obecné paušální platby. V následující tabulce jsou stanoveny optimální výše paušální platby pro jednotlivé agendy. Výchozími body pro výpočet jsou i v tomto případě mediánový počet úvazků pro danou agendu na 1000 obyvatel v roce 2017 a hodnota celkových čistých nákladů na zaměstnance v roce 2017 (tj. medián celkových čistých mzdových nákladů v roce 2017 navýšený o režijní náklady).

Tabulka 207: Stanovení výše obecné paušální platby pro financování agend v oblasti ochrany životního prostředí

Agenda (údaje pro vzorek obecních úřadů ORP)	Ochrana přírody a krajiny	Ochrana lesa a myslivosti	Ochrana ovzduší	Ochrana zvířat
Počet úvazků na 1000 obyvatel (medián 2017)	0,025	0,029	0,013	0,006
Čisté průměrné výdaje na 1 úvazek (medián 2017), 1,32	611 038	618 474	616 813	558 633
Čisté průměrné výdaje na 1 úvazek (medián 2017), 1,48	685 330	694 041	691 578	630 732
Hodnota paušální platby na 1000 obyvatel, 1,32	15 276	17 936	8 019	3 352
Hodnota paušální platby na 1000 obyvatel, 1,48	17 133	20 127	8 991	3 784

Zdroj: Dotazníkové šetření, výpočty EEIP

Pro efektivní formu financování agendy ochrany lesa a myslivosti by bylo možné využít alternativně též smíšený model paušální platby se zohledněním vhodné proxy, jež by reprezentovala objem agendy nezávisle na počtu obyvatel správního obvodu. Z povahy agendy se jako tato proxy nabízí například podíl lesní plochy k celkové rozloze správního obvodu. Tento specifický přístup by dokázal alokovat dodatečné finanční prostředky do správních obvodů s nadprůměrnou rozlohou lesních porostů a s tím souvisejícím vyšším objemem agendy ochrany lesa a myslivosti. Na druhé straně by zabránil převodu nadbytečných prostředků určených k ochraně lesa do vysoce zalidněných správních obvodů s malými lesními plochami (jako jsou např. obvody velkých měst v průmyslových oblastech), jež by z obecné paušální platby benefitovaly.

8.4 Odpadové hospodářství (OH)

Z dotazníkového šetření plyne, že činnosti sledované v dotazníkovém šetření tvoří podstatnou část výkonu agendy, z toho největší část pokrývá vydání vyjádření a závazných stanovisek. Tento úkon je značně variabilní a zohlednění časové náročnosti na 2,5 hodiny je nutné brát spíše orientačně. Druhým nejčetnějším úkonem jsou hlášení evidence odpadů, která zaujímá přibližně 11 % agendy.

Tabulka 208: Podíl jednotlivých úkonů na agendě

Činnost	Medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Zpracování a vydání správního rozhodnutí celkem	1,3	0,7 %	0,7 %	0,7 %
Provedení kontroly (dozoru) se zápisem	3,5	3,4 %	4,0 %	3,3 %
Vydaní vyjádření a závazných stanovisek	2,5	67,5 %	67,3 %	68,5 %
Zrušené a vrácené rozhodnutí včetně autoremedury	4,3	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Počet hlášení evidence odpadů celkem (dle zákona o odpadech)	0,5	12,2 %	11,7 %	11,4 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka zachycující počet FTE úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu ORP v jednotlivých městech ukazuje, že medián počtu úvazků v agendě OH na 1000 obyvatel je 0,02, což znamená, že statisticky ve střední hodnotě jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával agendu OH pro 56 741 obyvatel v roce 2017. Variační koeficient, což je podíl směrodatné odchylky a průměru vyjádřený v procentech, v tomto případě činí 40 %. Velmi zjednodušeně řečeno variační koeficient vyšší než 50 % ukazuje na silnou nesourodost statistického souboru. Mírné zkreslení může být způsobeno sloučením agendy například s občanskými průkazy. Zároveň na základě výsledků lze předpokládat existenci úspor z rozsahu u největších obcí, které vykonávají agendu efektivněji díky lepší dělbě práce a specializaci zaměstnanců.

Tabulka 209: Počet úvazků na 1000 obyv. obvodu

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
Do 20 000	0,02	0,02	0,02
Do 30 000	0,02	0,02	0,02
Do 50 000	0,02	0,02	0,02
Do 90 000	0,02	0,02	0,02
Nad 90 000	0,02	0,02	0,02
Medián	0,02	0,02	0,02
Variační koeficient	43 %	44 %	45 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Výdaje na jeden pracovní úvazek jsou mezi obcemi relativně vyrovnané a není zřejmá závislost na velikosti správního obvodu.

Porovnání příjmů a výdajů obcí v rámci agendy OH na jeden pracovní úvazek ukazuje značnou variabilitu především v oblasti poplatků a pokut. Z těchto údajů lze zřetelně vyčíst, do jaké míry jednotlivé kategorie příjmů kryjí/nekryjí výdaje na výkon agendy OH. Správní poplatky a pokuty jsou spíše velmi malým příjmem agendy. Tvoří necelá 2 % nákladů pro mediánovou obec v roce 2017 a pouze několik obcí vykazuje příjem ze správních poplatků a pokut ve výši nad 16,8 % nákladů agendy.

Tabulka 210: Podíl financování agenty správními poplatky a pokutami, koeficient 1,32

Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
25 %	0,5 %	0,6 %	0,2 %
50 % - medián	2,1 %	2,1 %	1,5 %
75 %	7,0 %	7,2 %	4,2 %
90 %	14,4 %	19,7 %	16,8 %
Průměr	7,1 %	7,6 %	5,1 %
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	18,1 %	13,8 %	7,2 %
Do 30 000	6,8 %	8,0 %	7,8 %
Do 50 000	3,6 %	4,0 %	2,4 %
Do 90 000	4,0 %	5,0 %	3,4 %
Nad 90 000	7,6 %	10,8 %	6,9 %
Variační koeficient	242,7 %	203,9 %	193,6 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 211: Podíl financování agenty správními poplatky a pokutami, koeficient 1,48

Percentil	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
25 %	0,4 %	0,5 %	0,2 %
50 % - medián	1,9 %	1,9 %	1,3 %
75 %	6,2 %	6,4 %	3,7 %
90 %	12,8 %	17,5 %	15,0 %
Průměr	6,3 %	6,8 %	4,6 %
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	16,1 %	12,3 %	6,4 %
Do 30 000	6,1 %	7,2 %	6,9 %
Do 50 000	3,2 %	3,6 %	2,1 %
Do 90 000	3,6 %	4,4 %	3,1 %
Nad 90 000	6,7 %	9,7 %	6,1 %
Variační koeficient	242,7 %	203,9 %	193,6 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

V přepočtu na hodinovou mzdu, dle velikostních kategorií obcí (dle počtu obyvatel spádového území) a při zahrnutí různých skupin nákladů pak vypadá obdobné zobrazení následovně.

Tabulka 212: Čisté náklady na hodinu agendy¹³⁵, koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	246	267	285
25 %	282	297	346
50 % - medián	330	337	373
75 %	391	396	409
90 %	415	440	464
Průměr	326	343	372
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	292	326	372
Do 30 000	313	321	349
Do 50 000	340	351	372
Do 90 000	350	385	393
Nad 90 000	315	318	371
Variační koeficient	28 %	25 %	21 %

*Zdroj: Dotazníkové šetření***Tabulka 213: Čisté náklady na hodinu agendy, koeficient 1,48**

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	282	302	324
25 %	316	335	389
50 % - medián	373	381	419
75 %	440	450	461
90 %	465	495	521
Průměr	368	388	420
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	333	370	420
Do 30 000	354	363	396
Do 50 000	383	396	419
Do 90 000	395	435	443
Nad 90 000	356	361	420
Variační koeficient	27 %	24 %	20 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Z dotazníkového šetření za POÚ plyne, že činnosti sledované v dotazníkovém šetření tvoří podstatnou část výkonu agendy, z toho největší část pokrývá vydání stanovisek, vyjádření a jiných souhlasů.¹³⁶ Přesto je tento typ úkonů značně variabilní a zobecnění časové náročnosti na 1,5 hodiny je nutné brát spíše orientačně.

¹³⁵ Měřeno jako náklady na 1 hodinu fondu pracovní doby, pro účely analýzy je použita hodnota 1590 hodin ročně.

¹³⁶ Obecným pravidlem pro všechny agendy při tvorbě dotazníku bylo sledovat do 15 úkonů agendy; tuto segmentaci jsme považovali za dostatečnou pro možnost alokace jednotlivých úkonů v rámci agendy do příslušných kolonek, na druhou stranu je tento počet ještě relativně přehledný; počet do 15 úkonů v rámci jedné agendy byl výstupem optimalizace parametrů časové náročnosti sběru dat a mezního informačního přínosu z dodatečně získaných údajů.

Tabulka 214: Podíl jednotlivých úkonů na agendě

Činnost	Medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Vydání stanovisek, vyjádření a jiných souhlasů	1,5	36,1 %	41,3 %	39,9 %
Úkony spojené s vedením a zpracováním evidence o přepravě nebezpečných odpadů a způsobů nakládání s nimi	0,9	16,8 %	15,4 %	14,5 %
Zajištění odstranění opuštěného vozidla, které poškozuje, ohrožuje životní prostředí nebo narušuje estetický vzhled obce či přírody nebo krajiny	5,0	27,1 %	23,3 %	25,6 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

V 89 % případů byla agenda spojována s množstvím dalších agend. Velmi nízké vytížení stanovení na základě výkázaných pracovních úvazků může být způsobeno nemožností rozdělit pracovní úvazky mezi jednotlivé spojené agendy (tj. nadhodnocením počtu pracovníků) nebo vykázání zaměstnanci prováděli další úkony v rámci samostatné působnosti.

Tabulka zachycující počet FTE úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu POÚ v jednotlivých městech ukazuje, že medián počtu úvazků v agendě OH na 1000 obyvatel je 0,03, což znamená, že statisticky ve střední hodnotě jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával agendu OH pro 34 557 obyvatel v roce 2017. Variační koeficient činí 100 % a ukazuje na velmi silnou nesourodost statistického souboru.

Tabulka 215: Počet úvazků na 1000 obyv. obvodu

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 8 000	0,03	0,03	0,03
Nad 8 000	0,05	0,05	0,05
Medián	0,03	0,03	0,03
Var. koeficient	100 %	101 %	102 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Příjmy z poplatků a pokut jsou nižší než 1 % celkových nákladů na výkon agendy, resp. dotazované obce nevykazují příjmy ze správních poplatků a pokut. V přepočtu na hodinu agendy, dle velikostních kategorií obcí (dle počtu obyvatel spádového území) a při zahrnutí různých skupin nákladů pak vypadá obdobné zobrazení následovně.

Tabulka 216: Čisté náklady na hodinu agendy¹³⁷, koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	293	314	323
25 %	329	347	379
50 % - medián	365	371	388
75 %	407	402	429
90 %	461	476	497
Průměr	371	386	409
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 8 000	367	400	423
Nad 8 000	372	379	403
Variační koeficient	21 %	20 %	21 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

¹³⁷ Měřeno jako náklady na 1 hodinu fondu pracovní doby, pro účely analýzy je použita hodnota 1590 hodin ročně.

Tabulka 217: Čisté náklady na hodinu agendy, koeficient 1,48

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	328	352	362
25 %	369	389	425
50 % - medián	409	416	435
75 %	457	451	481
90 %	517	534	557
Průměr	416	433	458
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 8 000	412	449	474
Nad 8 000	418	425	451
Variační koeficient	21 %	20 %	21 %

U ZP nedává smysl sledovat počty úvazků agendy, protože pracovníci běžně vykonávají více agend současně a nelze s dostatečnou přesností rozdělit úvazky mezi vykonávané agendy.

Tabulka 218: Podíl jednotlivých úkonů na agendě

Činnost	Medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Vydání stanovisek, vyjádření a jiných souhlasů	-	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Úkony spojené s vedením a zpracováním evidence o přepravě nebezpečných odpadů a způsobů nakládání s nimi	0,5	77,8 %	78,3 %	76,3 %
Zajištění odstranění opuštěného vozidla, které poškozuje, ohrožuje životní prostředí nebo narušuje estetický vzhled obce či přírody nebo krajiny	0,5	7,2 %	6,7 %	8,7 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 219: Čisté průměrné výdaje (tj. výdaje očištěné o příjmy ze správních poplatků a pokut) na jeden pracovní úvazek dle velikosti obce, koeficient 1,32

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Čisté průměrné výdaje na jeden pracovní úvazek dle velikosti obce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 300	3 245	3 300	3 355
Do 800	9 543	9 131	16 503
Do 2 000	67 310	87 145	79 950
Nad 2 000	339 075	343 755	350 819
Medián	vysoký podíl obcí bez vykázané činnosti		
Variační koeficient	270 %	272 %	269 %

Tabulka 220: Čisté průměrné výdaje (tj. výdaje očištěné o příjmy ze správních poplatků a pokut) na jeden pracovní úvazek dle velikosti obce, koeficient 1,48

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Čisté průměrné výdaje na jeden pracovní úvazek dle velikosti obce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 300	3 638	3 700	3 762
Do 800	12 743	12 470	20 668
Do 2 000	77 105	100 024	93 483
Nad 2 000	379 769	384 989	392 882
Medián	vysoký podíl obcí bez vykázané činnosti		
Variační koeficient	266 %	269 %	265 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Charakter agendy OH:

- agenda obsahuje vyšší počet činností, u kterých nelze jednoduše určit časovou náročnost;
- správní poplatky a pokuty jsou zanedbatelné vzhledem k celkovým nákladům;
- homogenita úkonů nízká;
- místní příslušnost – ano (jsou zde vazby vůči území, na kterém je realizována);
- výkon agendy je soustředěn u ORP (přesto jde o agendu malého rozsahu – tvoří 0,4 % úvazků úřadu), kde bylo zjištěno velmi vysoké vytížení pracovníků; naproti tomu POÚ vykazují vytížení pracovníků velmi malé (což však může být částečně dáno nízkou kvalitou sebraných dat).

Z výše uvedených tabulek lze opět vypočítat celkový příspěvek na 1000 obyvatel stejným postupem, který byl využit již u předchozích agend.

8.5 Ochrana zemědělského půdního fondu (OZPF)

Agenda ochrany zemědělského půdního fondu je vykonávána na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. Ve vzorku 61 obcí s rozšířenou působností vykonávalo tuto agendu v roce 2017 celkem 62,5 pracovních úvazků. Z pohledu počtu dedikovaných pracovních úvazků se tak jedná spíše o méně objemnou agendu v rámci přenesené působnosti státní správy.

V rámci agendy na úseku ochrany zemědělského půdního fondu dochází k inkasu finančních prostředků prostřednictvím správních poplatků a pokut. Tyto příjmy nejsou v rámci analýzy uvažovány, neboť poplatek za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je příjmem obce pouze částečně a tento příjem není určen na financování nákladů agendy. Odvody, které jsou příjmem rozpočtu obce, mohou být použity jen pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny. V rámci ochrany zemědělského půdního fondu je tak nulová míra samofinancovatelnosti výkonu agendy.

Tabulka zachycující počet FTE úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu ORP v jednotlivých městech ukazuje, že mediánová hodnota počtu úvazků v agendě ochrany zemědělského půdního fondu na 1000 obyvatel činila v letech 2015 až 2017 zhruba 0,04 úvazků. To znamená, že statisticky ve střední hodnotě jeden pracovník zaměstnaný na plný úvazek obstarával agendu v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu pro zhruba 23 936 obyvatel (v roce 2017). Variační koeficient ve všech zkoumaných letech přesahuje hranici 100 procent, což poukazuje na velmi silnou nesourodost statistického souboru.

Tabulka 221: Počet pracovních úvazků v rámci výkonu agendy ochrany zemědělského půdního fondu na 1000 obyvatel

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,040	0,041	0,043
Do 30 000	0,056	0,053	0,053
Do 50 000	0,045	0,046	0,048
Do 90 000	0,035	0,037	0,039
Nad 90 000	0,056	0,059	0,072
Medián	0,038	0,039	0,042
Variační koeficient	107 %	105 %	102 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Jak na vzorku obcí s rozšířenou působností ukazuje tabulka zkoumaných úkonů níže, nejvýznamnějším úkonem z pohledu celkové časové náročnosti v rámci ochrany zemědělského půdního fondu je ‚vydávání souhlasů s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu (§ 9 odst. 8 ZOZPF) včetně změn těchto souhlasů‘, jenž naplňuje zhruba třetinu agendy. Změna podílu činností v roce 2016 je značně ovlivněna novelizací zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu v letech 2015 a 2016. Druhým nejvýznamnějším úkonem je ‚vydání rozhodnutí o odvozech za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (§ 11 odst. 2 zákona)‘, jež tvořilo v roce 2017 necelých 15 procent činnosti na úseku ochrany zemědělského půdního fondu.

Uvedené úkony splňují charakteristiku jasně definovaného, standardizovaného a homogenního úkonu, jenž by byl v principu vhodný pro nastavení mechanismu výkonového financování. Jak však ukázala detailnější analýza, stanovení příspěvku pouze podle těchto dvou úkonů by některým (obzvláště těm největším nad 90 tisíc obyvatel) správním obvodům přineslo abnormálně velké finanční prostředky, zatímco jiné by byly velmi podfinancované. Tato skutečnost naznačuje, že počet vykonání uvedené dvojice úkonů není v pozitivní korelaci s objemem zbývajících agendy ve správním obvodu.

Tabulka 222: Podíl jednotlivých úkonů v rámci výkonu agendy ochrany zemědělského půdního fondu

činnost	medián (hod.)	Podíl na agendě 2015	Podíl na agendě 2016	Podíl na agendě 2017
Počet vydání rozhodnutí o tom, zda je pozemek součástí zemědělského půdního fondu (§ 1 odst. 4 zákona)	5,0	1,8 %	1,7 %	1,3 %
Počet vydání souhlasu ke změně trvalého travního porostu na ornou půdu (§ 2 zákona)	10,0	0,3 %	0,3 %	0,3 %
Počet vydání souhlasu k použití sedimentů z rybníků, vodních nádrží a vodních toků (§ 3a odst. 1 zákona)	4,0	0,3 %	0,6 %	0,5 %
Počet vydání stanoviska v rámci územně plánovací činnosti (§ 5 odst. 2 zákona)	2,8	7,8 %	7,0 %	6,7 %
Počet vydání vyjádření k návrhu tras (§ 7 odst. 4 zákona)	1,8	3,1 %	2,3 %	2,1 %
Počet vydání souhlasu s odnětím půdy ze ZPF (§ 9 odst. 8 zákona) včetně změn souhlasů	4,0	40,1 %	32,5 %	33,0 %
Počet vydání rozhodnutí o odvozech za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (§ 11 odst. 2 zákona)	4,0	7,5 %	12,5 %	14,8 %
Počet vydání potvrzení o ukončení rekultivace (§ 11b odst. 2 zákona)	2,0	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Počet vydání opatření v procesech podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (§ 15 písm. m zákona, § 17a písm. j) zákona)	3,3	1,7 %	1,4 %	1,3 %
Projednávání přestupků (dle § 15 písm.l) zákona)	8,0	0,6 %	0,7 %	0,7 %
Ukládání opatření k nápravě závadného stavu (§ 15 písm. c) zákona, § 17a písm. i) zákona)	4,5	0,2 %	2,6 %	0,2 %
Provádění kontrolní činnosti (plnění podmínek souhlasu, plnění uloženého opatření k nápravě, plnění povinností dle § 3, kontrola výkonu přenesené působnosti atd.)	5,0	3,4 %	3,4 %	3,3 %
Metodická a konzultační činnost	0,2	0,5 %	0,5 %	0,7 %
Evidence informací dle § 3b zákona	0,5	0,8 %	2,9 %	3,4 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

S ohledem na výše uvedená data se jako nejvhodnější model financování přenesené působnosti na úseku ochrany zemědělského půdního fondu jeví varianta obecné paušální platby. V případě stanovení paušální platby v závislosti na velikosti správního obvodu na 0,042 úvazků na 1000 obyvatel a předpokladu celkových čistých nákladů na zaměstnance ve výši 810 279 Kč (medián celkových čistých mzdových nákladů v roce 2017 navýšený o režijní náklady) je optimální v případě využití financování formou paušální platby stanovit příspěvek ve výši 34 031,7 Kč na 1000 obyvatel správního obvodu.

Pro efektivní formu financování agendy ochrany zemědělského půdního fondu by bylo možné využít alternativně též smíšený model paušální platby se zohledněním vhodné proxy, jež by reprezentovala objem agendy nezávisle na počtu obyvatel správního obvodu. Z povahy agendy ochrany zemědělského půdního fondu se jako tato proxy nabízí například podíl výměry zemědělského půdního fondu a celkové rozlohy správního obvodu. Tento specifický přístup by dokázal alokovat dodatečné finanční prostředky do správních obvodů s relativně větší výměrou zemědělské plochy a s tím souvisejícím vyšším objemem agendy ochrany zemědělského půdního fondu. Na druhé straně by zabránil převodu nadbytečných prostředků určených k ochraně zemědělského půdního fondu do vysoce zalidněných správních obvodů s malou rozlohou zemědělské půdy (jako jsou např. obvody kolem velkých měst), jež by z obecné paušální platby benefitovaly.

8.6 Školství

Agenda školství zahrnuje velmi rozličné úkony. Zmínit lze např. činnost pro školy a školská zařízení, jejichž zřizovatelem jsou příslušné obce, konkrétně:

- veškeré aktivity spojené s rozpočtnictvím;
- šetření, kontroly;
- evidenční činnost atp.

Protože se tato agenda nedá popsat pomocí rozkladu na relativně homogenní činnosti, navrhujeme financovat tuto agendu na základě paušální platby, příp. počtu úvazků. Z tohoto důvodu se také nešetřily počty a časové náročnosti jednotlivých úkonů, ale pouze počty úvazků a mzdové a ostatní náklady. Výstupy lze shrnout následujícími tabulkami, ze kterých pak vychází výpočty v závěrečné kapitole.

Tabulka 223: Tabulka 97: Počet pracovních úvazků v rámci výkonu agendy na 1000 obyvatel

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,05	0,05	0,05
Do 30 000	0,04	0,04	0,04
Do 50 000	0,05	0,05	0,05
Do 90 000	0,03	0,03	0,04
Nad 90 000	0,02	0,02	0,02
Medián	0,04	0,04	0,04
Variační koeficient	60 %	59 %	60 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka zachycující počet FTE úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu ORP v jednotlivých městech ukazuje, že medián počtu úvazků v agendě Školství na 1000 obyvatel je 0,04, což znamená, že statisticky ve střední hodnotě jeden pracovník zaměstnaný na celý úvazek obstarával agendu pro přibližně 25 000 obyvatel v roce 2017.

Podíl financování agendy správními poplatky a pokutami je nulový.

V přepočtu na hodinovou mzdu, dle velikostních kategorií obcí (dle počtu obyvatel spádového území) a při zahrnutí různých skupin nákladů pak vypadá obdobné zobrazení následovně.

Tabulka 224: Čisté náklady na hodinu agendy¹³⁸, koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	300	324	333
25 %	330	347	365
50 % - medián	365	389	407
75 %	411	427	449
90 %	450	474	485
Průměr	379	393	412
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	345	372	401
Do 30 000	340	359	369
Do 50 000	379	391	408
Do 90 000	421	415	427
Nad 90 000	418	425	452
Variační koeficient	28 %	23 %	25 %

*Zdroj: Dotazníkové šetření***Tabulka 225: Čisté náklady na hodinu agendy, koeficient 1,48**

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	336	363	374
25 %	370	389	410
50 % - medián	409	436	456
75 %	461	478	504
90 %	505	532	544
Průměr	425	440	462
Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	387	417	450
Do 30 000	381	402	414
Do 50 000	425	439	457
Do 90 000	472	465	479
Nad 90 000	468	476	506
Variační koeficient	28 %	23 %	25 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

8.7 Vymáhání pohledávek

Agendu vymáhání pohledávek není možné definovat jako jednotlivé činnosti a jejich četnost a časovou náročnost měřit. Protože se tato agenda nedá popsat pomocí rozkladu na relativně homogenní činnosti, navrhujeme financovat tuto agendu na základě paušální platby, příp. počtu úvazků. Z tohoto důvodu se také nešetřily počty a časové náročnosti jednotlivých úkonů, ale pouze

¹³⁸ Měřeno jako náklady na 1 hodinu fondu pracovní doby, pro účely analýzy je použita hodnota 1590 hodin ročně.

počty úvazků a mzdové a ostatní náklady. Výstupy lze shrnout následujícími tabulkami, ze kterých pak vychází výpočty v závěrečné kapitole.

Tabulka 97: Počet pracovních úvazků v rámci výkonu agenty na 1000 obyvatel

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Počet úvazků na 1000 obyvatel		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	0,06	0,06	0,06
Do 30 000	0,06	0,06	0,06
Do 50 000	0,08	0,08	0,08
Do 90 000	0,06	0,07	0,07
Nad 90 000	0,06	0,06	0,06
Medián	0,05	0,06	0,06
Variační koeficient	69 %	67 %	66 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 226: Čisté náklady na hodinu agenty¹³⁹, koeficient 1,32

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	-274	-339	-242
25 %	188	198	251
50 % - medián	311	313	350
75 %	348	351	382
90 %	396	411	430
Průměr	126	96	92

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	-98	-259	-506
Do 30 000	189	213	276
Do 50 000	240	214	252
Do 90 000	117	110	124
Nad 90 000	53	42	86
Variační koeficient	416 %	705 %	1033 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 227: Čisté náklady na hodinu agenty, koeficient 1,48

Percentil	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
10 %	- 237	- 307	- 201
25 %	222	225	284
50 % - medián	349	351	392
75 %	394	395	429
90 %	445	462	484
Průměr	167	139	137

¹³⁹ Měřeno jako náklady na 1 hodinu fondu pracovní doby, pro účely analýzy je použita hodnota 1590 hodin ročně.

