

Znižovanie administratívnej záťaže a nástroje eGovernmentu

Ján Hargaš

Jan.hargas@capgemini.com

Regulácia je v trhovej ekonomike nevyhnutná a na jej správne fungovanie dôležitá. Na druhej strane prílišné regulovanie vytvára bariéry a prináša neželané finančné a administratívne zaťaženie pre podniky a občanov. Primárnym zámerom každej regulácie by preto malo byť efektívne dosiahnutie spoločenského cieľa pri dodržaní čo najnižšej záťaže, ktorú táto regulácia vytvára. Keďže tieto dva prístupy sú často v kontradikcii, skutočným umením je vytváranie takej legislatívy, ktorá dokáže nájsť tú správnu rovnováhu. Akým spôsobom môže v tvorbe pomáhať aplikácia eGovernmentu? Ako proces znižovania administratívnej záťaže dokáže prispieť k úspešnosti zavedenia eGovernment riešení?

PODSTATA ADMINISTRATÍVNEJ ZÁŤAŽE

Na pochopenie administratívnej záťaže je nevyhnutná správna definícia jej obsahu a základných termínov s ňou spojených. Podstatou existencie administratívnej záťaže je úsilie vlády zabezpečiť verejný záujem a z toho dôvodu je aj existencia opatrení, ktoré zavádzajú podnikateľov na vykonanie, resp. nevykonávanie vybraných činností (obsahové povinnosti). Popritom existujú aj povinnosti informovať o určitých skutočnostiach (informačné povinnosti). Administratívne bremeno predstavuje sumu nákladov, ktoré musí podnikateľský sektor znášať s cieľom splniť informačné povinnosti stanovené legislatívou. (obrázok č. 1) To zahŕňa nielen poskytovanie informácií smerom k verejnej správe, ale aj k tretím subjektom (napr. povinné označovanie potravín v legislatívu stanovenom rozsahu).

Odhaduje sa, že administratívne zaťaženie vytvorené legislatívou EÚ v rámci jej členských štátov predstavuje až 3,5 % HDP v EÚ¹. Aj to je znak toho, že princíp rovnováhy medzi cieľmi regulácie a časovou a finančnou náročnosťou jej plnenia sa nie vždy darí dodržiavať. Je to dôvod, prečo viacero vlád a medzinárodných zoskupení tlačí do popredia myšlienku znižovania administratívnej záťaže podnikateľov a občanov. Dnes existuje viacero ini-

ciatív v medzinárodnom a národnom meradle, pričom medzi najdôležitejšie môžeme zaradiť tieto:

- ★ Rozhodnutie EK z 28. februára 2006 o vytvorení Skupiny vysokokvalifikovaných národných expertov pre právnu úpravu
- ★ Rozhodnutie EK z 31. augusta 2007 ktorým sa zriaďuje Skupina nezávislých zainteresovaných strán na vysokej úrovni pre oblasť administratívnej záťaže
- ★ Akčný program znižovania administratívnej záťaže v EÚ (2007)
- ★ Meranie administratívnej záťaže: The OECD Red Tape Scoreboard
- ★ Akčný program znižovania administratívneho zaťaženia podnikania v SR 2007-2012

SPÔSOBY ZNIŽOVANIA ADMINISTRATÍVNEJ ZÁŤAŽE

Prístupy k znižovaniu administratívnej záťaže sa odvíjajú od základnej jednotky, ktorá administratívnu záťaž spôsobuje, t. j. konkrétny zákon, výhláška alebo iná legislatívna norma. Prístupy sa delia na dve kategórie:

- A. Prehodnocovanie dopadov prijímanej regulácie na jej cieľovú skupinu ešte vo fáze príprav (použitím metodiky RIA - Regulation impact assessment)

B. Reforma existujúcej právnej úpravy a jej aplikácie smerom k jej zjednodušeniu

Aplikácia spomenutých prístupov je rôzna, ideálnym krokom je ich synchronizované zavedenie podporené dostatočnou politickou vôľou, t. j. nezávislým orgánom, ktorý bude znižovanie administratívnej záťaže podporovať a bude zároveň plniť funkciu „dozorca“ nad aplikáciou uvedených prístupov v jednotlivých rezortoch, ktoré záťaž vytvárajú alebo danú agendu spravujú.

