

Zpráva o účinnosti Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA)

1 Úvod

Vláda svým usnesením ze dne 14. prosince 2011 č. 922 uložila místopředsedkyni vlády a předsedkyni Legislativní rady vlády zpracovat a vládě do 30. září 2013 předložit zprávu o účinnosti Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace - RIA (dále jen „Obecné zásady“), které ve stávající podobě byly schválené výše uvedeným usnesením s účinností od 1. ledna 2012.

Základním podkladem pro přípravu této zprávy jsou výstupy z „Analýzy implementace a efektivnosti stávajícího nastavení procesu RIA v ČR“, která byla zpracována z důvodu zajištění nezávislosti při posuzování externím odborným řešitelským týmem Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v rámci projektu Vytvoření podmínek pro systematické zkvalitňování procesu hodnocení dopadů regulace (RIA), spolufinancovaného z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost.

Výše uvedená analýza byla zpracována na základě zadání definovaného Úřadem vlády ČR (dále jen „Úřad vlády“) jako gestora agendy RIA. Předmětem analýzy bylo nejen hodnocení srozumitelnosti a aplikovatelnosti procesních pravidel a metodiky pro provádění hodnocení dopadů regulace, ale i hodnocení fungování kontrolního orgánu ke kvalitě zpracovaných RIA v podobě Pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace při Legislativní radě vlády (dále jen „Komise“) a podpůrného metodického útvaru pro koordinaci procesu RIA na Úřadu vlády. Výstupem z této analýzy je závěrečná zpráva „Celkové hodnocení procesu provádění RIA jako součást legislativního procesu“, která je uvedena v kapitole č. 2. Závěrečná zpráva se sestává ze tří částí – úvod, odpovědi na evaluační otázky v řazení podle jednotlivých otázek a přehled hlavních závěrů a doporučení na zkvalitnění a zefektivnění procesu RIA v ČR.

Úvod shrnuje soubor evaluačních otázek, které Úřad vlády zadal v rámci externího hodnocení a vyhodnocení účinnosti procesu RIA v ČR. Celá 2. kapitola představuje výsledný výstup předložený externím hodnotitelem

ve formě závěrečné zprávy, jejíž výstupy Úřad vlády převzal v nezměněné formě, text nezkracoval ani nepřidával další témata. V návaznosti na formulovaná doporučení Úřad vlády navrhl konkrétní způsob realizace těchto opatření v části 3., a to zejména upřesněním metodické a koordinační role Úřadu vlády v agendě RIA a dále drobnými změnami Obecných zásad, jejichž úprava a řádné připomínkové řízení proběhne v souladu s termínem předložení vládě do 31. prosince 2013.

2 Závěrečná zpráva z celkového vyhodnocení procesu provádění RIA jako součásti legislativního procesu v ČR

Při provádění „Analýzy implementace a efektivnosti stávajícího nastavení procesu RIA v ČR“ v rámci projektu byla realizována 4 různá šetření¹:

- screening Závěrečných zpráv RIA formou jednotného vyhodnocení všech zpráv zpracovaných a předložených resorty v období od 1.1.2012 do 30.6.2013 na základě jednotné metodiky vypracované externím dodavatelem,
- hloubkové analýzy silných a slabých stránek 20 vybraných Závěrečných zpráv RIA z výše uvedeného vzorku,
- dotazníkové šetření mezi zaměstnanci ústředních správních úřadů, jednak proškolených v metodách RIA v letech 2006 - 2008 a mezi zpracovateli Závěrečných zpráv RIA, především v případě výše uvedeného vzorku 20 hloubkově zkoumaných Závěrečných zpráv RIA,
- hloubkové rozhovory s klíčovými zástupci Parlamentu ČR, zástupci resortů a členy Komise v celkovém počtu 20 respondentů (8 zástupců resortů, 6 poslanců a poslankyň a 3 senátoři Parlamentu ČR a 4 zástupci Komise).

Cílem bylo poskytnout odpovědi na následující evaluační otázky stanovené zadavatelem – Úřadem vlády:

1. Je způsob rozhodování o provedení RIA na základě zpracování Přehledů dopadů k návrhům právních předpisů účinným nástrojem umožňujícím včasnou identifikaci návrhů vyžadujících zpracování RIA? Je obsahová podoba přehledu dopadů vyhovující pro plnění tohoto cíle?

2. *Plní předkladatelé ze strany ústředních správních úřadů povinnost vyplývající z čl. IV odst. 7 Jednacího řádu vlády, tj. že při předkládání návrhů nelegislativních materiálů, v jejichž závěrech se navrhuje legislativní řešení, mají zpracovat minimálně přehled dopadů v souladu s Obecnými zásadami (příčemž cílem tohoto opatření je zamezení nadbytečnému vytváření regulace ve formě právních předpisů v případech, kdy lze věc řešit alternativní formou regulace nebo jiným nelegislativním opatřením)?*

3. *Přispívá zpracování Přehledu dopadů k transparentnosti a včasnému informování zainteresovaných stran pro účely konzultací a lepšímu plánování délky procesu RIA zpracovateli?*

4. *Jsou zpracované RIA ve sledovaném období (od 1. 1. 2012 do 30. 6. 2013) v souladu s povinnými náležitostmi stanovenými Obecnými zásadami? Povinnými náležitostmi jsou (odpověď je nutné získat samostatně ke každé z nich):*

4.1. *srozumitelný popis problematiky a strukturované škály cílů připravované regulace;*

4.2. *popis nulté varianty;*

4.3. *variantní posouzení věcných řešení a jejich vzájemné srovnání na základě předem definovaného souboru objektivních kritérií a ukazatelů vyplývajících z definovaných cílů pro výběr nejvhodnější varianty;*