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Náklady na hodinu práce		
	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
Do 20 000	-59	- 220	- 459
Do 30 000	225	254	322
Do 50 000	283	257	296
Do 90 000	161	155	171
Nad 90 000	93	84	129
Variační koeficient	315 %	490 %	690 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

V případě příjmů z vymáhání je pro některé obce obtížné určit vymoženou částku. Tento fakt snižuje možnosti dotazníkového šetření a je nutné zavést nástroje, které situaci zlepší. Příkladem takového nástroje je úprava dělení účetnictví obcí.

8.8 Celkové náklady na výkon PP při ponechání současného stavu

Následující výpočty pracují se údaji získanými v rámci dotazníkového šetření (mzdové náklady jednotlivých úřadů) a koeficientem režijních nákladů v hodnotě 0,32. K této hodnotě je třeba přistupovat jako ke spodní hranici intervalu (horní hranici pak tvoří hodnota 0,48 (viz metodologická část studie)). Spodní hranici jsme zvolili proto, abychom namodelovali nejméně příznivou variantu pro obce a mohli výsledky interpretovat v tom smyslu, že uvedené náklady na výkon PP jsou minimálně takové, které jsou obsaženy v tabulkách. Pro získání horní hodnoty stačí jednoduše zvýšit náklady o rozdíl koeficientů (0,48 – 0,32).

Tabulka 228: Náklady na obyvatele – ORP, koeficient 1,32

Náklady na obyvatele - ORP				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 20 000	1 114,83	1 163,51	1 268,15	9
Do 30 000	1 013,68	1 098,81	1 167,04	8
Do 50 000	1 169,79	1 207,90	1 314,86	13
Do 90 000	1 000,77	1 043,71	1 102,45	10
Nad 90 000	826,58	868,11	950,26	8
Medián (32 % režie)	1 046,47	1 105,38	1 182,37	-
Příjmy z poplatků a pokut na obyvatele - ORP				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 20 000	309,28	294,39	300,81	9
Do 30 000	504,70	349,23	470,58	8
Do 50 000	256,76	278,63	308,10	13
Do 90 000	313,91	310,80	325,21	10
Nad 90 000	301,98	317,34	345,48	8
Medián (32% režie)	286,52	283,54	307,78	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 229: Náklady na obyvatele – ORP, koeficient 1,48

Náklady na obyvatele - ORP				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 20 000	1 249,96	1 304,54	1 421,86	9
Do 30 000	1 136,55	1 232,00	1 308,50	8
Do 50 000	1 311,59	1 354,31	1 474,24	13
Do 90 000	1 122,08	1 170,22	1 236,08	10
Nad 90 000	926,77	973,33	1 065,45	8
Medián (48% režie)	1 173,31	1 239,36	1 325,69	-
Příjmy z poplatků a pokut na obyvatele - ORP				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 20 000	309,28	294,39	300,81	9
Do 30 000	504,70	349,23	470,58	8
Do 50 000	256,76	278,63	308,10	13
Do 90 000	313,91	310,80	325,21	10
Nad 90 000	301,98	317,34	345,48	8
Medián (32% režie)	286,52	283,54	307,78	-

*Zdroj: Dotazníkové šetření***Tabulka 230: Náklady na obyvatele – POÚ, koeficient 1,32**

Náklady na obyvatele - POÚ				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 8 000	629,43	652,30	697,44	12
Nad 8 000	521,91	541,39	567,30	18
Medián	547,64	572,41	612,01	-
Příjmy z poplatků a pokut na obyvatele - POÚ				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 8 000	79,48	81,00	81,27	12
Nad 8 000	113,85	133,74	129,60	18
Medián	85,12	95,40	93,99	-

*Zdroj: Dotazníkové šetření***Tabulka 231: Náklady na obyvatele – POÚ, koeficient 1,48**

Náklady na obyvatele - POÚ				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 8 000	705,72	731,37	781,98	12
Nad 8 000	585,17	607,01	636,06	18
Medián	614,02	641,79	686,20	-
Příjmy z poplatků a pokut na obyvatele - POÚ				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 8 000	79,48	81,00	81,27	12
Nad 8 000	113,85	133,74	129,60	18
Medián	85,12	95,40	93,99	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

Po zohlednění počtem obyvatel v rámci ČR obvodu v jednotlivých velikostních kategoriích v součtu dostáváme následující souhrnné odhady částek za náklady a příjmy z PP.

Tabulka 232: Souhrnná tabulka – ORP bez hl. m. Prahy, koeficient 1,32

Položka	mil. Kč
Náklady na PP	9 886
Příspěvek	6 152
Příjmy ze správních poplatků a pokut	3 231
OSPOD	1 150
Rozdíl = příjmy - náklady	647

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 233: Souhrnná tabulka – ORP bez hl. m. Prahy, koeficient 1,48

Položka	mil. Kč
Náklady na PP	11 084
Příspěvek	6 152
Příjmy ze správních poplatků a pokut	3 231
OSPOD	1 150
Rozdíl = příjmy - náklady	- 551

Zdroj: Dotazníkové šetření

V kategorii obcí ORP byl uvedenou metodou zjištěn přebytek z pohledu obcí ve výši 647 mil. Kč v roce 2017. **Při výpočtu byl použit koeficient režijních nákladů ve výši 0,32. Jde tedy o minimální hodnotu nákladů.**

Tabulka 234: Souhrnná tabulka – POÚ, koeficient 1,32

Položka	mil. Kč
Náklady na PP	898
Příspěvek	682
Příjmy ze správních poplatků a pokut	170
Rozdíl = příjmy - náklady	- 46

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 235: Souhrnná tabulka - POÚ, koeficient 1,48

Položka	mil. Kč
Náklady na PP	1 007
Příspěvek	682
Příjmy ze správních poplatků a pokut	170
Rozdíl = příjmy - náklady	- 155

Zdroj: Dotazníkové šetření

V kategorii obcí POÚ byl uvedenou metodou zjištěn deficit z pohledu obcí ve výši 46 mil. Kč v roce 2017. **Při výpočtu byl použit koeficient režijních nákladů ve výši 0,32. Jde tedy o minimální hodnotu nákladů.**

9 DALŠÍ VARIANTY FINANCOVÁNÍ PP

Úprava současného způsobu přerozdělování příspěvku na základě identifikace nové možné metodiky zakládající se na dalších/jiných parametrech, než je počet obyvatel, počet obyvatel ve správním obvodu a správní role obce. V případě krajů pak návrh úpravy současné metodiky vycházející z počtu pracovníků. Zhodnocení dopadů, přínosů, jednotlivých aktérů.

Tato varianta přistupuje k financování výkonu přenesené působnosti v rámci konkrétní agendy na základě konkrétního (objektivního) vstupu, jehož celkový rozměr či rozlohu lze získat za úroveň ČR, a také za nižší územní jednotky, na kterých je daná agenda vykonávána (např. ORP), tzn. lze určit podíl nižších územních jednotek na celku a dle něj určit výši příspěvku na výkon přenesené působnosti u dané agendy pro danou obec.

Jde o speciální případ paušální platby, kdy použité kritérium definuje míru výkonu agendy. Zároveň tímto kritériem není počet obyvatel nebo počet obyvatel ve správním obvodu. Vhodnými agendami jsou takové agendy, kde není rozsah výkonu podmíněn počtem obyvatel obvodu.

Pro konkrétní rozpracování byla vybrána agenda Ochrana lesů a myslivost, konkrétně ukazatel (vstup agendy) výměra lesa, stavební úřad, konkrétní ukazatel (vstup agendy) – 2 možnosti a obecní živnostenský úřad.

ad 1/ Ochrana lesů a myslivost

V rámci realizovaných rozhovorů bylo zjištěno, že výkon přenesené působnosti v rámci této agendy je na ORP problematický, jelikož často je tato agenda kumulována s jinými a daný pracovník nemá dostatečnou odbornou znalost dané problematiky. Změna způsobu financování této agendy, a to konkrétním příspěvkem na tuto agendu dle výměry lesa, by mohla vést ke změně přístupu ORP k dané agendě např. nabráním osob, které mají odbornost v dané oblasti.

Obec s rozšířenou působností vykonává přenesenou působnost v rámci části agendy Ochrana lesů a myslivost, konkrétně ochrana lesů dle zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon v platném znění, dle paragrafů: § 3 odst. 1 písm. b), § 3 odst. 2, § 7 odst. 2, § 8 odst. 3, § 12 odst. 3, § 13 odst. 1, § 16 odst. 1, § 16 odst. 4, § 17 odst. 3, § 19 odst. 3, § 20 odst. 5, § 22 odst. 2, § 25 odst. 2, § 32 odst. 2 odst. a)-e), § 32 odst. 3, § 32 odst. 9, § 35 odst. 3, § 38 odst. 2, § 39a odst. 7, § 41 odst. 4, § 44 odst. 1, § 45 odst. 1, § 47 odst. 1 písm. a), § 47 odst. 4, § 48 odst. 1 písm. a-p), § 48 odst. 2 písm. a)-i), § 48 odst. 3, § 53, § 54 odst. 1, § 54 odst. 2, 3, § 56, § 57.

Pokud budeme předpokládat, že časová náročnost výkonu agendy je přímo úměrná výměře lesů na území daného ORP, měla by tomu odpovídat i výše příspěvku na výkon této činnosti.

V případě úpravy způsobu financování by musel být přidán samostatný parametr výměra lesů používaný k výpočtu příspěvku na výkon státní správy. Vzhledem k tomu, že agenda je vykonávána na ORP, mělo by dojít k přesunutí části finančních prostředků z obecného parametru „příspěvek ORP“ v konkrétně stanovené výši k nově stanovenému parametru „příspěvek výměra lesů“, tj. došlo by ke snížení výše příspěvku ORP a určené finanční prostředky by byly převedeny k novému parametru příspěvek výměra lesa, který by obcím s rozšířenou působností byl přidělen dle výše jejich podílu na celkové výměře lesů v ČR.

Výše popsanou úpravou by tedy nedošlo k navýšení celkové výše příspěvku na výkon přenesené působnosti pro obce (mimo hl. m. Prahu), ale pouze k úpravě parametrů, na základě kterých je vypočítávána.

Tabulka 236: Přidání nového parametru pro určení výše příspěvku na výkon přenesené působnosti obcí

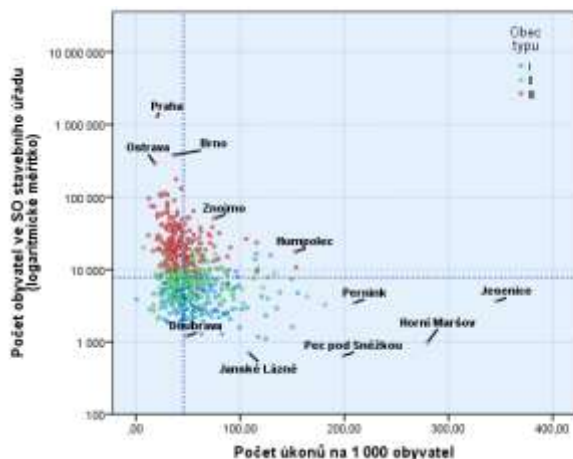
Rok	Příspěv. základ. působn.	Příspěv. matriční působn.	Příspěv. stavební působn.	Příspěv. pověřený úřad	Přísp. ORP	Zvlášť. postavení *	Příspěv. opatrov-nictví	Příspěv. OP	Přísp. JKM	Přísp. výměra lesa
2018	ano	ANO	ano	ano	ano	ano	ano	ano	ano	
xx	ano	ANO	ano	ano	ano ↓	ano	ano	ano	ano	ano

Podstatnou otázkou je, jaký zdroj pro získání údajů k výměře lesa použít. Nabízí se využití rozlohy uvedené v katastru, ve kterém však v rámci uvedených rozloh v parametru Kultura 10 nejsou uvedeny přímo údaje odpovídající zákonu č. 289/1995 Sb., lesní zákon v platném znění, a to především v § 2, písm. a¹⁴⁰, dále v písm. s¹⁴¹, jelikož jsou zde uvedeny výměry lesů včetně lesních komunikací a nezalesněných ploch. Mnohem přesnější údaje jsou dostupné na webovém portálu eAGRI¹⁴², kde je možné získat aktuální údaje za celé území ČR, a také i všech ORP¹⁴³. Celková rozloha lesů k 31. 12. 2017 na území ČR byla 2 607 840,75 ha. Údaje k výměře lesů jsou na webovém portálu eAGRI každoročně aktualizovány Ústavem pro hospodářskou úpravu lesů Brandýs nad Labem. V současné době jsou na portálu nejnovější dostupná data k 31. 12. 2017, která by se mohla využít v případě, že by úprava výpočtu příspěvku na výkon přenesené působnosti byla realizována již pro rok 2019. Pokud by byla tato varianta využita v roce 2020, pak by rozhodným obdobím pro určení podílu ORP na celkové rozloze lesa v ČR byl termín 31. 12. 2018.

ad 2/ Stavební úřad, konkrétní ukazatel (vstup agendy)

V rámci analýzy vztahu mezi počtem obyvatel a relativním počtem úkonů bylo zjištěno, že existuje mezi těmito veličinami nepřímá úměra. Existují obce s výrazně vyšším počtem stavebních úkonů na 1 000 obyvatel, než je průměrná hodnota v této velikostní kategorii obce. Je to dáno především u obcí v rekreačních oblastech, ve kterých může probíhat intenzivnější stavební činnost a dále i v oblastech, které se vysídily (tzn. snížil se počet trvale bydlících obyvatel, ale počet stavebních objektů v území, a tím i stavebních úkonů, zůstal stejný).

Obrázek 9: Vztah mezi počtem úkonů a počtem obyvatel ve správním obvodu stavebních úřadů



Zdroj: ČSÚ, MMR k 31. 12. 2017, zpracování ACCENDO, Pozn.: přerušovaná čára je medián

¹⁴⁰ a) lesem lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa

¹⁴¹ s) porostem základní jednotka prostorového rozdělení lesa identifikovatelná v terénu a zobrazená na lesnické

¹⁴² dostupné na <http://eagri.cz/public/app/uhul/SIL/sil-d4.cshml>

¹⁴³ Postup získání výměry lesů: eAGRI → lesy → Informace o stavu lesa a myslivosti v ČR → statické → 2017 → Česká republika nebo Území obcí s rozšířenou pravomocí (ORP).

V případě úpravy způsobu financování by musel být přidán samostatný parametr, a to např.:

- Zastavěná plocha budov¹⁴⁴ - zdroj údajů: RÚIAN, průběžně aktualizovaný údaj, který z hlediska obsahu agendy stavební úřad je nejpresnější, ale problémem je neúplnost dat v RÚIAN.
- Zastavěná plocha a nádvoří¹⁴⁵ - zdroj: Český úřad zeměměřický a katastrální, od tohoto úřadu jsou údaje přebírány ČSÚ, údaje jsou každý rok aktualizovány. Jedná se o dlouhodobou standardizovanou sestavu, která má jednotnou metodologii zpracování, ale zahrnuje kromě zastavěné plochy i nádvoří.

V případě úpravy způsobu financování by musel být přidán samostatný parametr zastavěné plochy (viz výše), který by byl používán k výpočtu příspěvku na výkon státní správy pro danou agendu. Vzhledem k tomu, že agenda je vykonávána na stavebních úřadech, mělo by dojít k přesunutí části finančních prostředků z obecného parametru „příspěvek stavební působnost“ v konkrétně stanovené výši k nově stanovenému parametru (zastavěná plocha), tzn. došlo by ke snížení výše příspěvku na stavební působnost a určené finanční prostředky by byly převedeny k novému parametru, který by obcím se stavebním úřadem byl přidělen dle výše jejich podílu na celkové výši nového parametru.

Výše popsanou úpravou by tedy nedošlo k navýšení celkové výše příspěvku na výkon přenesené působnosti pro obce (mimo hl. m. Prahu), ale pouze k úpravě parametrů, na základě kterých je vypočítávána.

Tabulka 237: Přidání nového parametru pro určení výše příspěvku na výkon přenesené působnosti obcí

Rok	Příspěv. základ. působn.	Příspěv. matrič. působn.	Příspěv. stavební působn.	Příspěv. pověř. úřad	Přísp. ORP	Zvlášť. postavení*	Příspěv. opatrovnictví	Přísp. OP	Přísp. JKM	Přísp. zastav. plocha
2018	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
xx	x	x	x↓	x	x	x	x	x	x	x

Následující tabulka ještě shrnuje vazby mezi aktivitou OSÚ a jinými dostupnými ukazateli charakterizujícími intenzitu výstavby ve vzorku obcí z dotazníkového šetření. Silnější korelace je ještě logicky viditelná mezi počty pracovníků (pracovních úvazků) a počtem dokončených bytů. V tomto případě by muselo být pravidelně zkoumán a revidován vzorec a zvolené zpoždění, neboť úkony úřadu zde předcházejí dokončení stavby v časovém horizontu významně ovlivňovaném striktností regulace.

Tabulka 238: Korelace vybraných proměnných

	Počet pracovníků			Počet pracovních úvazků			Celkové roční platové výdaje			Úkony		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Počet dokončených bytů	0,85	0,84	0,86	0,85	0,85	0,86	0,76	0,74	0,76	0,52	0,32	0,60
Počet dokončených bytů v rodinných domech	0,75	0,75	0,77	0,78	0,78	0,79	0,71	0,69	0,73	0,61	0,41	0,66
Podíl zastavěných a ostatních ploch z celkové výměry (%)	0,49	0,47	0,48	0,46	0,45	0,45	0,41	0,41	0,41	0,20	0,26	0,35
Zastavěné plochy (ha)	0,80	0,80	0,81	0,82	0,82	0,83	0,86	0,84	0,87	0,72	0,42	0,75

Zdroj: Dotazníkové šetření, ÚÚR, ČSÚ

¹⁴⁴ Zastavěná plocha budovy je plocha zastavěná stavbou (budovou) a jinými objekty vč. přístavků, které jsou konstrukčně spojeny s těmito objekty a dosahují výšky alespoň úrovně podlahy v přízemí

¹⁴⁵ Zastavěná plocha a nádvoří je pozemek, na němž je budova vč. nádvoří, společný dvůr, zbořeniště nebo vodní dílo.

ad 3/ *Financování agendy obecních živnostenských úřadů na základě objektivních vstupů – počet podnikatelských subjektů*

Agenda obecních živnostenských úřadů je vykonávána pro umožnění činnosti podnikatelským subjektům na základě živnostenského zákona – na základě dat ČSÚ (RES) spadajících do kategorie Fyzická osoba podnikající dle živnostenského zákona (dále uvádíme počty aktivních podnikatelů, tj. se zjištěnou aktivitou podle klasifikace RES, a celkový počet podnikatelů).

Přesto je v současnosti vztaženo financování této agendy na počet obyvatel ORP, resp. financování agendy je součástí celkového příspěvku na výkon přenesené působnosti. Na základě tabulky níže je zřejmé, že ve vzorku obcí není poměr podnikatelských subjektů rovnoměrný, a především v případě ORP od 30 tis. do 90 tis. obyvatel ve správním obvodu, dochází k výraznému nárůstu hodnot počtu podnikatelských subjektů vzhledem k počtu obyvatel. Zároveň je patrné, že přibližně polovina subjektů nevykazuje, na základě dat ČSÚ, aktivní činnost.

Tabulka 239: Počet subjektů na obyvatele

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Subjektů na obyvatele	
	Celkem	Aktivních
Do 20 000	0,12	0,06
Do 30 000	0,15	0,08
Do 50 000	0,20	0,10
Do 90 000	0,23	0,12
Nad 90 000	0,16	0,08
Medián	0,16	0,09
Variační koeficient	13 %	12 %

Zdroj: RES, výpočet autorů

Změna způsobu financování této agendy, a to konkrétním příspěvkem na tuto agendu dle počtu subjektů (aktivních nebo celkového počtu), by mohla vést k změně přístupu ORP k dané agendě např. nabráním osob, které mají odbornost v dané oblasti. Obecní živnostenské úřady vedle registrací podnikatelů, vydávají množství metodických pokynů, stanovisek a výkladů a pro podnikatelské subjekty vykonávají poradenskou činnost. S poradenskou a preventivní činností je spojeno také vykonávání kontrolní činnosti.

Pro analýzu možnosti financování agendy na základě počtu podnikatelských subjektů – fyzických osoba podnikající dle živnostenského zákona – jsou použity dvě statistiky, celkový počet podnikatelských subjektů a počet aktivních podnikatelských subjektů. Aktivní podnikatelské subjektu pak dle zjištění ČSÚ vykazují v daném roce aktivitní činnost.

Financování na základě celkového počtu podnikatelských subjektů

Agenda OŽÚ vykazuje rostoucí počet podnikatelských subjektů na jeden pracovní úvazek a důsledkem toho také klesající náklady agendy v přepočtu na podnikatelský subjekt. Stanovením mediánové platby za jeden podnikatelský subjekt na základě celkového počtu těchto subjektů má za následek znevýhodnění obcí s menším počtem podnikatelských subjektů. Pro účel zhodnocení dopadů uvažujeme výši platby za podnikatelský subjekt ve výši mediánových nákladů, tj. 492,63 Kč. Počet úkonů přepočtených na jeden podnikatelský subjekt je klesající s velikostí obce.

Tabulka 240: Charakteristika agendy vztažená na celkový počet podnikatelských subjektů, koeficient 1,32

Počet subjektů na správním území	Počet obcí	Subjekty na úvazek	Počet úvazků	Náklady agendy na subjekt	Počet úkonů na subjekt
Do 4 000	13	935	2,90	648,34	0,08
Do 7 500	11	1 067	4,66	601,99	0,04
Do 10 000	12	1 284	5,98	462,76	0,02
Do 17 500	9	1 292	9,49	489,86	0,02
Nad 17 500	11	1 580	14,24	368,43	0,01
Průměr	-	1 220	7,19	519,02	0,04
Medián	-	1 187	5,95	492,63	0,03
Variační koeficient	-	32 %	66 %	33 %	100 %

Zdroj: ČSÚ, dotazníkové šetření

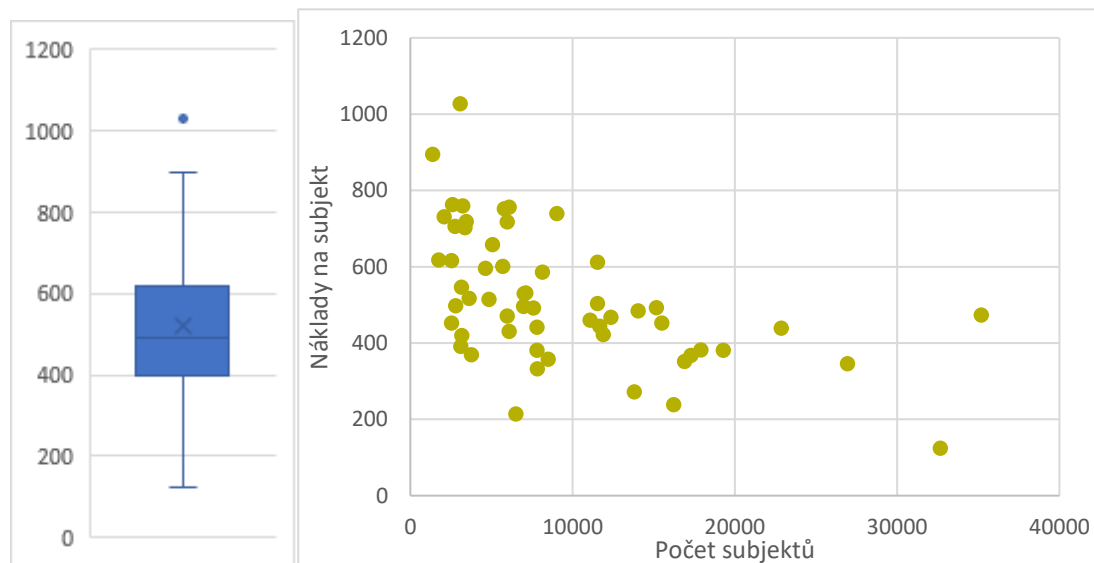
Tabulka 241: Charakteristika agendy vztažená na celkový počet podnikatelských subjektů, koeficient 1,48

Počet subjektů na správním území	Počet obcí	Subjekty na úvazek	Počet úvazků	Náklady agendy na subjekt	Počet úkonů na subjekt
Do 4 000	13	935	2,90	734,56	0,08
Do 7 500	11	1 067	4,66	681,60	0,04
Do 10 000	12	1 284	5,98	526,07	0,02
Do 17 500	9	1 292	9,49	557,64	0,02
Nad 17 500	11	1 580	14,24	422,31	0,01
Průměr	-	1 220	7,19	589,71	0,04
Medián	-	1 187	5,95	559,86	0,03
Variační koeficient	-	32 %	66 %	32 %	100 %

Zdroj: ČSÚ, dotazníkové šetření

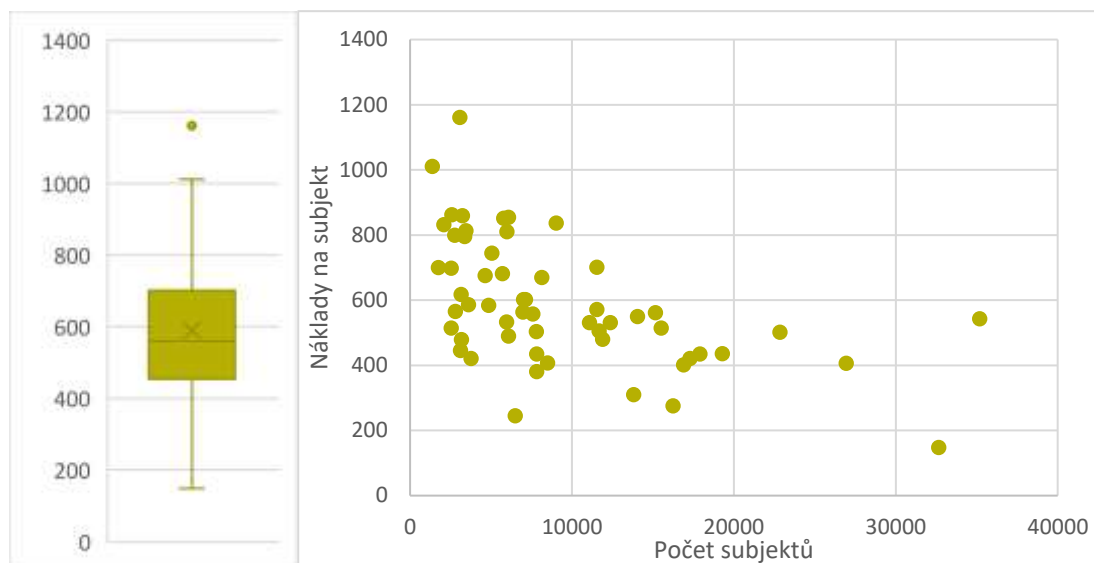
Rozdělení vzorku 56 ORP je graficky znázorněno na následujících grafech. Krabicový graf ukazuje statistické rozdělení vzorku (medián a průměrnou hodnotu, vyplněný obdélník určuje rozmezí mezi 25% a 75% percentilem. Část vpravo ukazuje vztah mezi počtem subjektů a náklady na jeden subjekt.