V prípade oboch prístupov sa v praxi osvedčilo päť základných spôsobov, ktoré prinášajú najväčší pozitívny efekt v zmysle zníženia záťaže:

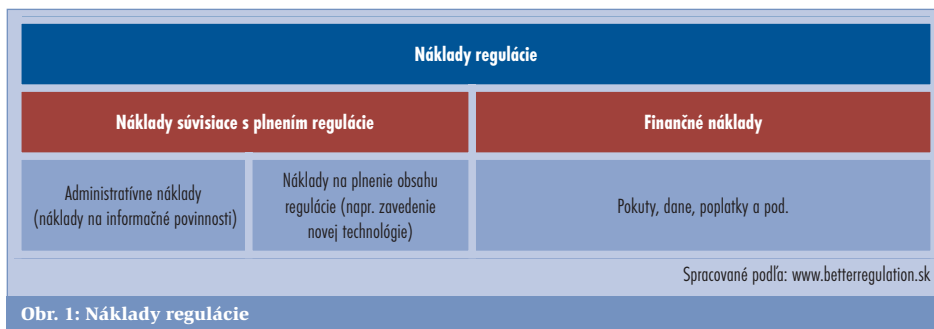
1. Odstránenie, redukcia, zjednotenie alebo iná úprava obsahu povinností v legislatíve
2. Zjednotenie procesu a spôsobu naplňania požiadaviek legislatívy (redukcia kontrol, zjednotenie terminológie, atď.)
3. Zdieľanie dát a spojené akcie verejnej správy (redukcia duplicitných požiadaviek na údaje, zavedenie One-Stop-Shop úradov, zber dát medzi úradmi a až následný zber zvyšku dát od podnikov)
4. Vytvorenie IT riešení a elektronizácia služieb (interaktívna komunikácia, formuláre, atď.)
5. Poskytnutie lepších návodov a informácií (jednoduchá formulácia návodov, checklisty, predbežné konzultácie, atď.)

Každý z týchto spôsobov redukcie záťaže obahuje viacero odporúčaní, ako by sa mal realizovať. Je dôležité poznamenať, že eGovernment je nástroj, ktorý je aplikovateľný takmer vo všetkých uvedených spôsoboch redukcie. Rozvoj IT riešení a služieb sa v tomto kontexte chápe ako zavedenie elektronických nástrojov interakcie (front-office) používateľa a verejnej správy (napr. nielen fyzický One-Stop-Shop, ale aj jeho elektronická forma).

EFEKTÍVNE POSKYTOVANIE SLUŽIEB vs. POSKYTOVANIE EFEKTÍVNYCH SLUŽIEB

Z porovnania definície eGovernmentu a administratívneho bremena je vidieť, že administratívne bremeno sa do značnej miery chápe ako legislatívny problém, pričom aplikácia nástrojov eGovernmentu smeruje k zjednodušeniu výkonu úloh a ich podporných procesov, ktoré sú na základe legislatívy potrebné. eGovernment sa preto často chápe ako elektronizácia momentálne existujúcich procesov, t. j. ide najmä o **zmenu spôsobu poskytovania** služieb a nie o radikálnu **zmenu v spôsobe regulácie**. V tomto bode je preto nevyhnutné pripomenúť, že pri takomto chápaní je potenciál eGovernmentu na znižovanie administratívnej záťaže relevantný len do tej miery, ako to umožnia legislatívne pravidlá poskytovania určitých služieb (definovanie potrebných procesov).

Skutočne signifikantné zníženie pociťovanej administratívnej záťaže (čo je do značnej miery subjektívne hodnotenie) a hodnôt nameraných použitím metodiky SCM (pozri nižšie) je možné len za predpokladu, že k eGovernmentu sa bude pristupovať ako k možnosti **zmeny spôsobu regulácie a jej aplikácie pre určité životné/podnikateľské situácie** a nielen ako k prostriedku na „elektronizáciu“ momentálne fungujúcich procesov.