Graf 14: Rozdělení vzorku podle nákladů na jeden podnikatelský subjekt, koeficient 1,32



Zdroj: ČSÚ, dotazníkové šetření

Graf 15: Rozdělení vzorku podle nákladů na jeden podnikatelský subjekt, koeficient 1,48



Zdroj: ČSÚ, dotazníkové šetření

Financování na základě počtu aktivních podnikatelských subjektů

Agenda OŽÚ vykazuje v případě aktivních podnikatelských subjektů na jeden pracovní úvazek stabilnější vývoj, ale přesto dochází k růstu s velikostí obvodu. Náklady agendy v přepočtu na podnikatelský subjekt jsou klesající. Stanovením mediánové platby za jeden aktivní podnikatelský subjekt na základě celkového počtu těchto subjektů má za následek znevýhodnění obcí s menším počtem aktivních podnikatelských subjektů. Pro účel zhodnocení dopadů uvažujeme výši platby za podnikatelský subjekt ve výši mediánových nákladů, tj. 947,55 Kč. Počet úkonů přepočtených na jeden aktivní podnikatelský subjekt je klesající s velikostí obvodu, ale hodnoty jsou značně vyšší v porovnání s celkovým počtem podnikatelských subjektů. To je důsledkem nižšího počtu aktivních subjektů a tyto subjekty aktivně využívají služeb OŽÚ.

Tabulka 242: Charakteristika agendy vztažená na počet aktivních podnikatelských subjektů, koeficient 1,32

Počet subjektů na správním území	Počet obcí	Subjekty na úvazek	Počet úvazků	Náklady agendy na subjekt	Počet úkonů na subjekt
Do 1 750	10	477	2,82	1 299,93	0,18
Do 2 750	11	589	3,89	1 077,12	0,09
Do 4 000	11	620	5,71	1 004,57	0,05
Do 7 000	13	649	8,64	922,31	0,03
Nad 7 000	11	780	14,24	723,67	0,02
Průměr	-	627	7,19	997,29	0,07
Medián	-	610	5,95	947,55	0,05
Variační koeficient	-	27 %	66 %	33 %	101 %

Zdroj: ČSÚ, dotazníkové šetření

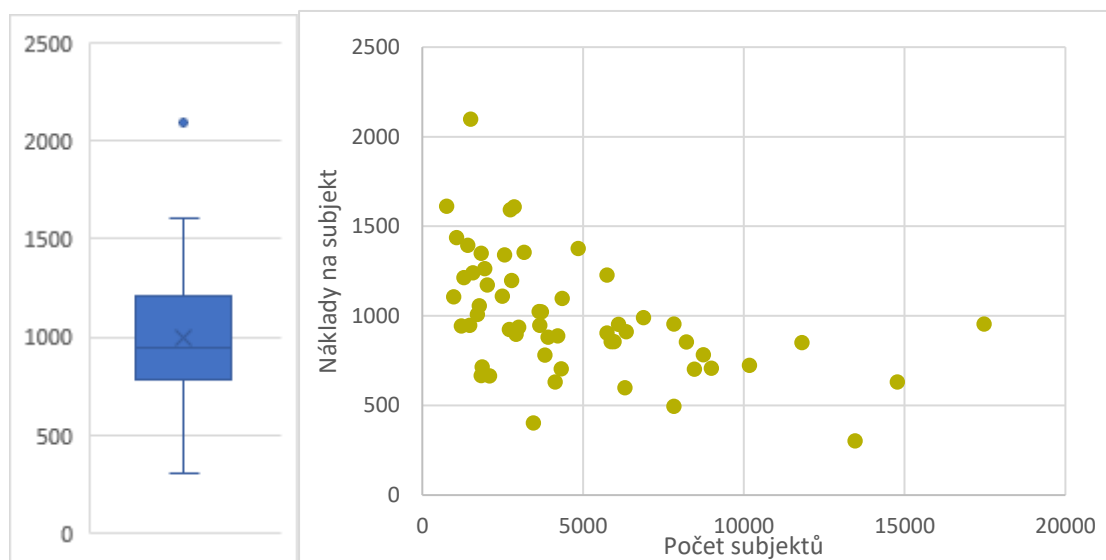
Tabulka 243: Charakteristika agendy vztažená na počet aktivních podnikatelských subjektů, koeficient 1,48

Počet subjektů na správním území	Počet obcí	Subjekty na úvazek	Počet úvazků	Náklady agendy na subjekt	Počet úkonů na subjekt
Do 1 750	10	477	2,82	1 472,23	0,18
Do 2 750	11	589	3,89	1 220,75	0,09
Do 4 000	11	620	5,71	1 139,01	0,05
Do 7 000	13	649	8,64	1 050,28	0,03
Nad 7 000	11	780	14,24	829,66	0,02
Průměr		627	7,19	1 133,21	0,07
Medián		610	5,95	1 076,64	0,05
Variační koeficient		27 %	66 %	32 %	101 %

Zdroj: ČSÚ, dotazníkové šetření

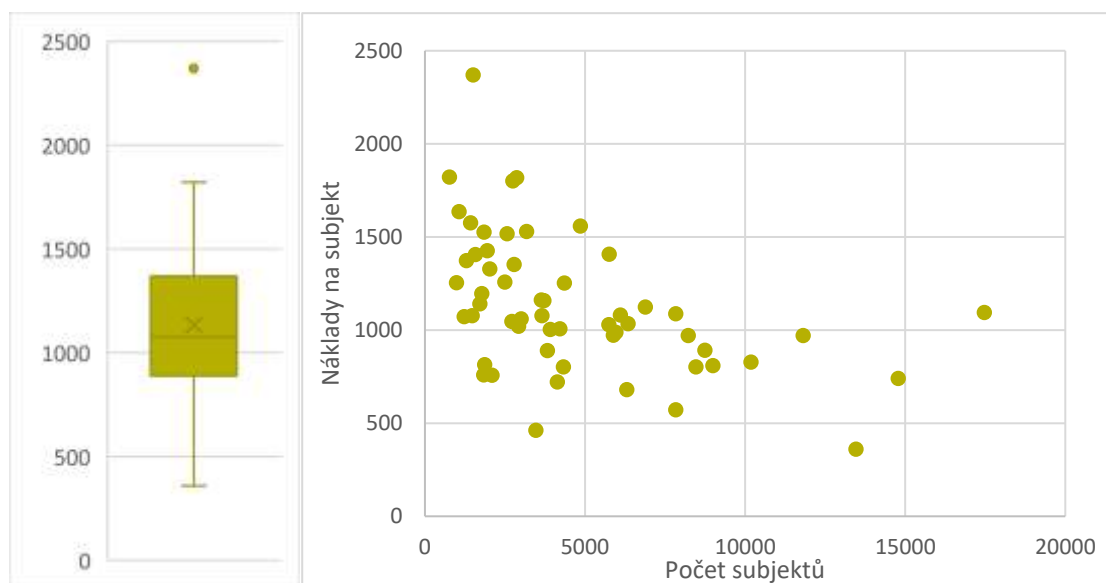
Rozdělení vzorku 56 ORP je graficky znázorněno na následujících grafech. Krabicový graf ukazuje statistické rozdělení vzorku (medián a průměrnou hodnotu, vyplněný obdélník určuje rozmezí mezi 25 % a 75 % percentilem. Část vpravo ukazuje vztah mezi počtem subjektů a náklady na jeden aktivní subjekt.

Graf 16: Rozdělení vzorku podle nákladů na jeden aktivní podnikatelský subjekt, koeficient 1,32



Zdroj: ČSÚ, dotazníkové šetření

Graf 17: Rozdělení vzorku podle nákladů na jeden aktivní podnikatelský subjekt, koeficient 1,48



Zdroj: ČSÚ, dotazníkové šetření

Dopad financování formou platby za podnikatelský subjekt nebo aktivní podnikatelský subjekt (vykonávající podnikatelskou činnost na základě živnostenského zákona) ve výši mediánových nákladů na podnikatelský subjekt je následující. Výrazným nedostatkem je nízká míra financování ORP s menším správním obvodem. Tyto obce mají méně podnikatelských subjektů a nižší efektivitu výkonu činností, což způsobuje vyšší náklady při přepočtu na jeden podnikatelský subjekt. V porovnání obou přístupů je vhodnější varianta financování na základě aktivních podnikatelských subjektů. Tato varianta vykazuje vyšší míru krytí u menších ORP a nižší míru krytí u větších ORP. Různorodost míry krytí je tak nižší než v případě financování na základě celkového počtu podnikatelských subjektů.

Tabulka 244: Míra krytí nákladů agenty, koeficient 1,32

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Celkem	Aktivních
Do 20 000	0,79	0,81
Do 30 000	0,90	0,96
Do 50 000	1,07	1,05
Do 90 000	1,10	1,06
Nad 90 000	1,57	1,48
Medián	1,00	1,00
Variační koeficient	48 %	41 %

Zdroj: ČSÚ, dotazníkové šetření

Tabulka 245: Míra krytí nákladů agenty, koeficient 1,48

Velikost obce (počet obyvatel obvodu)	Celkem	Aktivních
Do 20 000	0,70	0,71
Do 30 000	0,79	0,85
Do 50 000	0,94	0,92
Do 90 000	0,96	0,93
Nad 90 000	1,36	1,28
Medián	0,88	0,88
Variační koeficient	46 %	39 %

Zdroj: ČSÚ, dotazníkové šetření

Forma financování agenty paušální platbou na základě počtu podnikatelských subjektů ukazuje možnost financování na základě parametrů přímo spojených s výkonem agenty. Obce s rozšířenou působností s malým počtem podnikatelských subjektů jsou znevýhodněny z důvodu vyšší nákladovosti výkonu agenty, naproti tomu ORP s velkým počtem subjektů jsou výrazně přefinancovány.

Nevýhodou této formy financování je nejistota celkového dopadu na státní rozpočet, neboť celková platba je závislá na počtu subjektů, na jejichž základě je výpočet příspěvku založen. Tento nedostatek lze vyřešit zastropováním celkové částky určené na výkon agenty a úpravou výše paušální platby na jeden subjekt.

Tj. pokud shrneme výše uvedené, u této varianty se jedná zpravidla o úpravy současného způsobu přerozdělování příspěvku na základě identifikace nové možné metodiky zakládající se na dalších/jiných parametrech, než je počet obyvatel, počet obyvatel ve správním obvodu a správní role obce. Tato varianta přistupuje k financování výkonu přenesené působnosti v rámci konkrétní agenty na základě konkrétního (objektivního) vstupu, jehož celkový rozměr či rozlohu lze získat za úroveň ČR, a také za nižší územní jednotky, na kterých je daná agenda vykonávána (např. ORP), tzn. lze určit podíl nižších územních jednotek na celku a dle něj určit výši příspěvku na výkon přenesené působnosti u dané agenty pro danou obec.

Jde o speciální případ paušální platby, kdy použité kritérium definuje míru výkonu agenty. Zároveň tímto kritériem není počet obyvatel nebo počet obyvatel ve správním obvodu. Vhodnými agendami jsou takové agenty, kde není rozsah výkonu podmíněn počtem obyvatel obvodu. Jedná se například o následující agenty (včetně vhodného alternativního parametru):

- Ochrana lesa a myslivost – rozloha lesních porostů;
- Agenda OSÚ – počet stavebních objektů;
- Agenda OŽÚ – počet podnikatelských subjektů;
- Ochrana zemědělského půdního fondu – výměra zemědělského půdního fondu;
- Rybářství – rozloha vodních ploch;
- Ochrana zvířat – počet chovaných zvířat;
- Silniční správní úřad a dopravní úřad – délka pozemních komunikací aj.

Již primární odhady vybraných vztahů mezi proměnnými však tento způsob financování nepodporují, neboť jsou velmi slabé.

Tabulka 246: Vztahy mezi aktivitou úřadu a kritérii

	Počet pracovníků			Počet pracovních úvazků			Celkové roční platové výdaje			Úkony		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Ochrana lesa												
Podíl lesních pozemků z celkové výměry (%)	-0,01	-0,02	-0,01	0,23	0,24	0,19	0,29	0,31	0,28	0,29	0,30	0,27
Lesní půda (ha)	0,11	0,10	0,10	0,39	0,40	0,35	0,47	0,48	0,45	0,38	0,40	0,36
Ochrana ZPF												
Podíl zemědělské půdy z celkové výměry (%)	-0,24	-0,23	-0,16	-0,28	-0,22	-0,17	-0,29	-0,23	-0,19	-0,16	-0,13	-0,08
Podíl orné půdy ze zemědělské půdy (%)	-0,15	-0,13	-0,09	-0,22	-0,18	-0,14	-0,25	-0,20	-0,14	-0,18	-0,09	-0,04
Orná půda (ha)	0,26	0,34	0,36	0,18	0,25	0,23	0,07	0,17	0,15	-0,01	0,10	0,14
Zemědělská půda (ha)	0,31	0,39	0,40	0,29	0,34	0,31	0,18	0,25	0,19	0,08	0,15	0,16
Rybářství												
Podíl vodních ploch z celkové výměry (%)	0,03	0,04	0,04	0,02	0,04	0,06	0,02	0,02	0,02	0,18	0,13	0,20
Vodní plochy (ha)	0,03	0,03	0,03	0,01	0,02	0,05	0,07	0,05	0,04	0,17	0,21	0,26

Zdroj: Dotazníkové šetření, ÚÚR, ČSÚ

Následující tabulka ještě pro confirmaci výše uvedených výsledků uvádí 10 ORP z šetřeného vzorku s největším a nejmenším podílem lesní plochy.

Tabulka 247: Kritéria pro agendu ochrany lesa

	Počet pracovníků	Počet pracovních úvazků	Počet úkonů	Rozloha lesa % podíl	Ha
ORP1	2	0,9	264	60,26	14 219
ORP2	3	2,6	501	60,05	39 778
ORP3	2	1,5	287	59,67	42 901
ORP4	2	1,2	279	58,51	13 987
ORP5	2	2	1333	55,29	47 412
ORP6	3	3	594	52,20	28 905
ORP7	1	0,8	137	50,84	16 897
ORP8	1	1	348	49,04	29 200
ORP9	1	1	1379	48,63	15 489
ORP10	1	0,9	485	48,28	54 510
ORP41	12	5,01	192	25,05	6 548
ORP42	2	1,5	661	24,41	10 710
ORP43	1	1	157	24,39	10 098
ORP44	1	0,7	526	21,84	3 734
ORP45	1	0,9	205	18,14	6 449
ORP46	2	1,6	441	16,93	11 467
ORP47	3	1	265	16,09	9 637
ORP48	1	0,4	181	15,98	3 424
ORP49	2	0,5	57	14,39	1 745
ORP50	2	1,55	233	13,28	5 434

Zdroj: Dotazníkové šetření, ÚÚR

Je však třeba zdůraznit, že výsledky konzultací nevyznely pro tyto varianty příznivě. Platí zde v podstatě totéž, co pro výpočetní kritéria v rámci RUD. Zpracovatel zvažoval a v rámci konzultací diskutoval možnost a reálnost navržení komplexnějšího optimalizačního modelu, který by při předem stanovených omezeních minimalizoval rozdíly mezi obdobnými kategoriemi obcí dle různých proměnných, za něž sbírá data ČSÚ a jež charakterizují fungování obce. Výstupem modelu by byl odhad koeficientů (vztahů) pro stanovení podílu jednotlivých skupin obcí tak, aby diskriminace některé z nich nebyla větší než jiné.

Hlavní závěr, který lze na základě všech výše uvedených fakt, konzultací či zahraniční zkušenosti (zmiňme pro změnu Rakousko, kde byly v roce 2017 implementovány změny v systému finančního

vyrovnání, a to především ve smyslu technického zjednodušení systému, protože dosavadní systém finančního vypořádání obcí byl kritizován pro přílišnou složitost výpočtů) učinit, je potvrzení hypotézy, že vždy při jakkoli složitém systému výpočtu budou existovat subjekty, které budou usilovat o změnu parametrů. Tato změna pak některým skupinám obcí daňové příjmy zvýší, jiným naopak sníží, neboť absolutně spravedlivé kritérium pro dělení daní neexistuje. Zároveň ne vždy složitější model přináší uspokojivější výsledky (i s ohledem na nižší transparentnost výpočetních postupů). S touto logikou je třeba přistupovat k případné revizi formule.

Další věcné i formální požadavky zadávacích podmínek týkající se této kapitoly jsou dále plněny následující kapitolou 10.

10 FINANCOVÁNÍ VÝKONU AGEND V PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI KRAJŮ

Tato kapitola doplňuje předchozí kapitolu 9 a kompletuje tak zadání v bodu Další varianty financování PP (5).

10.1 Financování PP na základě propočtu adekvátních pracovních úvazků

Přenesená působnost, kterou provádí krajské úřady je do značné míry rozdílná v porovnání s agendami obcí. Činnost krajů je do značné míry tvořena činnostmi koncepčními, metodickými a kontrolními a nelze je zmapovat formou četnosti a odhadované časové náročnosti.

I přes relativně stejnou činnost vykazují kraje různou výši mzdových a režijních nákladů. Nejvíce se od průměrných nákladů na pracovní úvazek ve výši 705 tis. Kč odchyluje Zlínský kraj, který vykazuje náklady ve výši přes 1 mil. Kč. Další kraje, které vykazují náklady na pracovní úvazek vyšší než 800 tis. Kč, jsou kraje Ústecký, Pardubický a Plzeňský. Naproti tomu nízké náklady na pracovníka vykazují Olomoucký kraj (444 tis. Kč) nebo Moravskoslezský kraj (560 tis. Kč). Důvodem pro takto velké rozdíly může být forma sběru dat, kde je do nákladových položek možné započíst i některé investiční náklady. Pokud použijeme sledování nákladů na pracovní úvazek bez rozdělení na přenesenou a samostatnou působnost, získáme mnohem stálější hodnoty, přičemž průměrný náklad na pracovní úvazek je ve výši 711 tis. Kč a všechny kraje se pohybují v rozmezí 630 tis. Kč – 822 tis. Kč. Podíl režijních nákladů k celkovým mzdovým nákladům dosahuje v průměru 32 % a je tedy podobný hodnotě použité v případě obcí.

Protože přenesená působnost vykonávaná krajem je spíše kvalitativního charakteru, je velmi obtížné sledovat výkon agendy tak jak tomu bylo v dotazníkovém šetření. Z tohoto důvodu je vhodnou alternativou nastavení financování formou identifikace pracovních úvazků vykonávajících přenesenou působnost nebo stanovením adekvátního počtu pracovních úvazků např. v závislosti na počtu obyvatel kraje.

Počet pracovních úvazků vykonávajících agendy přenesené působnosti pro jednotlivé kraje jsou převzaty z analýzy krajů. Mechanismus identifikace pracovních úvazků je založena na zpracované Metodice zpracování dat.¹⁴⁶ Tento způsob umožňuje dostatečně detailní zmapování pracovních úvazků spojených s výkonem přenesené působnosti. Pokud dojde ke změně financování na základě propočtu adekvátních pracovních úvazků tímto způsobem, je nutné souběžně zavést systém auditů nebo kontrol zajišťujících správné vyhodnocení počtu pracovních úvazků kraji.

Následující tabulka ukazuje možné varianty financování výkonu přenesené působnosti krajů v případě, že bude míra nákladů v rozsahu 90 %, resp. 100 % a srovnání s náklady krajů zjištěnými na základě Analýzy AK a také dat MONITORu.

Na základě zjištěné průměrné míry krytí nákladů na výkon přenesené působnosti je pro dostatečné financování umožňující zajištění dostatečné kvality výkonu agend nutné navýšení příspěvku v závislosti na optimální míře krytí.

¹⁴⁶ Metodika zpracování dat pro analýzu příspěvku na výkon státní správy vykonávaný kraji ČR, Krajský úřad Karlovarského kraje, 2017

Tabulka 248: Varianty financování na základě propočtu adekvátních pracovních úvazků krajů v roce 2016

	Jihočeský	Jihomoravský	Karlovarský	Vysočina
Počet zaměstnanců vykonávajících PP	256	327	142	177
Celkové náklady (Analýza AK)	177 559 040	235 592 605	98 115 787	120 146 278
Celkové náklady (MONITOR)	173 129 064	207 506 544	100 654 883	118 164 082
Příspěvek na výkon PP (aby byla dosažena 90% míra krytí nákladů)	163 926 137	209 069 858	90 991 813	113 083 421
Příspěvek na výkon PP (aby byla dosažena 100% míra krytí nákladů)	182 140 152	232 299 842	101 102 014	125 648 245
Skutečný příspěvek v roce 2016	80 269 400	115 254 200	52 504 200	68 257 300
	Olomoucký	Pardubický	Plzeňský	Středočeský
Počet zaměstnanců vykonávajících PP	235	196	203	310
Celkové náklady (Analýza AK)	104 234 250	176 564 304	170 398 869	184 287 170
Celkové náklady (MONITOR)	176 089 996	143 782 011	140 737 643	264 614 951
Příspěvek na výkon PP (aby byla dosažena 90% míra krytí nákladů)	150 479 071	125 634 016	130 052 337	198 696 407
Příspěvek na výkon PP (aby byla dosažena 100% míra krytí nákladů)	167 198 968	139 593 351	144 502 597	220 773 786
Skutečný příspěvek v roce 2016	76 028 000	68 256 900	72 720 400	116 317 400
	Královéhradecký	Liberecký	Moravskoslezský	
Počet zaměstnanců vykonávajících PP	206	202	335	
Celkové náklady (Analýza AK)	126 245 952	134 515 875	187 447 110	
Celkové náklady (MONITOR)	165 691 115	127 127 721	215 696 055	
Příspěvek na výkon PP (aby byla dosažena 90% míra krytí nákladů)	131 781 246	129 283 934	214 192 550	
Příspěvek na výkon PP (aby byla dosažena 100% míra krytí nákladů)	146 423 606	143 648 815	237 991 722	
Skutečný příspěvek v roce 2016	74 649 000	63 118 700	116 830 700	
	Ústecký	Zlínský	celkem	
Počet zaměstnanců vykonávajících PP	342	208	-	
Celkové náklady (Analýza AK)	286 792 227	209 014 780	2 210 914 247	
Celkové náklady (MONITOR)	227 485 124	171 382 113	2 232 061 301	
Příspěvek na výkon PP (aby byla dosažena 90% míra krytí nákladů)	218 802 972	133 446 121	2 009 439 881	
Příspěvek na výkon PP (aby byla dosažena 100% míra krytí nákladů)	243 114 414	148 273 467	2 232 710 978	
Skutečný příspěvek v roce 2016	89 824 900	75 911 600	1 069 942 700	

Zdroj: Analýza AK, MONITOR, výpočty autorů

Pozn.: Protože kraje nebyly dotazovány v rámci dotazníkového šetření na výši jednotlivých položek jako obce, výběr byla využita analýza, kterou si kraje kontinuálně zpracovávají a data v ní tak jsou spolehlivější, byl u krajů zvolen opačný postup než u obcí, tj. sečetly se mzdové a režijní náklady uvedené v Analýze AK, a odtud byla vypočtena míra krytí. Závěrem výše uvedené tabulky je částka, která by musela být placena krajům, aby jejich náklady byly pokryty alespoň z 90 % (příp. 100 %). U obcí byly z důvodu vysoké hodnoty variačních koeficientů režijní náklady odvozeny koeficientem 1,32, resp. 1,48 ze mzdových nákladů (více viz kap. 1.1.1. Stanovení míry krytí příspěvkem na výkon PP).

10.2 Varianta zrušení příspěvku a přesun do RUD

Daňové příjmy krajů na základě RUD vykazují v posledních letech značný růst. V období od roku 2013 do roku 2017 došlo k nárůstu ze 46,72 mld. Kč na 64,43 mld. Kč, což představuje nárůst o 17,71 mld. Kč (37,9 %) ¹⁴⁷ a rostou rychleji než obcím, kde nárůst dosahoval 27,6 %. Hlavními důvody pro růst daňových příjmů jsou změny podílů na celostátních daňových příjmech na základě

147 Ministerstvo financí ČR

RUD, růst ekonomického výkonu ČR v důsledku ekonomické konjunktury a také zvyšování efektivity výběrů daní.

Podrobnosti o vývoji daňových příjmů krajů (včetně hlavního města Prahy) v jednotlivých regionech uvádí souhrnná tabulka na další straně, jež obsahuje data Ministerstva financí ČR za období mezi lety 2005 a 2017. Výše zmíněný nárůst daňových příjmů v čase pro všechny kraje České republiky je z této tabulky jasně patrný. Částky daňových příjmů jednotlivých krajů (v případě hlavního města Prahy všech příjmů) jsou v tabulce uvedeny v miliardách korun.

Tabulka 249: Daňové příjmy krajů (2005 – 2017)

Kraj		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Hlavní město Praha	daňové příjmy celkem	37,96	38,56	42,51	45,60	39,48	41,49	41,49	41,92	42,78	45,18	47,09	51,25	55,08
	počet obyvatel (v tis.)	1 170,5	1 181,6	1 188,1	1 212,0	1 233,2	1 249,0	1 257,1	1 241,6	1 246,7	1 243,2	1 259,0	1 267,4	1 280,5
Jihočeský kraj	daňové příjmy kraje	3,51	3,74	4,08	4,40	3,89	3,99	4,01	4,04	4,14	4,38	4,50	5,21	5,71
	počet obyvatel (v tis.)	625,45	627,51	629,75	633,02	636,06	637,37	638,42	635,82	636,32	636,42	637,01	637,83	638,78
Jihomoravský kraj	daňové příjmy kraje	3,88	4,15	4,52	4,90	4,31	4,41	4,46	4,49	4,59	4,85	5,00	5,78	6,33
	počet obyvatel (v tis.)	1 130,23	1 131,54	1 132,59	1 140,53	1 147,14	1 151,70	1 154,31	1 166,31	1 168,64	1 170,07	1 172,85	1 175,02	1 178,81
Karlovarský kraj	daňové příjmy kraje	1,56	1,65	1,79	1,94	1,72	1,76	1,77	1,78	1,82	1,94	2,00	2,33	2,55
	počet obyvatel (v tis.)	303,97	303,65	304,00	306,85	307,79	307,03	306,85	302,62	301,18	299,76	298,75	297,80	296,75
Kraj Vysočina	daňové příjmy kraje	3,04	3,25	3,53	3,79	3,35	3,53	3,44	3,45	3,55	3,74	3,95	4,46	4,88
	počet obyvatel (v tis.)	510,11	510,77	511,65	513,68	515,41	514,99	514,57	511,94	511,21	510,21	509,90	509,48	508,95
Královéhradecký kraj	daňové příjmy kraje	2,63	2,82	3,06	3,30	2,91	3,02	3,03	3,03	3,12	3,29	3,39	3,92	4,28
	počet obyvatel (v tis.)	547,30	548,37	549,64	552,21	554,52	554,40	554,80	553,86	552,95	551,91	551,59	551,42	550,80
Liberecký kraj	daňové příjmy kraje	1,91	2,03	2,22	2,39	2,11	2,17	2,18	2,19	2,26	2,38	2,46	2,83	3,11
	počet obyvatel (v tis.)	427,56	429,03	430,77	433,95	437,33	439,03	439,94	438,60	438,59	438,61	438,85	439,64	440,64
Moravskoslezský kraj	daňové příjmy kraje	3,92	4,19	4,57	4,97	4,34	4,48	4,50	4,51	4,65	4,91	5,05	5,84	6,40
	počet obyvatel (v tis.)	1 253,25	1 250,76	1 249,29	1 249,89	1 250,25	1 247,37	1 243,22	1 230,61	1 226,60	1 221,83	1 217,67	1 213,31	1 209,67
Olomoucký kraj	daňové příjmy kraje	2,77	2,96	3,24	3,46	3,05	3,13	3,15	3,17	3,26	3,43	3,54	4,09	4,52
	počet obyvatel (v tis.)	638,24	639,23	638,74	640,64	640,99	640,91	637,57	637,57	636,56	635,35	634,74	634,72	633,93
Pardubický kraj	daňové příjmy kraje	2,27	2,41	2,63	3,01	2,52	2,59	2,60	2,62	2,69	2,84	2,93	3,38	3,71
	počet obyvatel (v tis.)	505,29	505,79	507,75	511,40	515,19	516,33	517,16	516,41	516,44	515,99	516,64	516,15	517,09
Plzeňský kraj	daňové příjmy kraje	2,95	3,15	3,44	3,69	3,27	3,36	3,38	3,39	3,49	3,68	3,79	4,40	4,81
	počet obyvatel (v tis.)	549,62	551,53	554,54	561,07	569,63	571,86	572,05	571,71	572,69	573,47	575,12	576,64	578,63
Středočeský kraj	daňové příjmy kraje	5,61	6,02	6,56	7,04	6,22	6,39	6,43	6,46	6,63	7,01	7,20	8,33	9,14
	počet obyvatel (v tis.)	1 144,02	1 158,06	1 175,17	1 201,79	1 230,65	1 247,49	1 264,94	1 279,31	1 291,78	1 302,30	1 315,27	1 326,85	1 338,98
Ústecký kraj	daňové příjmy kraje	3,37	3,60	3,94	4,23	3,72	3,83	3,84	3,87	3,96	4,19	4,32	4,99	5,49
	počet obyvatel (v tis.)	822,13	823,17	823,27	831,18	835,89	836,20	836,05	828,03	826,76	825,12	823,97	822,85	821,38
Zlínský kraj	daňové příjmy kraje	2,18	2,29	2,50	2,70	2,37	2,44	2,46	2,47	2,55	2,68	2,76	3,19	3,49
	počet obyvatel (v tis.)	590,71	590,14	589,84	590,78	591,41	591,04	591,36	589,03	587,69	586,30	585,26	584,68	583,70

Zdroj: Ministerstvo financí ČR

Na základě zjištěných celkových nákladů krajů na výkon státní správy v přenesené působnosti dosahují dle Analýzy AK celkové výdaje přibližně 2,23 mld. Kč ročně. Naproti tomu příspěvek na výkon přenesené působnosti krajů činí 1,07 mld. Kč. Jako alternativu současného systému lze díky rozdílné povaze činností v porovnání s obcemi, u kterých byl přesun financování PP do RUD vyhodnocen jako nevhodný, v případě krajů uvažovat úpravu vzorce rozdělení RUD. Příjmy v roce 2016 v této kapitole dosahovaly u krajů 58,75 mld. Kč, pokud budeme předpokládat celkové náklady na výkon PP kraji ve výši 2,23 mld. Kč, navýšení částky RUD pro kraje o 3,8 % by mělo za následek plné krytí nákladů na přenesenou působnost.

Následující tabulka ukazuje absolutní výši plateb a míru krytí nákladů na přenesenou působnost na základě celkových nákladů na přenesenou působnost krajů dle dat MONITORu (vykazují mírně vyšší celkové náklady než Analýzy AK a zároveň vykazuje nižší variabilitu nákladů mezi kraji). Pro modelový případ zrušení příspěvku na PP a přesun do RUD je použito navýšení daňových příjmů krajů o 1,8 %. To představuje míru krytí přenesené působnosti vykonávanou kraji ve stejné výši, jako činil příspěvek na výkon přenesené působnosti v roce 2016 (tj. pouhá změna financování PP bez navýšení celkové míry krytí). Navýšení daňových příjmů krajů o 3,8 % představuje míru krytí přibližně 100 %. Navýšení RUD tak, aby plně pokrýval náklady na přenesenou působnost, vede k nadměrnému financování krajů, které jsou nákladově efektivní nebo vykonávají přenesenou působnost v minimálním rozsahu. Naproti tomu kraje, které vynakládají nadprůměrné náklady (jak z důvodu důrazu na kvalitní výkon státní správy, tak z důvodu ne hospodárnosti výkonu agend) na výkon přenesené působnosti jsou podfinancovány v porovnání s ostatními kraji. Nelze rozlišit, jestli je důvodem neoptimálního financování nízká/vysoká efektivita využití prostředků, vysoká kvalita výkonu státní správy nebo omezení výkonu státní správy na nutné minimum.

Tabulka 250: Míra krytí nákladů na PP při zrušení příspěvku na výkon PP a přesun do RUD - kraje

	Jihočeský	Jihomoravský	Karlovarský	Vysočina
Počet zaměstnanců vykonávajících PP	256	327	142	177
Celkové náklady (Analýza AK)	177 559 040	235 592 605	98 115 787	120 146 278
Celkové náklady (MONITOR)	173 129 064	207 506 544	100 654 883	118 164 082
Navýšení RUD (+1,8 %)	105 276 662	94 912 539	42 408 210	81 291 662
Navýšení RUD (+3,8 %)	198 038 464	219 663 582	88 486 271	169 618 008
Míra krytí při navýšení RUD (+1,8 %)	61 %	46 %	42 %	69 %
Míra krytí při navýšení RUD (+3,8 %)	114 %	106 %	88 %	144 %
Příspěvek na PP v roce 2016	80 269 400	115 254 200	52 504 200	68 257 300
Skutečná míra krytí v roce 2016	46 %	56 %	52 %	58 %
	Olomoucký	Pardubický	Plzeňský	Středočeský
Počet zaměstnanců vykonávajících PP	235	196	203	310
Celkové náklady (Analýza AK)	104 234 250	176 564 304	170 398 869	184 287 170
Celkové náklady (MONITOR)	176 089 996	143 782 011	140 737 643	264 614 951
Navýšení RUD (+1,8 %)	74 535 962	61 537 165	80 135 330	151 791 359
Navýšení RUD (+3,8 %)	155 521 995	128 399 531	167 205 280	316 718 188
Míra krytí při navýšení RUD (+1,8 %)	42 %	43 %	57 %	57 %
Míra krytí při navýšení RUD (+3,8 %)	88 %	89 %	119 %	120 %
Příspěvek na PP v roce 2016	76 028 000	68 256 900	72 720 400	116 317 400
Skutečná míra krytí v roce 2016	43 %	47 %	52 %	44 %

	Královéhradecký	Liberecký	Moravskoslezský
Počet zaměstnanců vykonávajících PP	206	202	335
Celkové náklady (Analýza AK)	126 245 952	134 515 875	187 447 110
Celkové náklady (MONITOR)	165 691 115	127 127 721	215 696 055
Navýšení RUD (+1,8 %)	71 301 470	51 587 875	106 271 906
Navýšení RUD (+3,8 %)	148 773 109	107 639 976	221 740 195
Míra krytí při navýšení RUD (+1,8 %)	43 %	41 %	49 %
Míra krytí při navýšení RUD (+3,8 %)	90 %	85 %	103 %
Příspěvek na PP v roce 2016	74 649 000	63 118 700	116 830 700
Skutečná míra krytí v roce 2016	45 %	50 %	54 %
	Ústecký	Zlínský	celkem
Počet zaměstnanců vykonávajících PP	342	208	-
Celkové náklady (Analýza AK)	286 792 227	209 014 780	2 210 914 247
Celkové náklady (MONITOR)	227 485 124	171 382 113	2 232 061 301
Navýšení RUD (+1,8 %)	58 024 441	90 827 817	1 069 902 398
Navýšení RUD (+3,8 %)	189 515 542	121 070 105	2 232 390 245
Míra krytí při navýšení RUD (+1,8 %)	26 %	53 %	48 %
Míra krytí při navýšení RUD (+3,8 %)	83 %	71 %	100 %
Příspěvek na PP v roce 2016	89 824 900	75 911 600	1 069 942 700
Skutečná míra krytí v roce 2016	39 %	44 %	48 %

Zdroj: MONITOR, Analýza AK, Ministerstvo financí ČR, výpočty autorů

Touto úpravou by došlo ke zjednodušení finančních toků mezi státním rozpočtem. Jak ovšem zmiňujeme výše, vývoj příjmů z RUD značně podléhá aktuálnímu vývoji ekonomiky a politické shody ve financování obcí a krajů. Sloučení příjmů formou RUD a příspěvku na PP také snižuje možnost zhodnocení dostatečnosti příjmů krajů pro výkon všech činností (tj. nelze určit, která část příjmů je určená na konkrétní činnosti ve výkonu státní správy a samosprávy).

Přínosem formy financování krajů formou rozpočtového určení daní, tedy přenesením jednotlivých dotačních titulů a příspěvku na výkon přenesené působnosti, je značné zjednodušení celého systému plateb mezi státním rozpočtem a místními samosprávami. Nejčastěji jde o transfery poskytované přímo z rozpočtu jednotlivých kapitol státního rozpočtu, rozpočtu ministerstev a ze státních fondů. Vysoké množství transferů zvyšuje administrativní náročnost financování územních celků. Zahrnutí transferů do RUD by znamenalo zjednodušení formy financování i při rozšíření množství parametrů stanovených pro určení výše platby RUD.

V případě krajů představují tyto transfery rozpočtů z rozpočtů ústředních orgánů státní správy a státních fondů (bez kapitol VPS, OSFA a prostředků z Národního fondu) finanční prostředky v celkové výši 98,8 mld. Kč pro rok 2016 (v porovnání s rokem 2015 jde o navýšení o 6,4 mld. Kč, především v oblasti vzdělávání, životního prostředí a sociální oblasti) a z této částky 94,6 mld. Kč tvořily neinvestiční transfery. Prostředky z rozpočtu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy dosáhly v roce 2016 výše 82 mld. Kč a převážně tvořily příspěvek na přímé náklady škol spojené s platy pedagogických pracovníků, zajištění jejich dalšího vzdělávání a nákup učebních pomůcek. Další 10,1 mld. Kč pochází z rozpočtu Ministerstva práce a sociálních věcí a většinou byly tvořeny neinvestičními transfery podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Celkový rozsah transferů a dotací, které jsou krajům poskytovány mimo RUD dosahují částky 99,9 mld. Kč a převyšují daňové příjmy na základě RUD, které tvoří 58,7 mld. Kč.

10.3 Financování dle stejného principu jako u obcí dle počtu obyvatel

Výše příspěvku krajům je přímo vymezena v zákoně o státním rozpočtu České republiky na rok 2018. Vychází z historického nastavení daného výší finančních prostředků, které na výkon činnosti poskytoval původně stát před tím, než proběhla reforma veřejné správy.

Následující tabulka uvádí porovnání krajů dle příspěvku na obyvatele.

Tabulka 251: Příspěvek na obyvatele

Kraj	Celkem obyvatel	Příspěvek na výkon státní správy (Kč)	Příspěvek na obyv. (Kč)
Karlovarský	285 544	59 267 700	207,56
Liberecký	431 171	70 970 200	164,60
Královéhradecký	542 298	83 682 300	154,31
Kraj Vysočina	502 855	76 635 500	152,40
Pardubický	507 257	76 635 100	151,08
Plzeňský	555 736	81 556 000	146,75
Zlínský	581 728	85 074 300	146,24
Jihočeský	629 129	89 878 800	142,86
Olomoucký	630 781	85 202 700	135,07
Ústecký	807 592	100 413 800	124,34
Jihomoravský	1 170 713	128 449 600	109,72
Moravskoslezský	1 207 585	130 187 600	107,81
Středočeský	1 297 280	129 621 800	99,92
Celkový součet	10 278 545	1 197 575 400	116,51

Zdroj: MV ČR

Je zřejmé, že v případě změny výpočtu dle počtu obyvatel a průměrné hodnoty příspěvku na obyvatele by si některé kraje pohoršily. Zda je současná výše příspěvku vzhledem k nákladům ospravedlnitelná specifickými charakteristikami kraje nelze spolehlivě na základě posoudit, neboť zpracovatel měl k dispozici pouze údaje za počty úvazků, ne však za počty úkonů a jejich časovou náročnost. Změnu postupu tak do doby, než budou k dispozici data v potřebné míře detailu, nedoporučujeme.

Tabulka 252: Příspěvek při výpočtu dle počtu obyvatel

Kraj	Příspěvek v případě výpočtu dle průměrné hodnoty (Kč)	Rozdíl (Kč)
Karlovarský	40 474 004	-18 793 696
Liberecký	61 115 684	-9 854 516
Královéhradecký	76 867 213	-6 815 087
Kraj Vysočina	71 276 425	-5 359 075
Pardubický	71 900 380	-4 734 720
Plzeňský	78 771 962	-2 784 038
Zlínský	82 456 159	-2 618 141
Jihočeský	89 174 943	-703 857
Olomoucký	89 409 103	4 206 403
Ústecký	114 470 912	14 057 112
Jihomoravský	165 940 951	37 491 351
Moravskoslezský	171 167 317	40 979 717
Středočeský	183 881 000	54 259 200
Celkový součet	1 296 906 053	99 330 653

Zdroj: MV ČR, výpočet autorů

10.4 Financování dle počtu obcí ve správním obvodu krajů

Dle předchozího vzoru bylo postupováno i v případě potenciálního financování výkonu PP krajů dle počtu obcí ve správním obvodu. Opět je v po provedení hypotetického výpočtu vidět vznik výrazné disproporce v porovnání se současným stavem. Zda je současná výše příspěvku vzhledem k nákladům ospravedlnitelná specifickými charakteristikami kraje nelze spolehlivě na základě posoudit, neboť zpracovatel měl k dispozici pouze údaje za počty úvazků, ne však za počty úkonů a jejich časovou náročnost. Změnu postupu tak do doby, než budou k dispozici data v potřebné míře detailu, nedoporučujeme.

Tabulka 253: Příspěvek při výpočtu dle počtu obcí

Kraj	Počet obcí	Příspěvek na obec	Příspěvek v případě výpočtu dle průměrné hodnoty	Rozdíl (Kč)
Karlovarský	134	442 296	31 501 904	-27 765 796
Liberecký	215	330 094	50 544 100	-20 426 100
Moravskoslezský	300	433 959	70 526 651	-59 660 949
Zlínský	307	277 115	72 172 273	-12 902 027
Ústecký	354	283 655	83 221 449	-17 192 351
Olomoucký	401	212 476	94 270 624	9 067 924
Královéhradecký	448	186 791	105 319 800	21 637 500
Pardubický	451	169 923	106 025 066	29 389 966
Plzeňský	501	162 786	117 779 508	36 223 508
Jihočeský	624	144 037	146 695 435	56 816 635
Jihomoravský	673	190 861	158 214 788	29 765 188
Kraj Vysočina	704	108 857	165 502 542	88 867 042
Středočeský	1 144	113 306	268 941 631	139 319 831
Celkový součet	6 256	191 428	1 470 715 772	273 140 372

Zdroj: MV ČR, výpočet autorů

10.5 Financování na základě objektivních vstupů

Zpracovatel i zde zvažoval a v rámci konzultací diskutoval možnost a reálnost navržení komplexnějšího optimalizačního modelu, který by při předem stanovených omezeních minimalizoval rozdíly mezi obdobnými kategoriemi krajů dle různých proměnných, za něž sbírá data ČSÚ a jež charakterizují fungování kraje. Výstupem modelu by byl odhad koeficientů (vztahů) pro stanovení podílu jednotlivých krajů tak, aby diskriminace některého z nich nebyla větší než jiného. Myšlenka byla založena na inspiraci např. Bavorskem (příp. jinými spolkovými zeměmi), kde jsou ve výpočtu finanční potřeby obcí zohledňovány i jiné aspekty než pouze počet obyvatel.

Hlavní závěr, který lze na základě všech výše uvedených fakt, konzultací či zahraniční zkušenosti učinit, je potvrzení hypotézy, že vždy při jakkoli složitém systému výpočtu budou existovat subjekty, které budou usilovat o změnu. Tato změna pak některým krajům příjmy zvýší, jiným naopak sníží, neboť absolutně spravedlivé kritérium pro alokaci neexistuje. Zároveň ne vždy složitější model přináší uspokojivější výsledky (i s ohledem na nižší transparentnost výpočetních postupů). S touto logikou je třeba přistupovat k případné volbě tvaru a proměnných v rámci výpočetní formule.

Na základě skutečností uvedených v kapitole 10 se jako nejvhodnější jeví financování na základě úvazků.

11 FINANCOVÁNÍ VÝKONU AGEND V PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI HL. M. PRAHY, BRNA, OSTRAVY A JEJICH MĚSTSKÝCH ČÁSTÍ

Dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, jsou statutárními městy Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Jablonec nad Nisou, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná, Mladá Boleslav, Prostějov a Třinec. Území statutárních měst se může členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy. Praha není statutárním městem dle výše uvedeného zákona, nicméně má v některých oblastech obdobné postavení. Je proto začleněna do této kapitoly.

Územně členěná statutární města upraví své vnitřní poměry ve věcech správy města statutem, který je vydáván formou obecně závazné vyhlášky obce. Ve statutu stanoví mimo jiné

- a) výčet jednotlivých městských obvodů a městských částí a vymezení jejich území,
- b) pravomoc orgánů města na úseku samostatné a přenesené působnosti,
- c) pravomoc orgánů městských obvodů a městských částí na úseku samostatné a přenesené působnosti,
- d) vzájemnou součinnost mezi orgány města a orgány městských obvodů a městských částí,
- e) zdroje peněžních příjmů městských obvodů a městských částí a druhy výdajů v souvislosti s plněním úkolů v samostatné a přenesené působnosti atd.

Orgány statutárních měst vykonávají přenesenou působnost, která je zákonem svěřena pověřeným obecním úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností.

Orgány městských obvodů a městských částí vykonávají přenesenou působnost, kterou podle zvláštních zákonů vykonávají orgány obcí. Statutární město může statutem určit městské obvody a městské části, jejichž orgány budou vykonávat zcela nebo zčásti přenesenou působnost svěřenou zvláštními zákony pověřeným obecním úřadům, popřípadě některou přenesenou působnost svěřenou zvláštními zákony obecním úřadům obcí s rozšířenou působností.

Je-li to účelné, může statutární město statutem se souhlasem městského obvodu nebo městské části vyhradit v přenesené působnosti orgánů obcí některé činnosti magistrátu města nebo určit, že některé tyto působnosti budou vykonávat orgány jiných městských obvodů nebo městských částí.

Městské obvody a městské části jsou při výkonu přenesené působnosti správními obvody; výkon přenesené působnosti jsou povinny zabezpečit. Na výkon přenesené působnosti obdrží městské obvody a městské části příspěvek z rozpočtu statutárního města.

Na rozdíl od rozpočtů obcí, do kterých plyne na základě zákona o státním rozpočtu na příslušný kalendářní rok příspěvek na výkon P, příjmy rozpočtů městských částí nejsou nijak legislativně řešeny. Závisí tedy na konkrétní úpravě ve statutu města.

Obecně lze říci, že zatímco struktura výdajů (tj. jejich rozdělení na běžné a kapitálové výdaje) se při porovnání statutárních měst a jejich městských částí výrazně neliší, opačně je tomu u příjmů. Zatímco u městských částí jsou hlavním zdrojem příjmů logicky přijaté transfery, u samotných statutárních měst jsou jimi především daňové příjmy.

Hlavní město Praha je krajem a obcí. Legislativně je vymezeno v zákonu č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Tímto zákonem je upraveno i postavení pražských městských částí. Hl. m. Praha má upraveny své interní záležitosti Statutem, který má formu obecně závazné vyhlášky. Ve Statutu stanoví zejména

- a) výčet jednotlivých městských částí a vymezení jejich území (§ 11),

- b) záležitosti, které se svěřují do samostatné a přenesené působnosti městských částí nad rozsah stanovený zákonem, včetně vymezení území, na němž je vykonávána přenesená působnost městských částí,
- c) způsob projednání návrhu rozpočtu hlavního města Prahy a městských částí a závěrečného účtu hlavního města Prahy a městských částí a výsledků jejich hospodaření,
- d) vzájemnou součinnost mezi orgány hlavního města Prahy a orgány městských částí,
- e) zdroje peněžních příjmů městských částí a druhy výdajů v souvislosti s plněním úkolů v samostatné a přenesené působnosti atp.

Orgány hlavního města Prahy vykonávají přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům krajů, orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem a orgánům obcí s rozšířenou působností, není-li dále zákonem stanoveno jinak. Orgány městské části vykonávají přenesenou působnost městské části v rozsahu stanoveném zákonem a v mezích zákona Statutem. Orgánům městských částí lze v mezích zákona svěřit Statutem přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem nebo orgánům obcí s rozšířenou působností. Městská část je povinná zajistit výkon přenesené působnosti a obdrží z rozpočtu hlavního města Prahy příspěvek na výkon přenesené působnosti.

Největší rozdíly v rozpočtech hl. m. Prahy a jejích městských částí nalezneme opět na příjmové straně, a to u daňových příjmů a přijatých transferů. To je dáno způsobem financování městských částí.

Protože agendy PP jsou městským částem přiřazovány velmi různorodě statuty těchto měst, je hlavním doporučením této části opět důsledný sběr dat i městských částí při úmyslu měnit systém financování. V opačném případě doporučujeme ponechat současný stav a sledování dopadů pouze na úrovni měst, a to z následujících důvodů.

Ad hl. m. Praha) Hlavní město Praha je v současné době krajem i obcí, tj. sčítají se zde dvě působnosti. Změnit systém financování by tak bylo velmi složité a narušilo by to kontinuitu současného systému.

Ad statutární města Brno a Ostrava) U některých obcí se zvláštním postavením se k vypočteným hodnotám příspěvku dle vzorce přičítává navíc částka, konkrétně 182 190 463 Kč pro Brno a 127 504 157 Kč pro Ostravu a rok 2018. Jde o obce, které vykonávaly do 31. 12. 2002 působnost okresního úřadu podle § 10 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, ve znění zákona č. 320/2001 Sb. Poskytování tohoto příspěvku má historické kořeny. Bez příslušných dat však nelze spolehlivě posoudit, zda je výplata tohoto příspěvku stále ještě odůvodnitelná a do jaké míry je férová vůči jiným obcím, které státní správu též vykonávají, avšak uvedený bonus nedostávají. Mohou zde existovat skutečnosti (např. že obě města mohou být zatěžována větším množstvím studentů a obyvatel bez trvalého bydliště, kterým úřady v těchto městech poskytují své služby; protože však nejsou započítány ČSÚ mezi jejich občany, není jim poskytován za tyto obyvatele příspěvek (u města Brna se může jednat o cca 30 – 40 tisíc občanů) – tento rozdíl pak může být sanován z výše uvedené paušální platby), jimiž lze bonus zdůvodnit, bylo by je však třeba zmonitorovat a doložit.