Názor publikovaný v magazíne European Journal of ePractice vystihuje túto situáciu veľmi vhodne: „Prevádzkovatelia eGovernmentu si začínajú byť vedomí, že rozsah politiky eGovernmentu sa rozšíril od základného poskytovania služieb smerom k dopadu poskytovaných služieb a od automatizácie procesov v záujme zvýšenia efektívnosti smerom k fundamentálnemu BPR (Business process reengineering) a efektívite, ktorú umožnia IT, s cieľom poskytnúť vyššiu pridanú hodnotu.“³ Obrat smerom k užívateľskej spokojnosti formou transformácie služieb verejnej správy je významným trendom súčasnosti. K tomu sa viaže aj termín „t-Government“, ktorý popisuje prechod od využívania IT na elektronizáciu

kde sú najväčšie straty času v aktuálnych procesoch, resp. kvalitatívneho – t. j. kde je najväčší potenciál pre vyššiu pridanú hodnotu lepšej regulácie formou nových procesov) predstavuje vodidlo smerom k pochopeniu služieb a ich následnej úpravy cez BPR podporený IT.

Výsledky merania administratívneho bremena sú návodom na aplikáciu nových riešení štátnej regulácie a ich vhodná realizácia za pomoci IT nástrojov znižuje administratívne bremeno a prináša pridanú hodnotu. Tento kolobeh vytvára ideálne spojenie znalostí prekážok podnikateľského rozvoja a ich riešenia pomocou nástrojov, ktoré sú dnes k dispozícii.

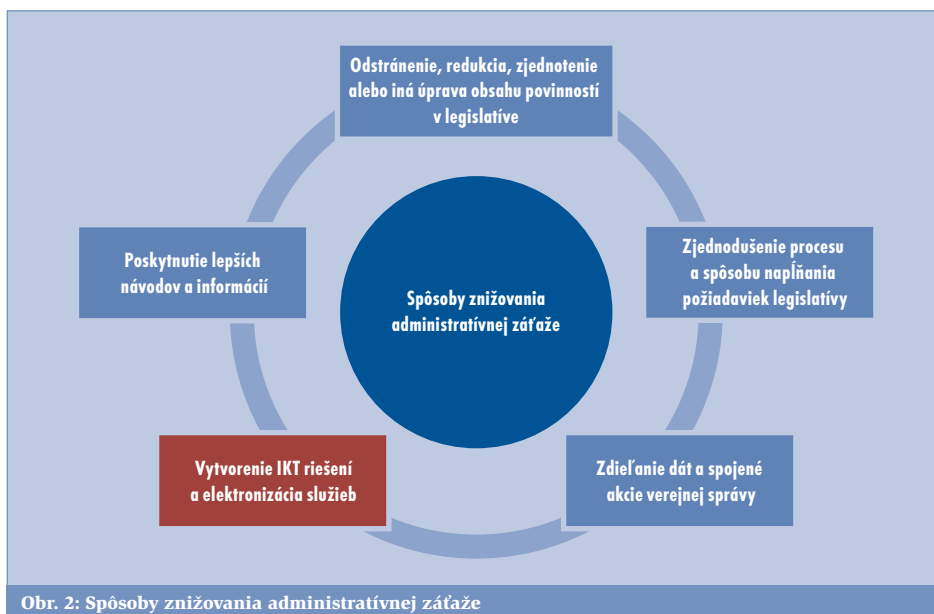
„eGovernment je elektronickou formou výkonu verejnej správy pri aplikácii informačno-komunikačných technológií v procesoch verejnej správy“

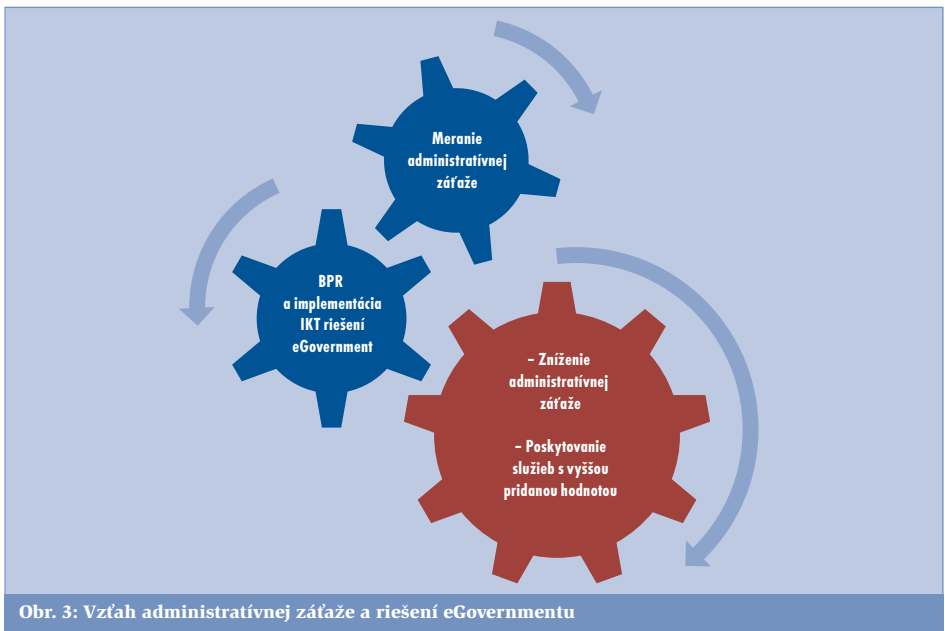
komunikácie smerom k transformácii spôsobu, akým verejná správa funguje a presadzuje svoju záujmy vo vzťahu k občanom či podnikom. Transformácia služieb verejnej správy by mala byť inšpirovaná súkromným sektorom a umožnená pomocou IT.