Ad městské části hl. m. Prahy) Pro stát jako takový je hlavním partnerem obec, ne však její část. Vnitřní členění měst je, jak již bylo uvedeno výše, záležitostí města samotného, kterou stát nemůže ovlivnit. Z tohoto titulu pak také nemůže mít vnitřní členění měst jakoukoli vazbu na přímé financování. Parametry vnitřního členění měst se mohou, např. z pohledu kompetenčního, měnit v návaznosti na rozhodnutí zastupitelstva hl. m. Prahy o znění statutu bez ohledu na rozhodnutí státu o způsobu financování.

Pokud se bude přistupovat k výkonovému financování agend, které budou vykonávány i městskými částmi, hlavním doporučením je pokračovat v aktuálně nastavené praxi, kdy zadavatel

vyjádří úkonovou náročnost jednotlivých agend v komentáři k zákonu o státním rozpočtu na příslušný rok a hl. m. Praha pak rozdistribuuje finanční prostředky městským částem dle tohoto doporučení (tento postu již aktuálně funguje v případě agend OP, opatrovnictví a jednotných kontaktních míst).

Ad městské části statutárních měst Brna a Ostravy) V tomto bodě platí stejné závěry jako v předešlém odstavci. Tyto závěry pak ještě posiluje skutečnost, že městské části (městské obvody) územně členěných statutárních měst nejsou podle platné právní úpravy veřejnoprávními korporacemi, nemají postavení právnické osoby, tj. nemají už vůbec žádný vztah ke státu. V případě městských částí hlavního města Prahy je možno uvést, že ty mají alespoň částečnou (omezenou) právní subjektivitu s ohledem na § 3 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze.

12 ZÁVĚRY A DOPADY JEDNOTLIVÝCH VARIANT

Obecným cílem analýzy je zefektivnění a zvýšení transparentnosti financování přeneseného výkonu státní správy v území a odstranění nedostatků současného způsobu financování, a to na základě:

- validace a rozpracování již existujících variant možných úprav systému financování přeneseného výkonu státní správy včetně příslušných podkladových analýz (zaměřených zejména na náklady, přínosy a dopady) a
- návrhu realizace (implementace) vybrané varianty.

12.1 Data a metodologie

Pro dosažení cílů analýzy byla využita primární a sekundární data. Jako **primární data** jsou označována zdrojová data získávaná přímo od dotčených subjektů. S ohledem na zadávací podmínky bylo realizováno dotazníkové šetření na vybraném vzorku obcí a krajů. Dotazník byl navržen tak, aby získaná data měla určitou vypovídací hodnotu pro MVČR, ale na druhou stranu aby dotazníkové šetření nadměrně administrativně nezatížilo jednotlivé úřady. Co se týče postupu, respektoval zpracovatel doporučení Metodiky procesního modelování agend (PMA). Konkrétně se sledovala časová náročnost a počet opakování procesu za rok a nákladové ukazatele za výkon PP. Získané datové soubory byly získány na základě interních statistik obcí. Značná část činností vykonávaných v přenesené působnosti není dlouhodobě sledována a obce proto nemají dostatečně kvalitní podklady pro přesné sledování výkonu státní správy. Před interpretací dat bylo provedeno čištění dotazníků. Přesto bez systému průběžného sběru dat zde existuje riziko zkreslení na základě zpětného zjišťování údajů obcemi. Dotazníkové šetření bylo následně doplněno o polostrukturované rozhovory se zástupci vytipovaných subjektů.

Analýza **sekundárních dat** zahrnovala práci s již jednou sesbíranými daty. Zpracovatel využil výstupy z odborné literatury, pevná data z existujících statistických databází a dalších informačních zdrojů – konkrétně se jednalo především o data a dokumenty MV a dalších rezortů, ČSÚ, Eurostatu, jiných zahraničních institucí či relevantní právní předpisy jak české, tak zahraniční dle vybraných zemí.

Zpracovatel identifikoval zejména následující problémy spojené s dotazníkovým šetřením:

- i) Neexistuje jednotná metodika veřejné správy, jak sledovat náklady na přenesenou působnost (metodika PMA je na současný stav elektronizace veřejné správy příliš podrobná);
- ii) Zvyklosti obcí jako účetních jednotek jsou velmi rozdílné;
- iii) Je obtížné najít klíč, jak jednotně mezi výkon SP a PP alokovat náklady na obslužné činnosti, tj. ty, k nimž nelze přiřadit agenda (úklid, podatelna, sekretariát, IT, vedoucí pracovníci apod.);
- iv) U mnoha agend se provádění stejných úkonů dle zákona liší kvůli odlišným územním a sociodemografickým charakteristikám;
- v) U menších obcí vzhledem ke kumulaci funkcí je problematické rozdělit náklady na SP a PP. Proto bylo třeba namísto sběru tvrdých dat přistupovat k tvorbě expertních odhadů a dle toho i příslušně interpretovat výsledky této studie.

V tomto směru také zpracovatel navrhl systematické shromažďování a vyhodnocování údajů jednotným informačním softwarem (příp. různými softwary aplikujícími stejná pravidla/metodiku) s minimálním administrativním zatížením samotných zaměstnanců. Tento systém by mohl pracovat s různými subsystemy (pro výkon státní správy v přenesené působnosti, samosprávy a s dalšími systémy úřadu) a na základě předem definovaných pravidel poskytovat výstupy za nákladovost výkonu PP. Klíčovou součástí by tvořil i softwarový produkt sledující časovou náročnost jednotlivých procesů – workflow IS. Dle provedených konzultací s experty v dané oblasti

a vzhledem k vysokému počtu fungujících IS ve veřejné správě zpracovatel předpokládá, že administrativní a investiční náročnost tohoto řešení by neměla být vysoká, jelikož jde již o standardní řešení využívané v soukromé sféře a v některých případech i interně v rámci orgánů státní správy a samosprávy, a lze jej tak zkombinovat s již běžícími aplikacemi u potenciálních uživatelů. Základním východiskem je, že bez dostupných spolehlivých dat je jen velmi obtížné navrhovat a vyhodnocovat dopady různých systémů financování a argumentačně obhájit dosažené výsledky.

12.2 Hodnota míry krytí nákladů příspěvkem na přenesenou působnost

Hodnota míry krytí nákladů příspěvkem na přenesenou působnost byla zjišťována porovnáním čistých nákladů na výkon přenesené působnosti s poskytnutým příspěvkem MV. Pro srovnání byl uveden také medián míry krytí při použití koeficientu režijních nákladů ve výši 32 % a 48 % mzdových nákladů dle aktuálně platné metodiky MV. Hodnota 32 % vychází z dat sebraných při dotazníkovém šetření. Hodnota 48 % vychází z tabulky odhadů podílu pracovních úvazků vybraných úřadů, z níž lze vyčíst, že průměrně 11,85 % pracovníků obce zajišťuje obslužné činnosti a manažerské činnosti u přenesené působnosti obce. Zjednodušeně tak platí, že na každého zaměstnance vykonávajícího PP připadá 0,1185 úvazku pro výkon obslužných a manažerských činností. Při zahrnutí provozních nákladů na tyto obslužné a manažerské pozice spojené s výkonem PP (standardně ve výši 32 %) vychází koeficient obslužných a manažerských činností ve výši 15,6 %. Celkové navýšení mzdových nákladů, které představuje veškeré náklady spojené se zajištěním činnosti pracovníka vykonávajícího PP, dosahuje 47,6 % (po zaokrouhlení je výsledná hodnota 48 %, resp. koeficient 0,48).

Vypočtené hodnoty míry krytí jsou uvedeny v další tabulce, a to pro trojici základních kategorií obcí – obce s rozšířenou působností (ORP), pověřené obecní úřady (POÚ), a obce se základní působností (ZP).

Tabulka 254: Přehled zjištěné míry krytí obcí, koeficient 1,32

Míra krytí nákladů příspěvkem na PP – ORP				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 20 000	1,27	1,19	1,14	9
Do 30 000	1,38	1,26	1,30	8
Do 50 000	0,85	0,84	0,84	13
Do 90 000	1,02	0,98	1,00	10
Nad 90 000	1,07	1,07	1,06	8
Medián	1,01	1,02	0,97	-
Míra krytí nákladů příspěvkem na PP – POÚ				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 8 000	0,88	0,81	0,84	12
Nad 8 000	1,18	1,16	1,12	18
Medián	0,90	0,87	0,87	-
Míra krytí nákladů příspěvkem na PP – ZP				
Počet obyvatel obce	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 300	0,96	0,96	0,95	11
Do 800	0,84	0,84	0,84	15
Do 2 000	0,86	0,84	0,89	14
Nad 2 000	1,15	1,14	1,13	12
Medián ¹⁴⁸	0,68	0,67	0,72	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 255: Přehled zjištěné míry krytí obcí, koeficient 1,48

Míra krytí nákladů příspěvkem na PP - ORP				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 20 000	1,07	1,01	0,97	9
Do 30 000	1,16	1,07	1,10	8
Do 50 000	0,73	0,72	0,73	13
Do 90 000	0,87	0,83	0,85	10
Nad 90 000	0,90	0,90	0,89	8
Medián	0,88	0,85	0,86	-
Míra krytí nákladů příspěvkem na PP - POÚ				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 8 000	0,77	0,71	0,73	12
Nad 8 000	1,02	1,00	0,97	18
Medián	0,79	0,77	0,76	-
Míra krytí nákladů příspěvkem na PP - ZP				
Počet obyvatel obce	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 300	0,88	0,88	0,88	12
Do 800	0,82	0,82	0,82	15
Do 2 000	0,66	0,65	0,69	13
Nad 2 000	1,00	0,98	0,97	12
Medián	0,60	0,60	0,64	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

¹⁴⁸ Medián nezahrnuje následující obce, kde je výkon PP plně kryt: 10 obcí s počtem obyvatel do 300 vykazuje pouze minimální výkon PP v poměru k příspěvku; 10 obcí s počtem obyvatel do 600 vykazuje pouze minimální výkon PP v poměru k příspěvku, 3 obce s počtem obyvatel do 1 000 vykazují pouze minimální výkon PP v poměru k příspěvku.

Na základě prezentovaných zjištění lze říci následující.

Průměrné krytí na úrovni ORP téměř dosahuje celkových nákladů na výkon přenesené působnosti. Přesto je možné v analýze jednotlivých agend nalézt značné rozdíly ve výkonu státní správy.

Průměrné krytí na úrovni POÚ je nižší než v případě ORP, ale stále příspěvek pokrývá většinu nákladů na výkon přenesené působnosti. Opět byly při analýze jednotlivých agend identifikovány značné rozdíly ve výkonu činností mezi obcemi. V případě zachování současné výše příspěvku pro POÚ je proto nutná změna financování tak, aby obce, které provádí nadprůměrný počet úkonů v poměru k velikosti obvodu, nebyly znevýhodněny.

Na úrovni ZP je míra krytí nákladů na výkon přenesené působnosti nejnižší. Také u ZP byly identifikovány značné rozdíly ve výkonu činností mezi obcemi. V případě zachování současné výše příspěvku pro ZP je proto nutná změna financování tak, aby obce, které provádí nadprůměrný počet úkonů v poměru k velikosti obvodu, nebyly znevýhodněny.

V případě míry krytí celkových nákladů krajů dosahuje průměr podílu příspěvku na PP 50 % nákladů s 5 kraji, které nevykazují míru krytí nákladů v rozmezí 45 % - 55 % (data dle MONITORu, Ústecký kraj vykazuje nejnižší hodnotu ve výši 41 %, následuje Zlínský kraj se 44 %, na opačné straně více než 55 % vykazují kraje Karlovarský, Jihomoravský a nejvyšší míru krytí má Kraj Vysočina s 65 %. Pro stanovení míry krytí na základě Analýzy AK je průměrná hodnota rovna 50 %, ale hodnoty mají vyšší rozptýl. To může být způsobeno různým zahrnutím výdajů do nákladů na PP v jednotlivých krajích. Míra krytí se pohybuje od 33 % pro Ústecký kraj po 78 % vykázaných Olomouckým krajem. Závěrem Analýzy AK je, že náklady na výkon státní správy v přenesené působnosti krajů je dle dlouhodobých výsledků (analýza je prováděna od roku 2003) nedostatečně financováno, tj. náklady na výkon agend v přenesené působnosti převyšují příjmy plynoucí na výkon dané agendy. Analýza AK je založena na Metodice zpracování dat¹⁴⁹ a je tedy zaručen jednotný sběr dat od krajů a hl. m. Prahy a vychází tak z relevantních dat všech krajů ČR. Míra krytí v případě hl. m. Prahy dosahuje 33 % na základě dat z MONITORu, resp. 62 % na základě Analýzy AK.

Tabulka 256: Srovnání nákladů na PP a míry krytí pro hl. m. Praha a kraje pro rok 2016

	Praha	průměr krajů
Počet zaměstnanců vykonávajících PP	1 347	-
Výdaje na jeden pracovní úvazek (MONITOR)	1 891 701	711 485
z toho: mzdové náklady	779 943	537 819
Výdaje na jeden pracovní úvazek v přenesené působnosti (Analýza AK)	1 002 950	704 539
Výše příspěvku PP na jednoho zaměstnance	623 610	355 120
míra krytí nákladů na pracovníka příspěvkem na PP (MONITOR)	33 %	50 %
míra krytí nákladů na pracovníka příspěvkem na PP (Analýza AK)	62 %	50 %

Zdroj: MONITOR, Krajská analýza nákladů na výkon přenesené působnosti za rok 2016

V rámci této kapitoly byl i učiněn odhad, kolik v současné době stojí výkon PP ORP a obcí s POÚ. Následující výpočty pracují se údaji získanými v rámci dotazníkového šetření (mzdové náklady jednotlivých úřadů) a koeficientem režijních nákladů primárně v hodnotě 0,32. K této hodnotě je třeba přistupovat jako ke spodní hranici intervalu (horní hranici pak tvoří hodnota 0,48 (viz metodologická část studie)). Spodní hranici jsme zvolili proto, abychom namodelovali nejméně příznivou variantu pro obce a mohli výsledky interpretovat v tom smyslu, že uvedené náklady na výkon PP jsou minimálně takové, které jsou obsaženy v tabulkách. Pro získání horní hodnoty stačí zvýšit hrubé náklady o rozdíl koeficientů (0,48 – 0,32).

¹⁴⁹ Metodika zpracování dat pro analýzu příspěvku na výkon státní správy vykonávaný kraji ČR, Krajský úřad Karlovarského kraje, 2017

Tabulka 257: Náklady na obyvatele – ORP, koeficient 1,32

Náklady na obyvatele - ORP				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 20 000	1 114,83	1 163,51	1 268,15	9
Do 30 000	1 013,68	1 098,81	1 167,04	8
Do 50 000	1 169,79	1 207,90	1 314,86	13
Do 90 000	1 000,77	1 043,71	1 102,45	10
Nad 90 000	826,58	868,11	950,26	8
Medián	1 046,47	1 105,38	1 182,37	-
Příjmy z poplatků a pokut na obyvatele - ORP				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 20 000	309,28	294,39	300,81	9
Do 30 000	504,70	349,23	470,58	8
Do 50 000	256,76	278,63	308,10	13
Do 90 000	313,91	310,80	325,21	10
Nad 90 000	301,98	317,34	345,48	8
Medián	286,52	283,54	307,78	-

*Zdroj: Dotazníkové šetření***Tabulka 258: Náklady na obyvatele – ORP, koeficient 1,48**

Náklady na obyvatele - ORP				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 20 000	1 249,96	1 304,54	1 421,86	9
Do 30 000	1 136,55	1 232,00	1 308,50	8
Do 50 000	1 311,59	1 354,31	1 474,24	13
Do 90 000	1 122,08	1 170,22	1 236,08	10
Nad 90 000	926,77	973,33	1 065,45	8
Medián	1 173,31	1 239,36	1 325,69	-
Příjmy z poplatků a pokut na obyvatele - ORP				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 20 000	309,28	294,39	300,81	9
Do 30 000	504,70	349,23	470,58	8
Do 50 000	256,76	278,63	308,10	13
Do 90 000	313,91	310,80	325,21	10
Nad 90 000	301,98	317,34	345,48	8
Medián	286,52	283,54	307,78	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 259: Náklady na obyvatele – POÚ, koeficient 1,32

Náklady na obyvatele - POÚ				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 8 000	629,43	652,30	697,44	12
Nad 8 000	521,91	541,39	567,30	18
Medián	547,64	572,41	612,01	-
Příjmy z poplatků a pokut na obyvatele - POÚ				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 8 000	79,48	81,00	81,27	12
Nad 8 000	113,85	133,74	129,60	18
Medián	85,12	95,40	93,99	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 260: Náklady na obyvatele – POÚ, koeficient 1,48

Náklady na obyvatele - POÚ				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 8 000	705,72	731,37	781,98	12
Nad 8 000	585,17	607,01	636,06	18
Medián	614,02	641,79	686,20	-
Příjmy z poplatků a pokut na obyvatele - POÚ				
Počet obyvatel obvodu	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Počet subjektů
Do 8 000	79,48	81,00	81,27	12
Nad 8 000	113,85	133,74	129,60	18
Medián	85,12	95,40	93,99	-

Zdroj: Dotazníkové šetření

Po zohlednění počtem obyvatel v rámci ČR obvodu v jednotlivých velikostních kategoriích¹⁵⁰ v součtu dostáváme následující souhrnné odhady částek za náklady a příjmy z PP.

Tabulka 261: Souhrnná tabulka – ORP bez hl. m. Prahy, koeficient 1,32

Položka	mil. Kč
Náklady na PP	9 886
Příspěvek	6 152
Příjmy ze správních poplatků a pokut	3 231
OSPOD	1 150
Rozdíl = náklady – příjmy (kladná hodnota znamená, že příjmy ORP převyšují náklady na výkon PP)	647

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 262: Souhrnná tabulka – ORP bez hl. m. Prahy, koeficient 1,48

Položka	mil. Kč
Náklady na PP	11 084
Příspěvek	6 152
Příjmy ze správních poplatků a pokut	3 231
OSPOD	1 150
Rozdíl = náklady – příjmy (záporná hodnota znamená, že příjmy ORP jsou nižší než náklady na výkon PP)	- 551

Zdroj: Dotazníkové šetření

V kategorii obcí ORP byl uvedenou metodou zjištěn přebytek z pohledu obcí ve výši 647 mil. Kč v roce 2017. Při výpočtu byl použit koeficient režijních nákladů ve výši 0,32. Jde tedy o minimální

¹⁵⁰ Standardně jako v celé studii do 20 000, do 30 000, do 50 000, do 90 000, nad 90 000 obyv.

hodnotu nákladů.

Tabulka 263: Souhrnná tabulka – POÚ, koeficient 1,32

Položka	mil. Kč
Náklady na PP	898
Příspěvek	682
Příjmy ze správních poplatků a pokut	170
Rozdíl = náklady – příjmy (záporná hodnota znamená, že příjmy ORP jsou nižší než náklady na výkon PP)	- 46

Tabulka 264: Souhrnná tabulka - POÚ, koeficient 1,48

Položka	mil. Kč
Náklady na PP	1 007
Příspěvek	682
Příjmy ze správních poplatků a pokut	170
Rozdíl = náklady – příjmy (záporná hodnota znamená, že příjmy ORP jsou nižší než náklady na výkon PP)	- 155

Zdroj: Dotazníkové šetření

V kategorii obcí POÚ byl uvedenou metodou zjištěn deficit z pohledu obcí ve výši 46 mil. Kč v roce 2017. Při výpočtu byl použit koeficient režijních nákladů ve výši 0,32. Jde tedy o minimální hodnotu nákladů.

Náklady krajů na výkon PP uvádí následující tabulka.

Tabulka 265: Náklady krajů na výkon PP celkem

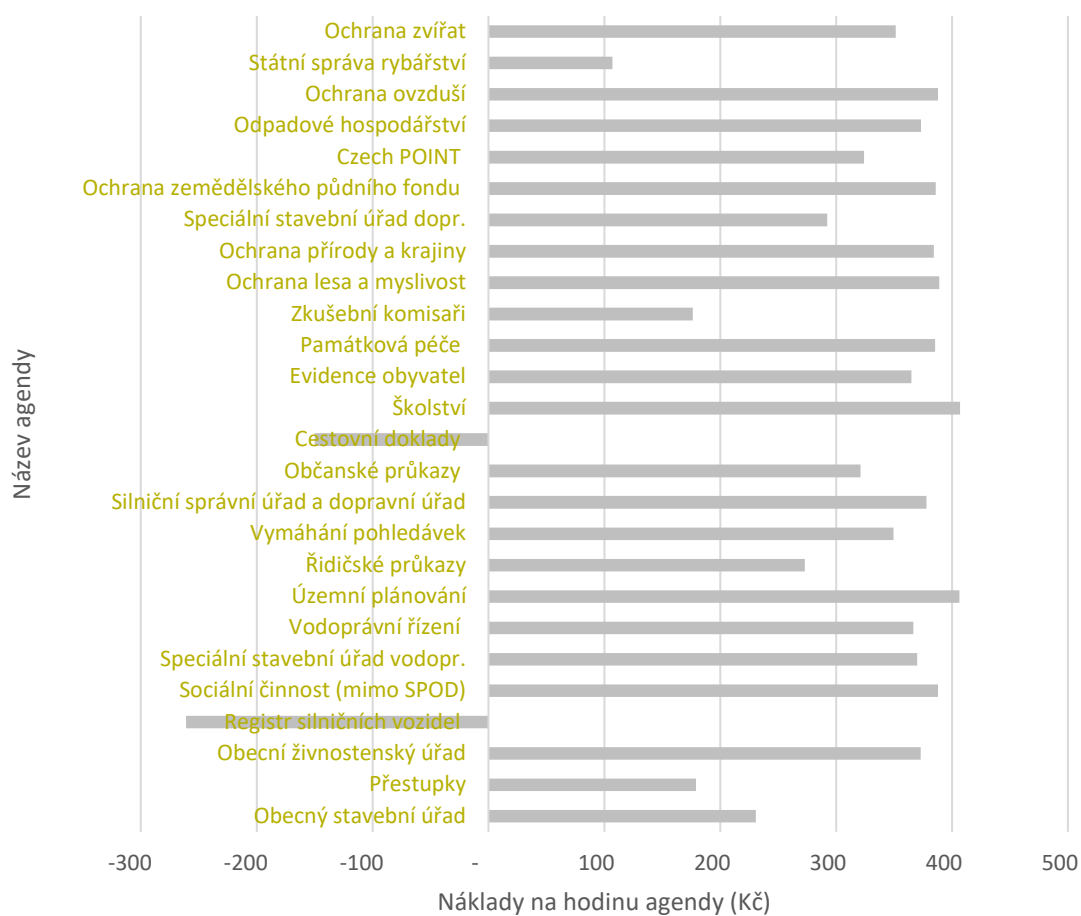
	Kraje celkem v Kč
Celkové náklady (Analýza AK)	2 210 914 247
Celkové náklady (MONITOR)	2 232 061 301
Příspěvek na výkon PP (aby byla dosažena 90% míra krytí nákladů)	2 009 439 881
Příspěvek na výkon PP (aby byla dosažena 100% míra krytí nákladů)	2 232 710 978
Skutečný příspěvek v roce 2016	1 069 942 700

Zdroj: Analýza AK, MONITOR, výpočty autorů

Rovněž je možné určit nákladovost jednotlivých agend v mediánové hodnotě, tedy kolik stát jednotlivé agendy stojí, tedy rozdělení sumy na příspěvku k agendám.

Nákladovost agend ukazuje graf čistých hodinových nákladů (očištěných o příjmy z poplatků a pokut) pro jednotlivé agendy. Negativní hodnoty značí takové agendy, kde příjem ze správních poplatků a pokut je vyšší než celkové zjištěné náklady na výkon agendy.

Obrázek 10: Hodinové náklady na agendy - porovnání



Zdroj: Dotazníkové šetření

Následující tabulka pak ukazuje odhadované rozdělení agend na celkovém výkonu přenesené působnosti.

Tabulka 266: Rozdělení agend na celkovém výkonu přenesené působnosti

ORP mimo hl. m. Praha	Náklady na hodinu agendy, koeficient 1,32	Náklady na hodinu agendy, koeficient 1,48	Podíl agendy na PP
Obecný stavební úřad	231	282	8,0 %
Přestupky	179	228	5,9 %
Obecní živnostenský úřad	373	425	5,4 %
Registr silničních vozidel	- 261	- 212	4,2 %
Sociální činnost	388	435	3,5 %*
Speciální stavební úřad vodopr.	370	418	2,7 %
Vodoprávní řízení	367	413	2,7 %
Územní plánování	406	455	2,5 %
Řidičské průkazy	273	316	2,5 %
Vymáhání pohledávek	350	392	2,2 %
Silniční správní úřad a dopravní úřad	378	426	2,0 %
Občanské průkazy	321	367	2,0 %
Cestovní doklady	- 150	- 106	1,9 %
Školství	407	456	1,5 %
Evidence obyvatel	365	411	1,5 %
Památková péče	385	433	1,4 %
Zkušební komisaři	176	226	1,4 %
Ochrana lesa a myslivost	389	437	1,2 %
Ochrana přírody a krajiny	384	431	1,0 %
Speciální stavební úřad dopr.	292	335	1,0 %
Ochrana zemědělského půdního fondu	386	433	0,8 %
Czech POINT	324	392	0,8 %
Odpadové hospodářství	373	419	0,7 %
Ochrana ovzduší	388	435	0,5 %
Státní správa rybářství	107	163	0,3 %
Ochrana zvířat	351	397	0,2 %
Ostatní agendy - paušální platba	-	-	30,3 %**

Zdroj: Dotazníkové šetření

* se SPOD 8,9 %; opatrovnictví zahrnuto v položce sociální činnost, ** z toho agenda matrik 2,6 %; podíl agendy počítán dle podílu počtu úvazků

V předchozí tabulce neuvádíme rozdělení celkové částky příspěvku mezi jednotlivé agendy. Rozdělením příspěvku na výkon přenesené působnosti mezi jednotlivé agendy na základě dostupných informací by mohlo dojít k přílišnému zkreslení účinných odhadů. Provedené dotazníkové šetření neposkytuje dostatečně hluboké informace, které by umožnily stanovit rozdělení příspěvku.

K výše uvedeným odhadům je třeba doplnit ještě následující:

- Je vhodné šířeji využít zápisu rozhodnutí u řady agend v dosud málo využitém Rejstříku práv a povinností (RPP), což by podpořilo transparenci a současně umožnilo i trochu přesněji odhadovat výkony jednotlivých agend.
- Současně také zpracovatel navrhl zásadnější sledování pracovní náročnosti jednotlivých agend (přenesené působnosti) pro cca 500 - 600 největších municipalit a obcí. Navrhl systematické shromažďování a vyhodnocování údajů jednotným informačním softwarem (příp. různými softwary aplikujícími stejná pravidla/metodiku) s minimálním administrativním zatížením samotných zaměstnanců. Klíčovou součástí by tvořil softwarový produkt, nebo set provázaných aplikací, sledující časovou náročnost jednotlivých procesů - workflow IS personální systém za účelem jednotné evidence zaměstnanců a logické funkce pro vzorovou kalkulaci mezd. Dle

konzultací s experty v dané oblasti předpokládáme, že administrativní náročnost tohoto systému by neměla být vysoká, jelikož jde již o standardní řešení využívané v soukromé sféře¹⁵¹ a v některých případech i interně v rámci orgánů státní správy a samosprávy, a lze ho zkombinovat s již běžícími aplikacemi u potenciálních uživatelů.

- Základním východiskem je, že bez dostupných spolehlivých dat je jen velmi obtížné navrhovat a vyhodnocovat dopady různých systémů financování a argumentačně obhájit dosažené výsledky.
- Lze uvažovat o střediskovém účetnictví – rozlišení nákladů na jednotlivé působnosti - obce nevedou samostatné (účetní) výkaznictví za výkon samostatné a přenesené působnosti, tj. úřady při účtování postupují dle legislativních požadavků a jen minimálně pracují např. s alokací nákladů na nákladová střediska, kterými mohou být odbory, podrobněji pak odbory v dělení na výkon přenesenou a samostatnou působnost. Je však třeba říci, že střediskové účtování znamená pro obce další náklad. Zároveň často dochází k prolínání agend v rámci jednoho odboru (především u menších obcí) a je obtížné najít klíč, jak jednotně mezi výkon samostatné a přenesené působnosti alokovat náklady na mzdy, provozní náklady a především náklady na obslužné činnosti, tj. ty, k nimž nelze přiřadit ani konkrétní agenda (úklid, podatelna, sekretariát, IT, manažerská činnost apod.).

12.3 Financování agend v přenesené působnosti obcí

Tato kapitola přináší shrnutí nejdůležitějších poznatků vyplývajících z analýzy využitelnosti jednotlivých variant financování přeneseného výkonu státní správy v podmínkách České republiky.

Protože prozatím neexistuje jednotné názvosloví a některé dotčené strany používají stejné termíny pro různé způsoby financování výkonu PP, zavedli jsme v úvodu hodnocení variant následující terminologii.

- Za paušální platbu považujeme v současnosti poskytovaný příspěvek ze státního rozpočtu na výkon přenesené působnosti zohledňující potenciální náklady spojené s výkonem přenesené působnosti nepřímo, a to prostřednictvím proměnné počet obyvatel.
- Ve variantě (zpětného) výkonového financování pracujeme s tím, že se jedná o zpětné (ex post) proplácení výdajů na danou agendu dle počtu úkonů v rozhodném období (pro rok 2018 za období 1.1.2016 – 31.12.2016) - konkrétně je tato metoda v současné době uplatňována např. pro agendu občanské průkazy.
- Financováním PP na základě propočtu adekvátních pracovních úvazků chápeme platbu skrze definované a systemizované pracovní úvazky vykonávající vybrané agendy na základě společného standardu; počet potřebných úvazků na příslušných úřadech lze odvodit buď přímo z počtu provedených úkonů v minulých letech jednotlivými úřady, či navázat na vhodně zvolenou instrumentální proměnnou, na které počet úkonů závisí a za níž jsou jednoduše dostupná vhodná statistická data.
- Variantu zrušení příspěvku a přesun do rozpočtového určení daní (RUD) není třeba více představovat – jde o zvýšení objemu zdrojů v rámci RUD a zrušení příspěvku na výkon PP.

¹⁵¹ Řešení je již desítky let zcela běžné a nezbytné při fakturaci např. v právnických a poradenských firmách, kdy jednotliví pracovníci obsluhují různé agendy různých klientů.

- Účelovou dotací (rezortů) se má na mysli standardní povinně zúčtovatelná (a tím se liší od příspěvku) dotace poskytovaná v rámci speciálních dotačních titulů přímo z resortních ministerstev (v současné době si obce žádají např. o dotace z MPSV na výkon agendy SPOD).
- Podvariantou je možnost založení výpočetního vzorce na počtu obyvatel obce / spádové oblasti, či využití jiných objektivních vstupů.

Data pro zpracování studie a hodnocení jednotlivých variant byla sebrána v rámci dotazníkového šetření. Pokud za počty úkonů existovaly jiné zdroje údajů (rezortní registry apod.), využil zpracovatel tyto. Problémy spojené s dotazníkovým šetřením lze shrnout stručně následovně: i) neexistuje jednotná metodika veřejné správy, jak sledovat náklady na přenesenou působnost (metodika PMA je na současný stav elektronizace veřejné správy příliš podrobná); ii) zvyklosti obcí jako účetních jednotek jsou velmi rozdílné; iii) je obtížné najít klíč, jak jednotně mezi výkon SP a PP alokovat náklady na obslužné činnosti, tj. tu, ke které nelze přiřadit agenda (úklid, podatelna, sekretariát, IT, vedoucí pracovníci apod.); iv) u mnoha agend se provádění stejných úkonů dle zákona liší kvůli odlišným územním a sociodemografickým charakteristikám; či v) u menších obcí vzhledem ke kumulaci funkcí je problematické rozdělit náklady na SP a PP. Proto bylo třeba namísto sběru tvrdých dat přistupovat k tvorbě expertních odhadů a dle toho i příslušně interpretovat výsledky této studie.

V tomto směru také zpracovatel navrhl systematické shromažďování a vyhodnocování údajů jednotným informačním softwarem (příp. různými softwary aplikujícími stejná pravidla/metodiku) s minimálním administrativním zatížením samotných zaměstnanců. Tento systém by mohl pracovat s různými subsystemy (se subsystemem pro výkon státní správy (v přenesené působnosti)), se subsystemem pro výkon samosprávy a s dalšími systémy úřadu typu kancelářský subsystem, GIS, komunikační subsystem – intranet, oběh dokumentů, spisová služba apod.) a na základě předem definovaných pravidel poskytoval výstupy za nákladovost výkonu PP. Klíčovou součástí by tvořil i softwarový produkt sledující časovou náročnost jednotlivých procesů - workflow IS. Dle provedených konzultací s experty v dané oblasti a vzhledem k vysokému počtu fungujících IS ve veřejné správě předpokládáme, že administrativní a investiční náročnost tohoto řešení by neměla být vysoká, jelikož jde již o standardní řešení využívané v soukromé sféře a v některých případech i interně v rámci orgánů státní správy a samosprávy, a lze ho zkombinovat s již běžícími aplikacemi u potenciálních uživatelů. Bez dostupných spolehlivých dat je jen velmi obtížné navrhovat a vyhodnocovat dopady různých systémů financování a argumentačně obhájit dosažené výsledky.

Tento monitoring by dále umožnil vyhodnocovat změnu administrativní zátěže jednotlivých úřadů v důsledku změn regulace, které jsou v ČR velmi časté. Jako aktuální lze zmínit kauzu orgánů územního plánování, kde aktuální nezamýšlené problémy na odborech územního plánování vyvolala novela stavebního zákona účinná **od 1. 1. 2018**. Ta převedla ze stavebních úřadů na úřady územního plánování (tedy obce s rozšířenou působností) pravomoc posuzovat soulad stavebních záměrů s územně plánovací dokumentací a s politikou územního rozvoje a posuzovat záměry z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, a to formou vydávání závazných stanovisek orgánu územního plánování. Tato změna byla vyvolána ztrátou původní univerzální působnosti obecných stavebních úřadů při umisťování staveb. Z důvodu potřeby koordinace umisťování stavebních záměrů v území byl úřad územního plánování určen novelou nově jako koordinační dotčený orgán státní správy, který má tuto koordinaci zajistit. Pro ilustraci dopadů změny regulace uvádíme část prohlášení říčanského úřadu z jeho webových stránek: „...*Odbor na základě novely nyní posuzuje stavební záměry na území 52 obcí svého správního obvodu (jedná se o území pod správou 5 stavebních úřadů). Odboru územního plánování tak je jeho hlavním činností, jimiž je zejména vysoce kvalifikované pořizování územních plánů, regulačních plánů a územních studií, přibyla nová obsáhlá agenda. Tuto agendu úředníci bohužel vykonávají zčásti na úkor právě uvedených hlavních činností. Za první pololetí roku 2018*

obdržel zdejší úřad územního plánování něco přes 1000 žádostí, z nichž zvládl s maximálním nasazením pracovníků vyřídit přibližně 40 %...“

V reakci na tento problém byla přijata novela stavebního zákona účinná od **1. 9. 2018**, která významně snižuje počet případů, kdy musí orgány územního plánování vydávat závazné stanovisko. Nová ustanovení stavebního zákona říkají, že „závazné stanovisko orgánu územního plánování se nevydává pro záměry uvedené v následujícím boxu. Důvodem, proč níže uvádíme rozsáhlý výčet, je fakt, že tento konkrétní příklad zřetelně ilustruje, v jakém rozsahu a časovém horizontu se může administrativní zátěž úřadů spojená se změnami regulace měnit (a to i např. z důvodu nejasného výkladu zákona a výkonu státní správy v takovém rozsahu, jaký nebyl zamýšlen ani samotným zákonodárcem).

Nová ustanovení stavebního zákona říkají, že „závazné stanovisko orgánu územního plánování se nevydává pro zákonem uvedené záměry.¹⁵²

Z výše uvedeného tak plyne, že v následujících měsících po osvojení těchto změn v praxi bude nutno aktualizovat pracovní náročnost agendy územního plánování. Pro případ častých změn právních předpisů se tedy nabízí využití nějakého jednoduššího informačního systému, který by od všech úřadů s jejich minimálním zapojením sbíral data alespoň za počty úkonů, a umožňoval tak průběžně vyhodnocovat změny ve výkonu přenesené působnosti. Na ty by pak bylo možné reagovat změnou počtu úvazků, příp. výstupy využít jako podklad pro konstruktivní diskuzi o kapacitních potřebách jednotlivých agend.

Zmínit je důležité i aktuální stanovisko ministryně MPO, mezi jejíž priority patří další rychlé dopracování a plná digitalizace živnostenské agendy. IS RŽP by měl přes Portál občana umožnit

¹⁵² a) záměry uvedené v § 79 odst. 2 ((a) informační a reklamní zařízení o celkové ploše do 0,6 m² umístěvaná mimo ochranná pásma pozemních komunikací, b) stožáry pro vlajky do výšky 8 m, c) povrchové rozvody nebo odvody vody na zemědělské půdě nebo na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, nejde-li o vodní díla, d) signální věže, signály a pyramidy pro zeměměřické účely, body seismické monitorovací sítě, e) podpěrné konstrukce dopravního značení a zařízení pro provozní informace na pozemních komunikacích, f) opěrné zdi do výšky 1 m nebo oplocení do výšky 2 m, které nehraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím¹) a které se nacházejí v zastavěném území či v zastavitelné ploše, g) propustky na neveřejných účelových komunikacích, h) cirkusové stany a scénické stavby pro film, televizi nebo divadlo, i) sjezdy a nájezdy na pozemní komunikace sloužící k připojení sousední nemovitosti, j) antény do výšky 8 m včetně jejich nosných konstrukcí a souvisejících elektronických komunikačních zařízení umístěvané samostatně na pozemku nebo na budovách, k) oplocení lesních školek, oplocení zřízené k ochraně lesních porostů před zvěří na lesních pozemcích a oplocení dřevin vysazených za účelem založení územního systému ekologické stability, která jsou bez podezdívky, přičemž nesmí dojít k omezení provozu na pozemní komunikaci nebo k přerušování turisticky značené trasy, l) stavby pro hospodaření v lesích a stavby pro výkon práva myslivosti do 30 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky, bez podsklepení, m) důlní díla, důlní stavby pod povrchem a stavby v povrchových lomech a skrývkách, pokud podléhají schvalování a doзору státní báňské správy podle horních předpisů, n) skleník do 40 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky umístěný v odstupové vzdálenosti nejméně 2 m od hranice pozemku, bez podsklepení, o) stavba do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepená nejvýše do hloubky 3 m na pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci, která souvisí nebo podmiňuje bydlení nebo rodinnou rekreaci, neslouží k výrobě nebo skladování hořlavých látek nebo výbušnin, nejedná se o úložiště radioaktivních odpadů obsahující výlučně přírodní radionuklidy nebo jaderné zařízení, nebo stavbu pro podnikatelskou činnost, je v souladu s územně plánovací dokumentací, je umístěvaná v odstupové vzdálenosti od hranic pozemků nejméně 2 m, plocha části pozemku schopného vsakovat dešťové vody po jejím umístění bude nejméně 50 % z celkové plochy pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci, p) bazén do 40 m² zastavěné plochy na zastavěném stavebním pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše umístěný v odstupové vzdálenosti nejméně 2 m od hranice pozemku, a jeho související technické zařízení, q) stavby mostních vah, r) přístřešky o jednom nadzemním podlaží, které slouží veřejné dopravě, a jiné veřejně přístupné přístřešky do 40 m² zastavěné plochy a do 4 m výšky, s) výměna vedení technické infrastruktury⁶⁹⁾, pokud nedochází k překročení hranice stávajícího ochranného nebo bezpečnostního pásma, t) prodejní stánky, konstrukce a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov, jejichž umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů; b) záměry uvedené v § 80 odst. 3 (opět dlouhý výčet záměrů), c) záměry uvedené v § 103 odst. 1 písm. c) až e), které nezasahují do nezastavěného území (opět dlouhý výčet záměrů), d) dělení a scelování pozemků v nezastavěném území, nejedná-li se o pozemkové úpravy, e) studny individuálního zásobování vodou, f) stavby nebo zařízení na zastavěných stavebních pozemcích rodinných domů související s bydlením či bydlení podmiňující a terénní úpravy potřebné k řádnému a bezpečnému užívání těchto pozemků, staveb a zařízení na nich, g) stavby pro podnikatelskou činnost do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepená nejvýše do hloubky 3 m na zastavěných stavebních pozemcích rodinných domů, h) stavby nebo zařízení na zastavěných stavebních pozemcích staveb pro rodinnou rekreaci související s rodinnou rekreací či rodinnou rekreaci podmiňující a terénní úpravy potřebné k řádnému a bezpečnému užívání těchto pozemků, staveb a zařízení na nich.“....

elektronické podání přes mailovou aplikaci občanů s e-identitou a současně se plně propojit s dalšími relevantními rejstříky včetně registru plátců daně. Společným cílem ministryně MPO a hlavního architekta eGovernmentu včetně MV je rozvinutí koncepce Digitální Česko reagující na fakt, že čeští občané a firmy v evropsky srovnatelné míře využívají digitální komunikaci s firmami a bankami a veřejná správa musí tento vývoj odrazit pomocí tzv. omnichannel approach (multikanálového přístupu), neboli umožněním jak konvenčního, tak digitálního přístupu ke službám živnostenské agentury (ale také dalších agend, které nejsou v rámci přenesené působnosti). Proto bude na MPO upravena funkce náměstka pro digitalizaci ekonomiky. Po realizaci možnosti plné digitalizace živnostenské agentury by měla v budoucnu podstatně klesnout pracovní náročnost živnostenské agentury poskytované konvenčním kanálem - fyzickou návštěvou - stejně, jako je tomu dnes již v českých bankách. Pokud by k tomuto došlo, bylo by možné jednoduše a kontinuálně sbírat agendová data, dle nich nastavit neoptimálnější způsob financování a v případě změny flexibilně reagovat úpravou parametrů, vzorců atp.

Z výše uvedeného je zřejmé, že věcný obsah některých agend vykonávaných v přenesené působnosti státní správy je postupně zužován. To musí být odraženo také ve způsobu financování těchto agend tak, aby bylo financování měnícímu se věcnému obsahu přiměřené.

Pokud se nyní vrátíme k hlavním závěrům studie, lze je shrnout následovně.

Následující tabulka ukazuje přehled parametrů pro agentury, na jejichž základě je definována nejvhodnější varianta financování. V případě nízkých hodnot (zeleně podbarvené agentury) má agenda vhodné parametry pro výkonové financování. V případě vysokých hodnot (podbarveno červeně) vykazuje agenda parametry, které neumožňují stanovit alternativu k paušální platbě (tj. agenda vykazuje vysokou heterogenitu činností, vysokou variabilitu úkonů na území ČR nebo nejsou dostupná spolehlivá data o agendě).

Tabulka 267: Vícekriteriální analýza agend

		Zrušená místní příslušnost Ano=0,2, Ne=1	Dostupnost dat o počtu úkonů nebo počtu úvazků a nákladech Ano=0,2, Ne=1*	Variabilita úkonů mezi úřady Nízká=0, Vysoká=1	Heterogenita agendy Nízká=0, Vysoká=1	Celkem
1	Cestovní doklady (CD)	0,20	0,20	0,50	0,00	0,90
2	Občanské průkazy (OP)	0,20	0,20	0,57	0,26	1,23
3	Řidičské průkazy (ŘP)	0,20	0,20	0,42	0,64	1,46
4	Obecní živnostenský úřad (OŽÚ)	0,20	0,20	0,55	0,58	1,53
5	Czech POINT (CZP)	0,20	0,20	0,55	0,63	1,58
6	Registr silničních vozidel (RSV)	0,20	0,20	0,54	0,65	1,59
7	Evidence obyvatel (EO)	0,20	0,40	0,51	0,55	1,67
8	Speciální stavební úřad vodopr. (SSÚ – V)	1,00	0,00	0,62	0,40	2,03
9	Památková péče (PP)	1,00	0,20	0,61	0,39	2,20
10	Vodoprávní řízení (VR)	1,00	0,20	0,51	0,57	2,27
11	Územní plánování (ÚP)	1,00	0,20	1,00	0,37	2,57
12	Zkušební komisaři (ZK)	1,00	1,00	0,50	0,10	2,59
13	Obecný stavební úřad (OSÚ)	1,00	0,20	0,68	0,81	2,69
14	Speciální stavební úřad dopr. (SSÚ – D)	1,00	0,20	0,99	0,56	2,75
15	Státní správa rybářství (RY)	1,00	0,80	0,51	0,47	2,78
16	Odpadové hospodářství (OH)	1,00	1,00	0,64	0,19	2,82
17	Ochrana zvířat (OZ)	1,00	1,00	0,68	0,27	2,95
18/19	Ochrana lesa a myslivost (OL)	1,00	0,80	0,78	0,39	2,98
20	Ochrana ovzduší (OO)	1,00	1,00	0,79	0,26	3,05
21/22	Silniční správní úřad a dopravní úřad (SDÚ)	1,00	1,00	0,60	0,66	3,27
23	Ochrana zemědělského půdního fondu (OZPF)	1,00	1,00	0,73	0,58	3,30
24	Ochrana přírody a krajiny (OPK)	1,00	1,00	0,75	0,63	3,38
25	Školství	U těchto agend byly sbírány pouze údaje za počty úvazků; nesbírala se z důvodu statistické nespolehlivosti data za počty úkonů, neboť jde o vysoce heterogenní agendy – tyto agendy tak nelze hodnotit dle výše uvedeného postupu, neboť nelze spočítat hodnoty kritérií				
26	Vymáhání pohledávek z PP					
27	Přestupková agenda					
28	Sociální věci - OSPOD					
29	Sociální věci – sociální kurátor					
30	Sociální věci – sociální péče včetně opatrovnictví					
Agendy matrik a veřejného opatrovnictví má zadavatel již zpracované, pro výpočet proto byla použita jim sebraná data						
31	Matriční úřady	0,20	0,20	0,54	0,54	1,48
Odpovídá navrženému výkonovému financování						
32	Opatrovnictví	1,00	0,20	0,72	n/a	n/a
Variabilita byla měřena variačním koeficientem ukazatele počtu opatrovanců/počet obyvatel spádové oblasti/počet úvazků – tj. jde o agregaci na úrovni opatrovanců (či jinak předpokládá se stejný počet úkonů na opatrovance za rok); data za jednotlivé úkony nebyla k dispozici; odpovídá zvolené variantě výkonového financování při platbě za opatrovance.						

Zdroj: výpočty autorů

**Jednotná kontaktní místa jsou zahrnuta v ostatních agendách, neboť jde spíše o funkci, ne o další typ úkonů. Byla zavedena na základě Směrnice EU o službách.

Variantu možnosti (zpětného) výkonového financování lze využít u agend, jejichž vyřízení trvá téměř homogenní dobu a je zde počítáno vždy s téměř stejným počtem návštěv úřadu občanem (kontaktů pracovníka s klientem). Způsob je vhodný také pro kalkulaci úhrad za agendy, kde je výkon agendy diferencovaný v rámci území ČR (tj. u některých úřadů může docházet ke kumulaci úkonů) nebo kde výkon agendy není vázán na místní příslušnost, tzn., kdy především velká správní centra vyřizují více žádostí.

Nemusí přitom jít (a ve většině případů tomu tak s velkou pravděpodobností nebude) o financování celého rozsahu agendy dle provedených výkonů. Část agendy, spojené s výkonem velmi heterogenních činností či v případě potřeby zohlednění územního principu, může být dofinancována paušální platbou, resp. z úhrnné paušální platby, která bude očištěna o výkonové úhrady, příp. úhrady úvazků.

Na základě multikriteriální analýzy spadají do tohoto výběru mimo jiné následující agendy:

- **Občanské průkazy** – Agenda je již nyní financována výkonově, a to prostřednictvím úkonu *Vydání občanského průkazu se strojově čitelnými údaji*, jenž tvoří zhruba 65 % činnosti v rámci agendy. Variantu výkonového financování podporuje také zrušená místní příslušnost u agendy. Výkonové financování tak umožňuje lépe kryt náklady spojené s výkonem agendy.
- **Řidičské průkazy** – Agendu Řidičské průkazy a Registr řidičů je možné výkonově financovat prostřednictvím úkonu *Vydání řidičského průkazu*, jehož zastoupení v agendě je odhadováno na 30 % všech činností. Variantu výkonového financování podporuje zrušená místní příslušnost u agendy, díky čemuž výkonové financování přesune prostředky tam, kde se úkon odehrává.
- **Cestovní doklady** – Agendu Cestovní doklady je možné výkonově financovat prostřednictvím úkonu *Přijetí žádosti o CP a vydání CP v nezkrácené lhůtě*, jenž tvoří zhruba 85 % všech činností v rámci agendy. Analýza však ukázala, že tato agenda je u většiny obcí samofinancovatelná prostřednictvím správních poplatků a pokut. Nabízí se tak řešení agendy Cestovní doklady přímo nepodporovat a u malého počtu obcí, u nich samofinancovatelnost nedosahuje 100 %, pokrýt deficit úhradou za elementární působnost.
- **Czech POINT** – V rámci agendy je vykonáváno významnější měrou několik úkonů a podílem nad 10 % na celé agendě – *Vydání výpisu z Rejstříku trestů fyzické osoby*, *Vydání výpisu z některého ze základních rejstříků*, nebo o *žádost o změnu údajů v registru* a dvojice úkonů týkající se *konverze dokumentu*. Na úrovni ORP a POÚ jsou značné rozdíly v čistých nákladech mezi velikostními kategoriemi úřadů, obce se ZP pak vykonávají agendu jen okrajově.
- **Registr silničních vozidel** – Nejvyšší podíl na agendě mají úkony *zápis změny vlastníka nebo provozovatele* a *zápis nového vlastníka silničního vozidla do registru silničních vozidel*, které tvoří dohromady zhruba 40 % objemu agendy. Analýza však ukázala, že tato agenda je u většiny obcí samofinancovatelná prostřednictvím správních poplatků a pokut. K výkonu tak postačí menší paušální úhrada pro menší obce.
- **Obecní živnostenský úřad** – Nejvyšší podíl na agendě OŽÚ mají úkony *Vydání výpisu ze živnostenského rejstříku* a *Řešení podnětů*. Příjmy z poplatků a pokut nekryjí významnou část nákladů na výkon agendy. Obecně je výkon této agendy často přetížený. Problémem může být, že data o největším podílu úkonů agendy nelze jednoduše získat z centrálního IS.

K variantě zrušení příspěvku a přesun do rozpočtového určení daní (RUD) lze shrnout toto: V současné době není součástí RUD příspěvek na výkon přenesené působnosti, jelikož ten je obcím převáděn v podobě nárokové dotace. V rámci RUD tedy při výpočtu podílu na procentní části celostátního hrubého výnosu daní v současné době není používán žádný ukazatel, který by zohledňoval přenesený výkon státní správy obcemi. V případě, že by tak přes RUD byl obcím rozdělován i příspěvek na výkon přenesené působnosti, muselo by být stanoveno kritérium, které

zajistí adekvátně velký příspěvek na výkon přenesené působnosti dle typu obce (základní, POÚ, ORP) a rozsahu její působnosti. U obcí, které vykonávají pouze základní agendu v rámci přenesené působnosti, by se podíl na daňovém výnosu upravil jen minimálně.

V případě přesunu financování výkonu přenesené působnosti obcí přímo do RUD, by se mělo jednat jen o přesun finančních prostředků na výkon přenesené působnosti pro agendy, u kterých nelze přesně stanovit jejich rozsah; především se tak jedná o agendy, v jejichž rámci je ve významné míře realizováno správní řízení. Muselo by se tedy stanovit, jak velká část příspěvku na výkon státní správy (jaké %) by se vyplácela bez návaznosti na výkon či paušál.