Vnímanie zaťaženia podnikateľmi cez meranie administratívneho bremena (kvantitatívne – t. j.

MERANIE ADMINISTRATÍVNEJ ZÁŤAŽE

Meranie administratívnej záťaže a meranie prínosov eGovernmentu k jej zníženiu je realizovateľné modelom SCM, ktorý sa medzinárodne osvedčil ako nástroj vyčíslenia administratívneho bremena a prináša viacero poznatkov aj o kvalitatívnom aspekte tohto zaťaženia. Jeho základným princípom je rozloženie legislatívy na kom-





Obr. 3: Vzťah administratívnej záťaže a riešení eGovernmentu

ponenty, ktoré sa dajú skúmať z hľadiska časovej a finančnej náročnosti na ich cieľovú skupinu. Tieto komponenty sa nazývajú Informačné povinnosti (IP) a skladajú sa z jednotlivých požiadaviek na dáta, ktoré musí podnik/občan štátnej správe dodať, aby bolo možné poskytnúť službu. Podstatou kvantifikácie je zmeranie časovej náročnosti (H) plnenia danej IP vyjadrenej v hodinovej mzde (T) a externých nákladoch spojených s plnením danej povinnosti (E) (náklady na kopírovanie, overovanie, atď.). Výsledná záťaž na jeden podnik ($P = H \times T + E$) spôsobená danou povinnosťou je následne vynásobená frekvenciou (F) povinnosti na ročnej báze a veľkosťou cieľovej skupiny povinnosti v národnom meradle (N). Výsledkom je ročná administratívna záťaž danej povinnosti na jej cieľovú skupinu ($AZ = P \times (N \times F)$).

Vhodne upravený model SCM, kde IP je nahradená službou verejnej správy sa dá aplikovať na meranie prínosu zavedenia riešení eGovernmentu na zníženie administratívnej záťaže v rámci služieb verejnej správy.

Finančne vyjadrený prínos zavedenia služieb

eGovernmentu k zníženiu administratívnej záťaže by vznikol porovnaním výsledkov AS – IS stavu s výsledkami TO – BE stavu po vhodnom čase od implementácie. Uvedený model možno aplikovať tak na meranie administratívnej záťaže na strane odberateľov ako aj poskytovateľov služieb, čo zároveň umožňuje porovnanie prínosov pre verejný sektor a „zákazníkov“ služieb verejného sektora.

V prípade merania prínosu eGovernmentu k zníženiu administratívneho zaťaženia použitím modelu SCM je dôležité brať ohľad na tieto skutočnosti, ktoré ho odlišujú od iných meraní prínosov:

- ★ Aby bolo možné kvantifikovať reálny prínos eGovernmentu k zníženiu administratívnej záťaže, je nevyhnutné zmerať rozdiel v náročnosti vybavovania agendy pred zavedením nástrojov eGovernmentu a po ich zavedení. Kľúčovým pre relevantnosť výsledkov je meranie s dostatočným časovým odstupom, aby bolo možné identifikovať kompletný prínos, ktorý sa často prejavuje až po dlhšej časovej perióde. Ako príklad možno uviesť zavedenie zaručeného elektronického podpisu, ktorého prínosy podniky začali

reálne pociťovať s oneskorením v dôsledku časovej náročnosti na jeho rozšírenie do miery, keď má jeho užívanie reálne význam v B2B, C2G, resp. B2G komunikácii.