Celkově by bylo nutné rozhodnout, jak velká část příspěvku na výkon přenesené působnosti bude vyplácena přes RUD – zda by se jednalo o příspěvek celý nebo pouze jeho část, např. na výkon agend, u kterých nelze přesně stanovit jejich rozsah.

Zároveň je třeba připomenout několik i výše uvedených rizik spojených s případným financováním prostřednictvím RUD – i) díky mechanismu fungování RUD je zde rizikem významný vliv ekonomických cyklů (tj. v krizi dochází k poklesu příjmů, přičemž státní správa musí být vykonávána ve stejném rozsahu, tudíž varianta není pro obce a kraje z tohoto pohledu výhodná); ii) v rámci RUD není možné flexibilně postihnout změny v působnostech a v agendách, neboť změna RUD vyžaduje změnu zákona, což je dlouhodobý proces s nejistým výsledkem. Na základě tohoto nelze doporučit variantu přesunu příspěvku do RUD.

Varianta financování PP na základě propočtu adekvátních pracovních úvazků vyžaduje definici výkonu či množství činností, příp. počet odbavených klientů na 1 úvazek v rámci jednotlivých agend. Je tedy nutné určit, kolik činností v rámci dané agendy má pracovník ve svém úvazku vykonat. Počet potřebných úvazků na příslušných úřadech lze odvodit buď přímo z počtu provedených úkonů v minulých letech jednotlivými úřady (po odstranění extrémně vychýlených pozorování, vyhlazení kolísání dat za počet úkonů a nalezení hlavního trendu), či navázat na vhodně zvolenou instrumentální proměnnou, na které počet úkonů závisí a za níž jsou jednoduše dostupná (a málo časově zpožděná) statistická data.

V konečném důsledku se tato varianta v prvním případě blíží výkonovému financování, v druhém případě financování paušální platbou. Rozdíl spočívá ve skutečnosti, že stanovením minimálního počtu úvazků na úřad lze jednoduše v rámci této varianty zohlednit územní princip, tj. zaručení předem stanoveného počtu úvazků na úřadech, které provádí v porovnání s jinými relativně nízký počet úkonů vybrané agendy za rok, nicméně stát si přeje ponechání agendy na tomto úřadu, aby zajistil adekvátní dostupnost úřadů pro občany. Náklady na pracovní úvazek pro danou obec je pak nutné stanovit na základě tabulkových mezd nebo mezd obvyklých pro konkrétní agendu.

Alternativním postupem v rámci této varianty může být stanovení celkového počtu pracovních úvazků pro celé území ČR (všechny úřady dle jednotlivých agend) a stanovení klíče pro distribuci úvazků v rámci území.

V současné době při stanovení výše příspěvku na výkon přenesené působnosti není této metody běžně využíváno.

Na základě multikriteriální analýzy spadají do tohoto výběru následující agendy:

- Evidence obyvatel
- Zkušební komisaři
- Územní plánování
- Obecný stavební úřad
- Speciální stavební úřad dopravní
- Speciální stavební úřad vodoprávní
- Památková péče
- Vodoprávní řízení
- Státní správa rybářství

Dále bylo financování na základě úvazku zvoleno jako vhodná metoda distribuce prostředků v případě krajů.

Konkrétní výše **příspěvku na výkon PP (paušální platby)** je každoročně stanovována zákonem o státním rozpočtu pro příslušný kalendářní rok. Příspěvek je určen na částečnou úhradu výdajů spojených s výkonem státní správy, neboť obce jsou také v souvislosti s výkonem státní správy příjemci správních poplatků a příjmů ze sankčních plateb. Výdaje zahrnují zejména mzdové a provozní výdaje vázané na zaměstnance vykonávající státní správu.

Identifikované agendy, kde je vhodné zachovat současnou formu financování na základě paušální platby, jejíž výše je podmíněná počtem obyvatel a počtem obyvatel ve správním obvodu, jsou takové agendy, kde existuje přímý vztah mezi počtem obyvatel a objemem výkonu agendy, a neplatí následující. Optimální je metoda rovněž v případě, není možné určit časovou náročnost agendy či počet úkonů za měrnou jednotku (čas, úvazek, výkon), což znemožňuje efektivní fungování jiných variant financování. Především se jedná o agendy, v rámci kterých je vedeno správní řízení, jež může trvat různě dlouhou dobu.

Na základě multikriteriální analýzy spadají do tohoto výběru následující agendy:

- **Přestupková agenda** – Financování formou jiných variant bylo z důvodu nemožné kvantifikace činností a jejich časových náročností u přestupkové agendy zamítnuto. Obecně se jedná o agendu s vysokou mírou samofinancovatelnosti, avšak tato schopnost je mezi jednotlivými obecními úřady značně různorodá.
- **Ochrana přírody a krajiny, Ochrana lesa a myslivost, Ochrana ovzduší Ochrana zvířat** – Agendy jsou uvedeny společně, neboť spolu často souvisí, vzájemně se doplňují (i personálně) a mají množství společných znaků – malá objemnost, minimální samofinancovatelnost, téměř totožné a nepřilíhají v rámci jednotlivých agend různorodé čisté průměrné výdaje, absence významných homogenních úkonů.
- **Odpadové hospodářství (OH)**
- **Ochrana zemědělského půdního fondu (OZPF)** – Agenda obsahuje úkony vhodné k výkonovému mechanismu, avšak tyto nejsou v korelaci s objemem zbývajících agend na jednotlivých úřadech. Příjmy nejsou dle zákona využitelné k financování agendy, a tudíž je nutno je zajistit v plné výši příspěvkem ze státního rozpočtu.
- **Silniční správní úřad a dopravní úřad**
- **Školství**

Dalšími možnostmi práce se současnými výpočetními vzorci jsou zpravidla úpravy současného způsobu přerozdělování příspěvku na základě identifikace nové možné **metodiky zakládající se na dalších/jiných parametrech, než je počet obyvatel, počet obyvatel ve správním obvodu a správní role obce**. Tato varianta přistupuje k financování výkonu přenesené působnosti v rámci konkrétní agendy na základě konkrétního (objektivního) vstupu, jehož celkový rozměr či rozlohu lze získat za úroveň ČR, a také za nižší územní jednotky, na kterých je daná agenda vykonávána (např. ORP), tzn. lze určit podíl nižších územních jednotek na celku a dle něj určit výši příspěvku na výkon přenesené působnosti u dané agendy pro danou obec.

Jde o speciální případ paušální platby, kdy použité kritérium definuje míru výkonu agendy. Zároveň tímto kritériem není počet obyvatel nebo počet obyvatel ve správním obvodu. Vhodnými agendami by mohly být takové agendy, kde není rozsah výkonu podmíněn počtem obyvatel obvodu. Jedná se například o následující agendy (včetně vhodného alternativního parametru):

- Ochrana lesa a myslivost – rozloha lesních porostů;
- Agenda OSÚ – počet stavebních objektů;
- Agenda OŽÚ – počet podnikatelských subjektů;

- Ochrana zemědělského půdního fondu – výměra zemědělského půdního fondu;
- Rybářství – rozloha vodních ploch;
- Ochrana zvířat – počet chovaných zvířat;
- Silniční správní úřad a dopravní úřad – délka pozemních komunikací aj.

Úprava financování výkonu přenesené působnosti se může dotknout i výše správních poplatků, jejichž navýšení alespoň u některých agend by přineslo obcím více finančních prostředků na pokrytí nákladů na výkon přenesené působnosti. Ty by však nebyly čerpány ze státního rozpočtu, ale byly by získány od občanů a podnikatelských subjektů. Navýšení není doporučováno u agend, u kterých inkaso z jejich výběru již v současné podobě přesahuje náklady na výkon agendy.

12.4 Celkový dopad změny financování agend přenesené působnosti u ORP

Na základě změny financování agend uvedených v předchozím textu analyzuje tato část celkový dopad na financování agend přenesené působnosti v porovnání se skutečným stavem v roce 2017.

Z analýzy je vyjmuta agenda OSPOD, která je financována formou dotace Ministerstva práce a sociálních věcí.

U agend, které byly vybrány jako vhodné pro výkonové financování, je příspěvek nastaven formou výkonové platby za činnosti, které jsou standardizované a jejich četnost za všechny obce je dostupná (existuje informační systém nebo statistika některého ministerstva). Výše výkonové platby je odvozena od zjištěné časové náročnosti a čistých hodinových nákladů na pracovníka (mzdové a režijní náklady očištěné o příjmy z poplatků, pokut a příjmu z VPS). Zbytek agendy, který nelze zhodnotit pro výkonové financování je dopočítán jako paušální platba. Alternativním přístupem je zohlednění dalších činností ve výkonové platbě u standardizovaných činností, které ale přináší riziko znevýhodnění obcí, které vykonávají menší podíl činností, na základě kterých se výkonová platba stanovuje.

Následující tabulka udává podíl výkonu agendy, který tvoří výkonově financovaná činnost. Zbytek agendy je v tomto případě financován paušální platbou jako součin podílu agendy na celkovém počtu úvazků vykonávajících PP (odhad vytvořen na základě dotazníkového šetření mezi 65 ORP) a celkové výše příspěvku na PP v roce 2017.¹⁵³ Celkový náklad na výkonově financované agendy činí 1 051 mil. Kč, z toho 401 mil. Kč tvoří výkonová složka.

Tabulka 268: Výkonové financování agend – ORP, koeficient 1,32

ORP mimo hl.m.Praha	Podíl výkonového financování	Platba za úkony	Náklady na hodinu agendy	Podíl agendy na PP	Celkem náklad na agendu (mimo Prahu a kraje)
Řidičské průkazy	36,4 %	75 111 458	273	2,5 %	227 520 495 (=75 111 458 + 152 409 037)
Registr silničních vozidel	60,3 %		- 261	4,2 %	-
Czech POINT	74,4 %	41 806 679	324	0,8 %	92 415 935 (=41 806 679 + 50 609 256)
Obecní živnostenský úřad	21,9 %	118 996 325	373	5,4 %	444 608 779 (=118 996 325 + 325 612 454)
Občanské průkazy	59,0 %	165 562 460	321	2,0 %	287 213 127 (=165 562 460 + 121 650 667)
Cestovní doklady	85,0 %		- 150	1,9 %	-
Matriční agenda	100,0 %	454 018 990		1,3 %	454 018 990

Zdroj: Dotazníkové šetření, výpočty autorů

¹⁵³ V části sledující míru krytí agend PP příspěvkem byla zjištěna dostatečná výše celkového příspěvku na PP pro ORP. Míra krytí dosahovala v roce 2017 výše 97 %.

Tabulka 269: Výkonové financování agend – ORP, koeficient 1,48

ORP mimo hl.m.Praha	Podíl výkonového financování	Platba za úkony	Náklady na hodinu agendy	Podíl agendy na PP	Celkem náklad na agendu (mimo Prahu a kraje)
Řidičské průkazy	36,4 %	87 004 007	316	2,5 %	263 798 490
Registr silničních vozidel	60,3 %		- 212	4,2 %	-
Czech POINT	74,4 %	47 348 036	392	0,8 %	106 054 773
Obecní živnostenský úřad	21,9 %	135 618 903	425	5,4 %	513 329 349
Občanské průkazy	59,0 %	189 269 179	367	2,0 %	330 383 953
Cestovní doklady	85,0 %		- 106	1,9 %	-
Matriční agenda	100,0 %	454 018 990		1,3 %	454 018 990

Zdroj: Dotazníkové šetření, výpočty autorů

Financování agend na základě standardizovaného počtu pracovních úvazků je modelováno v následující tabulce. Optimální počet standardizovaných pracovních úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu byl stanoven na základě mediánových hodnot z dotazníkového šetření. Celkový náklad na zajištění pracovních úvazků dle standardu byl stanoven pro mediánové čisté náklady na pracovní úvazek.

Tabulka 270: Financování agend na základě standardizovaného počtu úvazků - ORP, koeficient 1,32

ORP mimo hl.m.Praha	Úvazků na 1000 obyv.	Čisté náklady na 1000 obyvatel	Čisté mzdové náklady na FTE	Podíl agendy na PP	Celkem náklad na agendu (mimo Prahu a kraje)
Obecný stavební úřad	18,0 %	66 014	366 747	8,0 %	613 035 972
Vodoprávní řízení	7,0 %	40 806	582 941	2,7 %	378 939 366
Speciální stavební úřad vodopr.	6,3 %	37 064	588 319	2,7 %	344 191 962
Evidence obyvatel	3,7 %	21 468	580 210	1,5 %	199 358 196
Památková péče	2,9 %	17 775	612 936	1,4 %	165 066 938
Speciální stavební úřad dopr.	2,2 %	10 229	464 942	1,0 %	94 987 980
Územní plánování	6,0 %	38 756	645 927	2,5 %	359 899 872
Státní správa rybářství	0,6 %	1 022	170 292	0,3 %	9 488 408
Silniční správní a dopravní úřad	4,7 %	27 088	576 348	2,0 %	251 553 147

Zdroj: Dotazníkové šetření, výpočty autorů

Tabulka 271: Financování agend na základě standardizovaného počtu úvazků - ORP, koeficient 1,48

ORP mimo hl.m.Praha	Úvazků na 1000 obyv.	Čisté náklady na 1000 obyvatel	Čisté mzdové náklady na FTE	Podíl agendy na PP	Celkem náklad na agendu (mimo Prahu a kraje)
Obecný stavební úřad	18,0 %	80 781	448 781	8,0 %	750 160 174
Vodoprávní řízení	7,0 %	45 998	657 119	2,7 %	427 158 892
Speciální stavební úřad vodopr.	6,3 %	41 836	664 066	2,7 %	388 506 776
Evidence obyvatel	3,7 %	24 183	653 599	1,5 %	224 574 440
Památková péče	2,9 %	19 943	687 686	1,4 %	185 197 463
Speciální stavební úřad dopr.	2,2 %	11 720	532 711	1,0 %	108 833 166
Územní plánování	6,0 %	43 453	724 221	2,5 %	403 524 099
Státní správa rybářství	0,6 %	1 553	258 780	0,3 %	14 418 774
Silniční správní a dopravní úřad	4,7 %	30 493	648 790	2,0 %	283 171 299

Zdroj: Dotazníkové šetření, výpočty autorů

Paušální financování agend je vhodné u takových agend, které nelze financovat výkonově ani formou standardizovaných úvazků, nebo tyto formy financování nejsou vhodným řešením z důvodu specifických parametrů agendy. Pro rozdělení paušálního financování mezi jednotlivé agendy je použit podíl agendy na celkovém výkonu PP, tj. celkový příspěvek je získán jako součin podílu agendy na celkovém počtu úvazků vykonávajících PP (odhad vytvořen na základě dotazníkového šetření mezi 65 ORP) a celkové výše příspěvku na PP v roce 2017.¹⁵⁴ Z dotazníkového šetření plyne, že 30,3 % výkonu přenesené působnosti tvoří agendy, které nebyly sledovány v analýze, proto jsou shrnuty do paušální platby jako Ostatní agendy – paušální platba.

Tabulka 272: Financování agend paušální platbou – ORP, koeficient 1,32

ORP mimo hl.m.Praha	Čisté mzdové náklady na FTE	Podíl agendy na PP	Celkem náklad na agendu (mimo Prahu a kraje)
Ochrana přírody a krajiny	611 038	1,0 %	61 186 333
Ochrana zemědělského půdního fondu	613 848	0,8 %	50 988 611
Ochrana lesa a myslivost	618 474	1,2 %	71 384 055
Zkušební komisaři	280 336	1,4 %	81 581 777
Ochrana zvířat	558 633	0,2 %	10 197 722
Odpadové hospodářství	593 604	0,7 %	40 790 889
Ochrana ovzduší	616 813	0,5 %	30 593 167
Přestupky	255 905	5,9 %	356 920 277
Vymáhání pohledávek	555 787	2,2 %	132 570 388
Sociální činnost (mimo SPOD)	616 814	3,5 %	209 654 970
Školství	647 040	1,5 %	91 779 500
Ostatní agendy - paušální platba		29,0 %	1 368 375 151

Zdroj: Dotazníkové šetření, výpočty autorů

Pozn.: Způsob výpočtu paušální platby v případě agend Zkušebních komisařů a Přestupkové agendy nezohledňuje čisté náklady na výkon agendy, tj. pokud jsou s agendou spojeny vysoké správní poplatky nebo pokuty, není tento fakt zohledněn ve výpočtu financování. Celkový dopad zohlednění příjmů z poplatků a pokut u těchto agend dosahuje až 219 mil. Kč v roce 2017

Tabulka 273: Financování agend paušální platbou – ORP, koeficient 1,48

ORP mimo hl.m.Praha	Čisté mzdové náklady na FTE	Podíl agendy na PP	Celkem náklad na agendu (mimo Prahu a kraje)
Ochrana přírody a krajiny	685 330	1,0 %	70 976 146
Ochrana zemědělského půdního fondu	688 253	0,8 %	59 146 789
Ochrana lesa a myslivost	694 041	1,2 %	82 805 504
Zkušební komisaři	358 944	1,4 %	94 634 862
Ochrana zvířat	630 732	0,2 %	11 829 358
Odpadové hospodářství	665 556	0,7 %	47 317 431
Ochrana ovzduší	691 578	0,5 %	35 488 073
Přestupky	332 860	5,9 %	414 027 521
Vymáhání pohledávek	623 560	2,2 %	153 781 651
Sociální činnost (mimo SPOD)	691 578	3,5 %	243 199 766
Školství	725 469	1,5 %	106 464 220
Ostatní agendy - paušální platba		29,0 %	1 659 958 213

Zdroj: Dotazníkové šetření, výpočty autorů

Způsob výpočtu paušální platby v případě agend Zkušebních komisařů a Přestupkové agendy nezohledňuje čisté náklady na výkon agendy, tj. pokud jsou s agendou spojeny vysoké správní

¹⁵⁴ V části sledující míru krytí agend PP příspěvkem byla zjištěna dostatečná výše celkového příspěvku na PP pro ORP. Míra krytí dosahovala v roce 2017 výše 97 %.

poplatky nebo pokuty, není tento fakt zohledněn ve výpočtu financování. Celkový dopad zohlednění příjmů z poplatků a pokut u těchto agend dosahuje až 219 mil. Kč v roce 2017.

Následující tabulka shrnuje dopad změny financování, tj. pokud budou vybrané agendy financovány dle výše uvedených variant tak, jak vyšlo z vícekritériální analýzy a dle údajů z dotazníkového šetření. Tabulky vychází z posledních 6 výše uvedených tabulek. Celkový dopad u ORP činí navýšení příspěvku na PP ve výši 412 mil. Kč. V případě zahrnutí přeplatku v agendách RSV a CP a snížení příspěvku u agendy ZK a Přestupkového řízení ve výši až 219 mil. Kč bude zvažované navýšení příspěvku nižší. Výrazný rozdíl lze sledovat v případě stavební působnosti, kde je současný příspěvek značně podhodnocený a agendu je nutné dofinancovávat z paušální platby na výkon PP.

Tabulka 274: Dopad změny financování – ORP, koeficient 1,32

Financování	Návrh změny financování (mil. Kč)	Skutečný stav pro rok 2017 (mil. Kč)
Výkonové	855	-
Úvazky	1 803	-
Příspěvek stavební působnost	613	586
Paušál - po agendách	1 788	-
Paušál - ostatní agendy	1 368*	5 234
OSPOD	1 285	1 285
Opatrovnictví	135	135
Matriční činnost	viz výkonové	197
Celkem	7 849	7 437

Zdroj: Dotazníkové šetření, výpočty autorů

Pozn.: údaj zahrnuje agendy, které nebyly zpracovatelem šetřeny

Tabulka 275: Dopad změny financování – ORP, koeficient 1,48

Financování	Návrh změny financování (mil. Kč)	Skutečný stav pro rok 2017 (mil. Kč)
Výkonové	913	-
Úvazky	2 035	-
Příspěvek stavební působnost	750	586
Paušál - po agendách	2 074	-
Paušál - ostatní agendy	1 660	5 234
OSPOD	1 285	1 285
Opatrovnictví	135	135
Matriční činnost	viz výkonové	197
Celkem	8 853	7 437

Zdroj: Dotazníkové šetření, výpočty autorů

12.5 Celkový dopad změny financování agend přenesené působnosti u POÚ

Obce s pověřeným obecním úřadem vykonávají menší počet agend v porovnání s ORP. Zároveň vykazují vyšší podíl agend, které nebyly sledovány v dotazníkovém šetření. Jedinou agendou, která byla vyhodnocena jako vhodná pro výkonové financování, je agenda Czech POINT.

Tabulka 276: Výkonové financování agend – POÚ, koeficient 1,32

POÚ	Podíl výkonového financování	Platba za úkony	Čisté mzdové náklady na FTE	Náklady na hodinu agendy	Podíl agendy na PP	Celkem náklad na agendu
Czech POINT	63,5 %	5 398 014	549 300	345	2,3 %	20 666 260

Zdroj: Dotazníkové šetření, výpočty autorů

Tabulka 277: Výkonové financování agent – POÚ, koeficient 1,48

POÚ	Podíl výkonového financování	Platba za úkony	Čisté mzdové náklady na FTE	Náklady na hodinu agenty	Podíl agenty na PP	Celkem náklad na agentu
Czech POINT	63,5 %	6 126 168	622 546	392	2,3 %	23 837 334

Zdroj: Dotazníkové šetření, výpočty autorů

Financování agent na základě standardizovaného počtu pracovních úvazků je modelováno v následující tabulce. Optimální počet standardizovaných pracovních úvazků na 1000 obyvatel správního obvodu byl stanoven na základě mediánových hodnot z dotazníkového šetření. Celkový náklad na zajištění pracovních úvazků dle standardu byl stanoven pro mediánové čisté náklady na pracovní úvazek.

Tabulka 278: Financování agent na základě standardizovaného počtu úvazků- POÚ, koeficient 1,32

Agenda POÚ	Úvazků na 1000 obyv.	Čisté náklady na 1000 obyvatel	Čisté mzdové náklady na FTE	Podíl agenty na PP	Celkem náklad na agentu
Obecný stavební úřad	0,34	157 891	469 844	20,0 %	242 389 720
Evidence obyvatel	0,05	32 718	601 840	2,8 %	50 227 057
Územní plánování	0,03	18 266	652 373	1,7 %	28 042 099
Státní správa rybářství	0,01	3 528	320 760	0,6 %	5 416 632
Silniční správní a dopravní úřad	0,03	17 071	632 249	1,3 %	26 206 465

Zdroj: Dotazníkové šetření, výpočty autorů

Tabulka 279: Financování agent na základě standardizovaného počtu úvazků - POÚ, koeficient 1,48

Agenda POÚ	Úvazků na 1000 obyv.	Čisté náklady na 1000 obyvatel	Čisté mzdové náklady na FTE	Podíl agenty na PP	Celkem náklad na agentu
Obecný stavební úřad	0,34	184 097	547 826	20,0 %	282 620 295
Evidence obyvatel	0,05	36 736	675 760	2,8 %	56 396 112
Územní plánování	0,03	20 481	731 449	1,7 %	31 441 141
Státní správa rybářství	0,01	3 956	359 640	0,6 %	6 073 194
Silniční správní a dopravní úřad	0,03	19 234	712 380	1,3 %	29 527 870

Zdroj: Dotazníkové šetření, výpočty autorů

Paušální financování agent je vhodné u takových agent, které nelze financovat výkonově ani formou standardizovaných úvazků, nebo tyto formy financování nejsou vhodným řešením z důvodu specifických parametrů agenty. Pro rozdělení paušálního financování mezi jednotlivé agenty je použit podíl agenty na celkovém výkonu PP v obci s POÚ, tj. celkový příspěvek je získán jako součin podílu agenty na celkovém počtu úvazků vykonávajících PP (odhad vytvořen na základě dotazníkového šetření mezi 30 POÚ) a celkové výše příspěvku na PP v roce 2017.¹⁵⁵ Z dotazníkového šetření plyne, že 60 % výkonu přenesené působnosti tvoří agenty, které nebyly sledovány v analýze, proto jsou shrnuty do paušální platby jako Ostatní agenty – paušální platba.

¹⁵⁵ V části sledující míru krytí agent PP příspěvkem byla zjištěna míra krytí nákladů ve výši 87 % pro rok 2017.

Tabulka 280: Financování agend paušální platbou – POÚ, koeficient 1,32

	Čisté mzdové náklady na FTE	Podíl agendy na PP	Celkem náklad na agendu
Ochrana přírody a krajiny	605 440	1,7 %	11 175 142
Odpadové hospodářství	616 610	1,5 %	9 778 249
Přestupky	644 867	3,4 %	22 350 283
Vymáhání pohledávek	546 952	2,6 %	16 762 712
Sociální činnost	613 536	4,3 %	27 937 854
Ostatní agendy - paušální platba		57,9 %	379 954 813

Zdroj: Dotazníkové šetření, výpočty autorů

Tabulka 281: Financování agend paušální platbou - POÚ, koeficient 1,48

	Čisté mzdové náklady na FTE	Podíl agendy na PP	Celkem náklad na agendu
Ochrana přírody a krajiny	678 827	1,7 %	12 963 164
Odpadové hospodářství	691 350	1,5 %	11 342 769
Přestupky	723 219	3,4 %	25 926 328
Vymáhání pohledávek	621 512	2,6 %	19 444 746
Sociální činnost	687 904	4,3 %	32 407 910
Ostatní agendy - paušální platba		57,9 %	440 747 583

Zdroj: Dotazníkové šetření, výpočty autorů

Následující tabulka shrnuje dopad změny financování u POÚ. Na základě analýzy míry krytí vychází, že PP u POÚ byla v roce 2017 financována z 87 % (tj. deficit financování dosahoval v roce 2017 98 mil. Kč). Navýšení příspěvku při využití navrhované struktury financování dosahuje 184 mil. Kč pro rok 2017.

Tabulka 282: Dopad změny financování – POÚ, koeficient 1,32

Financování	Návrh změny financování (mil. Kč)	Skutečný stav pro rok 2017 (mil. Kč)
Výkonové	5	-
Úvazky	110	-
Příspěvek stavební působnost	242	247
Paušál - po agendách	103	-
Paušál - ostatní agendy	380	289
Opatrovnictví	26	26
Matriční činnost	-	120
Celkem	866	682

Zdroj: Dotazníkové šetření, výpočty autorů

Tabulka 283: Dopad změny financování – POÚ, koeficient 1,48

Financování	Návrh změny financování (mil. Kč)	Skutečný stav pro rok 2017 (mil. Kč)
Výkonové	6	-
Úvazky	123	-
Příspěvek stavební působnost	283	247
Paušál - po agendách	120	-
Paušál - ostatní agendy	441	289
Opatrovnictví	26	26
Matriční činnost	-	120
Celkem	998	682

Zdroj: Dotazníkové šetření, výpočty autorů

Závěrem uvedeme tabulku s odhadovanými hodnotami jednotlivých úkonů. Při interpretaci dat v tabulce je třeba zohlednit všechny skutečnosti spojené se sběrem dat a výpočty, které byly uvedeny ve studii, stejně jako veškeré předpoklady, jež musely být z důvodu problematického získávání údajů přijaty.

Tabulka 284: Odhadovaná cena úkonu za předpokladů uvedených ve studii

OP	Cena za úkon (Kč), koeficient 1,32	Cena za úkon (Kč), koeficient 1,48
Vydání potvrzení o občanském průkazu	193	220
Výjezdy nebo klienti obsloužení v tzv. "off line procesech"	803	918
Vydání OP s SČP	106	121
Vydání OP bez SČP	106	121
ŘP		
Odvolací řízení a vydání rozhodnutí	-	-
Vydání dat z registru řidičů	46	53
Řízení o námitkách proti zápisu počtu bodů	1 093	1 263
Přijetí žádosti a vydání paměťové karty řidiče systému Digitálního tachografu (občan ČR i cizince)	91	105
Přijetí žádosti o vydání řidičského průkazu (včetně mezinárodních) a vydání řidičského průkazu (včetně mezinárodních)	90	104
Výpis z EKŘ a záznamu bodového hodnocení řidičů	68	79
Přijetí žádosti a vydání průkazu (zaznamenání) profesní způsobilosti řidiče pro cizince	137	158
Záznamy o počtu bodů dosažených řidičem v bodovém hodnocení a další úkony spojené s bodovým hodnocením řidičů	137	158
Správní řízení a vydání rozhodnutí o pozastavení, odnětí, podmínění, omezení a vrácení ŘO	546	631
EO		
Přijetí a zpracování přihlášení k trvalému pobytu v obci	122	137
Správní řízení o ukončení trvalého pobytu	1 825	2 055
z toho: Správní řízení o ukončení trvalého pobytu na území České republiky	122	137
Přijetí a zpracování ohlášení adresy pro doručování (její změnu nebo zrušení)	91	103
Výpis z informačního systému evidence obyvatel dle § 8 Zákona č. 133/2000, Sb.	122	137
Opravy údajů v informačním systému	122	137
Oznámení vlastníkům objektů o počtu přihlášených osob	91	103
CZP		
Vydání výpisu z bodového hodnocení řidiče	38	43
Vydání výpisu z insolvenčního rejstříku	32	37
Vydání výpisu z Katastru nemovitostí	54	61
Snímek z katastrální mapy	54	61
Vydání výpisu z Rejstříku trestů fyzické osoby	54	61
Vydání výpisu z Rejstříku trestů právnické osoby	43	49
Vydání výpisu z Veřejných rejstříků	43	49
Vydání výpisu z Živnostenského rejstříku	43	49
Podání do registru účastníků provozu modulu autovraků ISOH	38	43
Vydání výpisu z bodového hodnocení řidiče	35	40
Vydání výpisu z některého ze základních registrů, nebo o žádost o změnu údajů v registru	54	61
Zřízení datové schránky na žádost	81	92
Přidání pověřené osoby, zneplatnění přístupových údajů či znepřístupnění datové schránky a jiné úkony spojené s užíváním datových schránek	81	92
Konverze dokumentu v listinné podobě do dokumentu obsaženého v datové zprávě nebo datovém souboru	81	92
Konverze dokumentu obsaženého v datové zprávě nebo datovém souboru do dokumentu v listinné podobě	54	61

Zprostředkována identifikace osoby	108	122
Přijetí podání podle živnostenského zákona (§ 72)	59	67
SDÚ		
Vydání rozhodnutí, usnesení, pokut a přestupků celkem	756	852
Řízení a vydání rozhodnutí o připojení nebo zrušení připojení sousední nemovitosti k silnici nebo místní komunikaci, nebo připojení komunikace k silnici nebo místní komunikaci, popř. stavební úpravy stávajícího připojení	756	852
Řízení a vydání rozhodnutí o uzavírce a objízďce pozemní komunikace na základě žádosti osoby, v jejímž zájmu má dojít k uzavírce	1 323	1 491
Řízení a vydání rozhodnutí o povolení zvláštního užívání silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům	756	852
Řízení a vydání rozhodnutí o umístění pevné překážky na pozemní komunikaci	756	852
Řízení a vydání rozhodnutí o povolení k zřizování a provozování reklamních zařízení a povolení provádět stavby nebo terénní úpravy v silničním ochranném pásmu silnice II. a III. třídy	567	639
Řízení a vydání rozhodnutí o dodatečném povolení v případě havárie inženýrských sítí	567	639
Odvolací řízení	756	852
Vydání jiných stanovisek, vyjádření a souhlasů	472	533
Stanovení dopravního značení	1 228	1 385
Vydání licence / stanoviska k ní - pro městskou autobusovou dopravu	1 701	1 917
Rozhodnutí o změně jízdních řádů	378	426
Vydání stanoviska pro koncesovanou živnost taxislužba	-	-
Výpis z evidence vozidel taxislužby	113	128
Vystavení, zamítnutí, odejmutí průkazů řidiče taxislužby	378	426
Rozhodnutí o sankcích při porušení zákona 111/1994 Sb. o silniční dopravě s provozovatelem taxislužby	756	852
Vydání osvědčení o odborné způsobilosti	-	-
Řízení o udělení a vydání rozhodnutí o oprávnění k provozování stanice měření emisí (SME)	472	533
Řízení o vydání a vydání osvědčení k činnosti SME	283	320
Řízení o uložení pokuty při porušení stanovených povinností provozovatelem SME	945	1 065
Odvolací řízení	756	852
ZK		
Zkoušky z odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla včetně zkoušek opakovaných	264	339
Řízení a vydání rozhodnutí o registraci k provozování autoškoly, včetně změn a odnětí registrace a schválení výcvikového vozidla	705	903
ÚP		
Územně plánovací dokumentace a jejich změny (ÚP+zÚP+uÚP+RP+zRP) pořizované ve sledovaném roce	77 186	86 542
Vydané územně plánovací informace - § 21 odst. 1	4 875	5 466
Vydání stanovisek, závazných stanovisek, vyjádření, sdělení apod. jako dotčeného orgánu podle stavebního zákona - § 6 odst. 1 písm. e) a f)	7 312	8 199
OSÚ		
Vydání územního rozhodnutí - § 92	7 266	8 891
Vydání rozhodnutí o změně nebo zrušení územního rozhodnutí - § 94	7 266	8 891
Vydání společného rozhodnutí - § 94a	12 456	15 242
Vydání územního souhlasu - § 96 odst. 4 (samostatného)	2 999	3 669
Vydání společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru - § 96a	4 440	5 433
Vydání souhlasu s ohlášením - § 106	3 518	4 304
Vydání stavebního povolení - § 115	6 804	8 326
Vydání povolení změny stavby před jejím dokončením - § 118 odst. 3	5 305	6 492
Vydání kolaudačního souhlasu - § 122 a kolaudačního rozhodnutí	3 806	4 657
Vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby - § 129 odst. 3	8 073	9 879

Výzva o přidělení čísla popisného nebo evidenčního, případně orientačního - 121 odst. 2	346	423
Vydání usnesení o zastavení řízení vedeného z moci úřední - § 66 odst. 2	1 269	1 552
Vložení identifikačních údajů do systému územní identifikace (ISÚI)	288	353
SSÚ - D		
Vydání souhlasů s ohlášením - § 106	8 772	10 051
Vydání stavebního povolení - § 115	9 650	11 056
Vydání povolení změny stavby před jejím dokončením - § 118 odst. 3	7 310	8 376
Vydání kolaudačního souhlasu - § 122 a kolaudačního rozhodnutí	5 848	6 701
Vydání rozhodnutí o předčasném užívání stavby - § 123	4 679	5 361
Vydání rozhodnutí o zkušebním provozu stavby - § 124	4 679	5 361
Ověření dokumentace - § 125 odst. 4	4 240	4 858
Vydání rozhodnutí o povolení k odstranění stavby - § 128 odst. 4	5 848	6 701
Vydání usnesení o postoupení podání pro nepříslušnost - § 12	658	754
Vydání usnesení o zastavení řízení o žádosti - § 66 odst. 1	1 754	2 010
SSÚ - V		
Vydání souhlasu s ohlášením - § 106	2 498	2 819
Vydání stavebního povolení - § 115	13 875	15 662
Vydání povolení změny stavby před jejím dokončením - § 118 odst. 3	2 960	3 341
Vydání kolaudačního souhlasu - § 122 a kolaudačního rozhodnutí	7 215	8 144
Ověření dokumentace - § 125 odst. 4	2 405	2 715
Vydání rozhodnutí o povolení k odstranění stavby - § 128 odst. 4	15 263	17 228
Vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby - § 129 odst. 3	15 263	17 228
Vydání usnesení o postoupení podání pro nepříslušnost - § 12	555	626
Vydání usnesení o zastavení řízení o žádosti - § 66 odst. 1	1 665	1 879
Vydání usnesení o zastavení řízení vedeného z moci úřední - § 66 odst. 2	1 480	1 671
Vydání rozhodnutí dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů	4 255	4 803
Vydání rozhodnutí dle zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů	4 440	5 012
PP		
Vyjádření k návrhu na prohlášení věci za kulturní památku (KP) podle ust. § 3 odst. 1	6 168	6 920
Vyjádření ke zrušení prohlášení věci za KP podle ust. § 8 odst. 2	8 866	9 948
Rozhodnutí o opatřeních, která je povinen vlastník KP učinit, vydaná podle ust. § 10 odst. 1	9 252	10 380
Rozhodnutí o podmínkách pro další výkon činnosti či o zákazu výkonu činnosti dle § 11 odst. 2	9 252	10 380
Rozhodnutí o způsobu odstranění závady, jde-li o KP, podle ust. § 12 odst. 1	5 782	6 488
Závazná stanoviska vydávaná k obnově movitých KP podle ust. § 14 odst. 1	5 782	6 488
Závazná stanoviska vydávaná k obnově nemovitých KP podle ust. § 14 odst. 1	7 132	8 001
Závazná stanoviska vydávaná podle ust. § 14 odst. 2	5 590	6 271
Rozhodnutí o příspěvku na obnovu KP podle § 16 odst. 2	8 095	9 083
Rozhodnutí o vymezení ochranného pásma podle ust. § 17 odst. 1	10 408	11 678
Stanoviska k územně plánovací dokumentaci podle ust. § 29 odst. 2 písm. c)	3 084	3 460
Ustanovení komise, konzervátora či zpravodaje státní památkové péče podle ust. § 31	5 782	6 488
Rozhodnutí o uložení pokuty	9 252	10 380
Opatření k ochraně nálezů a rozhodnutí o přerušení prací v souvislosti nepředvídaným nálezem kulturně cenných předmětů, detailů stavby nebo archeologických nálezů podle ust. § 176	1 542	1 730
Vyjádření k záměru vyhlášení přírodních rezervací a přírodních památek podle ust. § 41	1 927	2 163

OŽÚ		
Vydání výpisu ze ŽR jako průkazu živnostenských oprávnění	1 865	2 126
Vydání výpisu a potvrzení ze živnostenského rejstříku	93	106
Vyrozumění o přerušení a pokračování v provozování živnosti	187	213
Řízení a vydání rozhodnutí o zrušení živnostenského oprávnění	1 865	2 126
- z toho sankčních	1 865	2 126
Vyrozumění o zápisu provozovny, změn do živnostenského rejstříku a míst pro vypořádání závazků po ukončení provozovny	187	213
Řízení a vydání rozhodnutí o pozastavení živnostenského oprávnění	1 865	2 126
Řešení podnětu	746	850
Další stanoviska, vyjádření a souhlasy	746	850
Zpracování Avíza	746	850
VÚ		
Nakládání s vodami (§ 8 odst. 1 vodního zákona), změna povolení k nakládání s vodami (§ 12 vodního zákona)	3 116	3 513
Povolení k některým činnostem nebo jeho změna (§ 14 odst. 1 vodního zákona)	1 833	2 066
Vypouštění odpadních vod s obsahem zvlášť nebezpečných látek nebo jeho změna (§ 16 vodního zákona)	1 833	2 066
Stavební povolení k vodním dílům (§ 15, § 55 vodního zákona), změna stavby před jejím dokončením (§ 15 vodního zákona, § 118 stavebního zákona)	7 333	8 266
Stanovení, změna a zrušení ochranného pásma vodních zdrojů (§ 30 vodního zákona), stanovení, změna nebo zrušení ochranného pásma vodního díla (§ 58 vodního zákona)	5 866	6 613
Zařazení vodního díla do kategorie technickobezpečnostního dohledu (§ 61 vodního zákona)	825	930
Vymezení území určených k rozlivům povodní (§ 68 vodního zákona), stanovení, změna nebo zrušení záplavového území (§ 66 vodního zákona)	7 333	8 266
Schválení nebo změna manipulačního řádu (§ 59 a § 115 vodního zákona)	2 383	2 686
Souhlas vodoprávního úřadu (§ 17 vodního zákona) (§ 17 vodního zákona)	1 833	2 066
Souhlas s ohlášením (§ 15a vodního zákona) (§ 15a vodního zákona)	1 925	2 170
Závazné stanovisko (§ 104 odst. 9 vodního zákona)	1 100	1 240
Schválení havarijního plánu (§ 39 vodního zákona)	1 833	2 066
Rozhodnutí v pochybnostech (§ 3 odst. 3, § 8 odst. 4, § 38 odst. 13, § 43 odst. 2, § 44 odst. 3, § 55 odst. 4, § 56 odst. 5, § 64 odst. 2 a § 71 odst. 4 vodního zákona)	2 200	2 480
Další rozhodnutí správního úřadu podle vodního zákona	2 200	2 480
Stížnosti a další podání (§ 37 správního řádu)	2 933	3 306
Ukládání sankcí (§ 116 až § 125k vodního zákona)	3 666	4 133
Vodoprávní dozor (§ 110 vodního zákona)	2 933	3 306
Vyjadřovací činnost	733	827
Kontroly technickobezpečnostního dohledu (§ 62 odst. 4 písm. b) vodního zákona)	1 558	1 756
Schválení kanalizačního řádu nebo jeho změna (§ 14 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích)	1 833	2 066
Další rozhodnutí správního úřadu podle zákona o vodovodech a kanalizacích	2 200	2 480
OPK		
Správní rozhodnutí celkem	2 786	3 125
Povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1	3 074	3 448
Přijetí oznámení o kácení dřevin podle § 8 odst. 2 a 4 a rozhodnutí o pozastavení, omezení nebo zákazu kácení dřevin podle § 8 odst. 2 a 4	1 537	1 724
Opatření obecné povahy	3 074	3 448
Závazná stanoviska	1 537	1 724
Další vyjádření a souhlasy	-	-
OH		
Zpracování a vydání správního rozhodnutí celkem	467	523

Provedení kontroly (dozoru) se zápisem	1 307	1 465
Vydání vyjádření a závazných stanovisek	933	1 046
Zrušené a vrácené rozhodnutí včetně autoremedury	1 587	1 779
Hlášení evidence odpadů celkem (dle zákona o odpadech)	187	209
OL		
Vydání loveckého lístku	194	218
Vydání správních rozhodnutí	3 890	4 365
Další závazná stanoviska, vyjádření a souhlasy	778	873
Odvolací řízení a vydání rozhodnutí	778	873
z toho potvrzení rozhodnutí nadřízeným orgánem	1 945	2 183
OV		
Správní řízení a vydání rozhodnutí	1 455	1 631
Vydání stanovisek, vyjádření a souhlasů	873	979
Odvolací řízení a vydání rozhodnutí	6 207	6 959
z toho potvrzení rozhodnutí nadřízeným orgánem	1 940	2 175
OZPF		
Vydání rozhodnutí o tom, zda je pozemek součástí zemědělského půdního fondu (§ 1 odst. 4 zákona)	1 930	2 164
Vydání souhlasu ke změně trvalého travního porostu na ornou půdu (§ 2 zákona)	3 861	4 329
Vydání souhlasu k použití sedimentů z rybníků, vodních nádrží a vodních toků (§ 3a odst. 1 zákona)	1 544	1 731
Vydání stanoviska v rámci územně plánovací činnosti (§ 5 odst. 2 zákona)	1 062	1 190
Vydání vyjádření k návrhu tras (§ 7 odst. 4 zákona)	676	758
Vydání souhlasu s odnětím půdy ze ZPF (§ 9 odst. 8 zákona) včetně změn souhlasů	1 544	1 731
Vydání rozhodnutí o odvodech za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (§ 11 odst. 2 zákona)	1 544	1 731
Vydání potvrzení o ukončení rekultivace (§ 11b odst. 2 zákona)	772	866
Vydání opatření v procesech podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (§ 15 písm. m zákona, § 17a písm. j) zákona)	1 255	1 407
Projednání přestupku (dle § 15 písm.l) zákona)	3 089	3 463
Ukládání opatření k nápravě závadného stavu (§ 15 písm. c) zákona, § 17a písm.i) zákona)	1 737	1 948
Provádění kontrolní činnosti (plnění podmínek souhlasu, plnění uloženého opatření k nápravě, plnění povinností dle § 3, kontrola výkonu přenesené působnosti atd.)	1 930	2 164
Metodická a konzultační činnost	66	74
Evidence informací dle § 3b zákona	193	216
OZ		
Správní řízení a vydání rozhodnutí	2 899	3 273
Vydání stanovisek, vyjádření a souhlasů	703	793
Odvolací řízení a vydání rozhodnutí	703	793
z toho potvrzení rozhodnutí nadřízeným orgánem	1 757	1 983
Provedení kontroly (dozoru) se zápisem	1 757	1 983
RY		
Vydání rybářského lístku	32	49
Další správní řízení a vydání rozhodnutí	214	326
Další stanoviska, vyjádření a souhlasy	643	977
Odvolací řízení a vydání rozhodnutí	1 071	1 628
z toho potvrzení rozhodnutí nadřízeným orgánem	536	814

12.6 Celkový dopad změny financování přenesené působnosti u krajů

Přenesená působnost, kterou prování krajské úřady je do značné míry rozdílná v porovnání s agendami obcí. Činnost krajů je do značné míry tvořena činnostmi koncepčními, metodickými a kontrolními a nelze je zmapovat formou četnosti a odhadované časové náročnosti.

Následující tabulka ukazuje možné varianty financování výkonu přenesené působnosti krajů v případě, že bude míra nákladů v rozsahu 90 %, resp. 100 % a srovnání s náklady krajů zjištěnými na základě Analýzy AK a také dat MONITORu. Zjištěná výše nákladů není totožná s příspěvkem, neboť výpočet příspěvku je rozdělen na základě zjištěného počtu pracovníků vykonávajících PP.

Tabulka 285: Varianty financování na základě propočtu adekvátních pracovních úvazků krajů v roce 2016

	Jihočeský	Jihomoravský	Karlovarský	Vysočina
Počet zaměstnanců vykonávajících PP	256	327	142	177
Celkové náklady (Analýza AK)	177 559 040	235 592 605	98 115 787	120 146 278
Celkové náklady (MONITOR)	173 129 064	207 506 544	100 654 883	118 164 082
Příspěvek na výkon PP (90 % míra krytí)	163 926 137	209 069 858	90 991 813	113 083 421
Příspěvek na výkon PP (100 % míra krytí)	182 140 152	232 299 842	101 102 014	125 648 245
Skutečná výše příspěvku v roce 2016	80 269 400	115 254 200	52 504 200	68 257 300
	Olomoucký	Pardubický	Plzeňský	Středočeský
Počet zaměstnanců vykonávajících PP	235	196	203	310
Celkové náklady (MONITOR)	104 234 250	176 564 304	170 398 869	184 287 170
Celkové náklady (MONITOR)	176 089 996	143 782 011	140 737 643	264 614 951
Příspěvek na výkon PP (90 % míra krytí)	150 479 071	125 634 016	130 052 337	198 696 407
Příspěvek na výkon PP (100 % míra krytí)	167 198 968	139 593 351	144 502 597	220 773 786
Skutečná výše příspěvku v roce 2016	76 028 000	68 256 900	72 720 400	116 317 400
	Královéhradecký	Liberecký	Moravskoslezský	
Počet zaměstnanců vykonávajících PP	206	202	335	
Celkové náklady (Analýza AK)	126 245 952	134 515 875	187 447 110	
Celkové náklady (MONITOR)	165 691 115	127 127 721	215 696 055	
Příspěvek na výkon PP (90 % míra krytí)	131 781 246	129 283 934	214 192 550	
Příspěvek na výkon PP (100 % míra krytí)	146 423 606	143 648 815	237 991 722	
Skutečná výše příspěvku v roce 2016	74 649 000	63 118 700	116 830 700	
	Ústecký	Zlínský	celkem	
Počet zaměstnanců vykonávajících PP	342	208	-	
Celkové náklady (MONITOR)	286 792 227	209 014 780	2 210 914 247	
Celkové náklady (MONITOR)	227 485 124	171 382 113	2 232 061 301	
Příspěvek na výkon PP (90 % míra krytí)	218 802 972	133 446 121	2 009 439 881	
Příspěvek na výkon PP (100 % míra krytí)	243 114 414	148 273 467	2 232 710 978	
Skutečná výše příspěvku v roce 2016	89 824 900	75 911 600	1 069 942 700	

Zdroj: Analýza AK, MONITOR, výpočty autorů

Při stanovené míře krytí ve výši 100 % je nutné navýšení příspěvku o 108,7 % (tj. navýšení o 1 163 mil. Kč v roce 2016). Při předpokládané optimální výši krytí v rozsahu 90 % čistých nákladů na výkon přenesené působnosti je nutné navýšení příspěvku o 87,8 % (tj. navýšení o 939 mil. Kč v roce 2016).

Co se týče městských částí, navrhuje se za aktuálních podmínek zachovat současný stav.

12.7 Další zjištění

Vazba na digitalizaci a eGovernment

Dle stanoviska ministryně MPO patří mezi její priority další rychlé dopracování a plná digitalizace živnostenské agendy. Informační systém Rejstříku ŽP by měl přes Portál občana umožnit elektronické podání přes mailovou aplikaci občanů s e-identitou a současně rejstřík plně propojit s dalšími rejstříky včetně plátců daně. Společným cílem ministryně MPO a hlavního architekta eGovernmentu včetně MV je rozvinutí koncepce Digitální Česko reagující na fakt, že čeští občané a firmy v evropsky nadprůměrné míře využívají digitální komunikaci s firmami a bankami¹⁵⁶ a veřejná správa musí tento vývoj odrazit pomocí tzv. vícekanálového („omnichannel“) přístupu. Neboli umožnit jak konvenční, tak uživatelsky vstřícný digitální přístup ke službám živnostenské agendy (ale také dalších agend, které nejsou v rámci přenesené působnosti). Proto bude na MPO upravena funkce náměstka pro digitalizaci ekonomiky.

Po realizaci možnosti plné digitalizace živnostenské agendy by měla v budoucnu podstatně klesnout pracovní náročnost živnostenské agendy poskytované konvenčním kanálem, fyzickou návštěvou stejně jako je tomu dnes již v českých bankách.

Měření pracovní náročnosti agend přenesené působnosti a obecná doporučení

V současné době se při měření pracovní náročnosti agend musíme mnohdy spoléhat na odhady založené na vybraných šetřeních.

Pan ředitel Kuchař MV navrhl při diskusi se zpracovateli šířeji využít zápisu rozhodnutí u řady agend v dosud málo využitém Rejstříku práv a povinností (RPP), což by podpořilo transparentci a současně umožnilo i trochu přesněji odhadovat výkony jednotlivých agend.

Současně také zpracovatel navrhl zásadnější sledování pracovní náročnosti jednotlivých agend (přenesené působnosti) pro cca 500-600 největších municipalit a obcí. Navrhl systematické shromažďování a vyhodnocování údajů jednotným informačním softwarem (příp. různými softwary aplikujícími stejná pravidla/metodiku) s minimálním administrativním zatížením samotných zaměstnanců. Klíčovou součástí by tvořil softwarový produkt, nebo set provázaných aplikací, sledující časovou náročnost jednotlivých procesů – workflow IS personální systém za účelem jednotné evidence zaměstnanců a logické funkce pro vzorovou kalkulaci mezd. Dle konzultací s experty v dané oblasti předpokládáme, že administrativní náročnost tohoto systému by neměla být vysoká, jelikož jde již o standardní řešení využívané v soukromé sféře¹⁵⁷ a v některých případech i interně v rámci orgánů státní správy a samosprávy, a lze ho zkombinovat s již běžícími aplikacemi u potenciálních uživatelů.

Základním východiskem je, že bez dostupných spolehlivých dat je jen velmi obtížné navrhovat a vyhodnocovat dopady různých systémů financování a argumentačně obhájit dosažené výsledky.

¹⁵⁶ Dle údajů EU valná většina české populace (dle ČBA až 82 procent klientů bank) spravuje své finance přes elektronické bankovníctví.

¹⁵⁷ Řešení je již desítky let zcela běžné a nezbytné při fakturaci např. v právnických a poradenských firmách, kdy jednotliví pracovníci obsluhují různé agendy různých klientů.