- ★ Metodológia merania administratívnej záťaže modelom SCM sa nezameriava na hodnotenie iných prínosov okrem finančne vyjadreného času a nákladov spojených s plnením povinnosti (čo je rozdiel oproti metodikám typu MAREVA, eGEP a pod.)
- ★ Meranie prínosov eGovernmentu modelom SCM prináša viacero kvalitatívnych poznatkov, ktoré sú následne použiteľné pre budúce kroky:
 - ★ Je možné identifikovať špecifické miesta v legislatíve, ktoré predstavujú najväčšie bremeno;
 - ★ Výsledky umožňujú modeláciu dopadov pripravovaných opatrení;
 - ★ Kvalitatívna časť merania dokáže odpovedať na otázku, ktoré povinnosti v rámci služieb verejnej správy sú najviac iritujúce (nemusia totiž nevyhnutne predstavovať najväčšie bremeno) a akým spôsobom by sa podľa respondentov mali riešiť.

Pri pohľade na rozdiel medzi efektívnosťou poskytovania služieb (t. j. elektronizácia procesov) a poskytovaním efektívnych služieb (tvorba pridanej hodnoty cez BPR a aplikáciu IT smerom k vyššej pridanej hodnote pre používateľa) je zrejme, že veľkou výhodou SCM modelu je práve možnosť zberu kvalitatívnej spätnej väzby.

ZÁVER

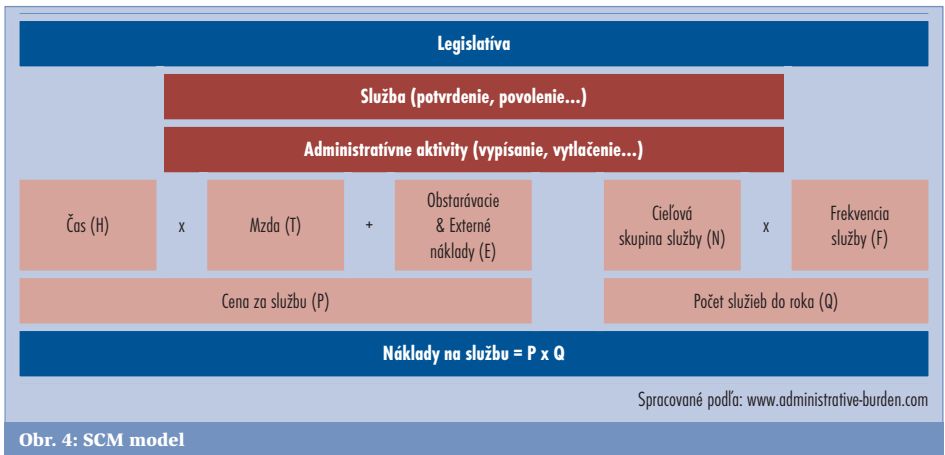
eGovernment predstavuje jeden zo základných nástrojov zjednodušovania podnikateľského prostredia v zmysle odstraňovania nadbytočnej administratívnej záťaže. Momentálne prebiehajúce projekty v SR plynúce z Operačného programu informatizácia spoločnosti (OPIS) a iniciatív jednotlivých rezortov tak predstavujú ideálnu príležitosť na vykonanie dlho očakávaných zmien vo fungovaní verejnej správy.

Treba však pripomenúť, že potenciálne naštartovanie Akčného programu znižovania administratívneho zaťaženia podnikania v SR 2007 – 2012 by celkovému progresu výnimočne pomohlo, nakoľko tento program obsahuje práve element zákazníckej skúsenosti (kvalitatívne dáta merania administratívnej záťaže) a umožňuje tak pretaviť predstavy obchodníkov o fungovaní verejnej správy priamo do implementácie nástrojov eGovernmentu ešte v čase návrhov riešenia. Tie by už nepredstavovali len elektronizáciu existujúcich služieb, ale použitím BPR majú potenciál poskytovať pridanú hodnotu smerom k zjednodušeniu regulácie a prispieť tak k rastu celého podnikateľského sektora v SR.

¹ „Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union“, European Commission, 2007

² <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=172>

³ “Wauters, P., Lörintz, B.: User satisfaction and administrative simplification within the perspective of eGovernment impact: Two faces of the same coin?“, European Journal of ePractice, August 2008



Obr. 4: SCM model

Spracované podľa: www.administrative-burdens.com