4.4. *popis a výsledky konzultací k předloženým variantám;*

4.5. *kvantitativní či kvalitativní vyhodnocení a popis nákladů a přínosů jednotlivých variant;*

4.6. *doporučení vzešlá z porovnání variant se promítají do výsledného věcného řešení navržené regulace;*

4.7. *popis a harmonogram mechanismů pro přezkum účinnosti regulace;*

5. *Jsou zaměstnanci ústředních správních úřadů dostatečně obeznámeni s procesními pravidly a metodickými náležitostmi procesu RIA pro účely zpracování RIA do podoby závěrečných zpráv RIA?*

6. *Jsou Obecné zásady srozumitelným návodem pro zpracovatele RIA v ústředních správních úřadech, co se týče správného procesního a metodického postupu zpracování RIA?*

¹ Výstupy z těchto šetření jsou zveřejněny na webových stránkách Úřadu vlády na adrese ria.vlada.cz.

7. *Existuje potřeba dalšího vzdělávání (případně ve kterých oblastech)? Je současná metodická podpora pro zpracovatele ze strany Úřadu vlády ČR postačující? Existuje poptávka po možnostech sdílení dobré praxe na národní i mezinárodní úrovni v oblasti provádění RIA?*

8. *Je úroveň zpracovaných RIA negativně ovlivněna nedostatečným či nesprávným využitím relevantních statistických zdrojů dat? Pokud ano, je důvodem nedostatek dostupných souborů dat využitelných pro RIA nebo nedostatečné využívání dostupných zdrojů dat ze strany zpracovatelů RIA?*

9. *Je současná forma provádění kontroly kvality předkládaných RIA z hlediska formy (tj. prostřednictvím Komise), a načasování (tj. v momentě předložení návrhu do Legislativní rady vlády), účinným nástrojem zvyšování kvality výsledných RIA předkládaných vládě?*

10. *Jsou RIA vypracované resorty a předložené Vládou ČR jako zdůvodnění vládních návrhů zákonů využívány v Parlamentu ČR ve smyslu využití a odkazu na zde obsažené informace a zdůvodnění při projednávání návrhů ve výborech a při plenárních zasedáních oboru komor Parlamentu ČR? Pokud ne, jaké jsou hlavní příčiny tohoto stavu?*

V rámci této závěrečné zprávy budou shrnuta klíčová doporučení, která vyplynula ve vztahu k výše uvedeným otázkám z provedených šetření.

2.1 Odpovědi na evaluační otázky

Na základě výše uvedených šetření předložil externí hodnotitel následující odpovědi na výše uvedené otázky.

2.1.1 Otázka č. 1

Je způsob rozhodování o provedení RIA na základě zpracování Přehledů dopadů k návrhům právních předpisů účinným nástrojem umožňujícím včasnou identifikaci návrhů vyžadujících zpracování RIA? Je obsahová podoba přehledu dopadů vyhovující pro plnění tohoto cíle?

Na základě provedených dotazníkových šetření a hloubkových rozhovorů nebyly identifikovány žádné negativní komentáře nebo stížnosti na povinnost zpracovávat Přehled dopadů ani na jeho formu či pozici v rámci legislativního procesu. Forma v podobě tabulky vyhovuje, je přehledná a zpracovatelé RIA si na ni bez problémů zvykli. V rámci šetření rovněž nezazněla žádná kritika

na rozhodovací praxi vlády (resp. předsedy Legislativní rady vlády) a na činnost Komise v souvislosti s vyhodnocováním Přehledu dopadů.

Z analýz RIA předložených vládě v roce 2012 a v prvním pololetí 2013, ale i z analýzy procesu RIA před změnou Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace, schválených usnesením vlády ze 14. prosince 2011 č. 922, vyplývá, že díky zpracování Přehledu dopadů před schválením Plánu legislativních prací vlády od r. 2012 vzrostl počet předpisů, k nimž je RIA zpracována. Ve vztahu ke zpracovatelům i Legislativní radě vlády zpracování Přehledu dopadů funkci včasné identifikace potřeby zpracování RIA plní.

Za účinné opatření, které je k povinnosti zpracovávat Přehled dopadů komplementární, lze rovněž považovat obecné ustanovení čl. 5.5 a čl. 5.6 Obecných zásad, které obecně stanoví, že u předpisů předkládaných mimo Plán legislativních prací vlády je třeba RIA zpracovat vždy. Ani na tato ustanovení nezazněla v rámci hloubkových rozhovorů nebo dotazníkového šetření kritika, s výjimkou obecných negativních komentářů na „zbytečnost“ zpracování RIA tam, kde hlavním důvodem předložení návrhu (změny) právního předpisu je politické rozhodnutí.

2.1.2 Otázka č. 2

Plní předkladatelé ze strany ústředních správních úřadů povinnost vyplývající z Jednacího řádu vlády čl. IV odst. 7, že při předkládání návrhů nelegislativních materiálů, v jejichž závěrech se navrhuje legislativní řešení, mají zpracovat minimálně přehled dopadů v souladu s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace (přičemž cílem tohoto opatření je zamezení nadbytečnému vytváření regulace ve formě právních předpisů v případech, kdy lze věc řešit alternativní formou regulace nebo jiným nelegislativním opatřením)?

Z provedeného dotazníkového šetření i z plošného screeningu RIA zpracovaných v roce 2012 a v prvním pololetí roku 2013 vyplývá, že tato povinnost v zásadě dodržována není. Z dotazníkového šetření vyplývá, že Přehled dopadů nezpracovává celkem 33% respondentů, dalších cca 11% nebylo schopno na tuto otázku odpovědět a cca 31% respondentů uvedlo jako odpověď „Jiné“, z čehož lze na základě doplňujících informací z textové části dotazníků dovodit, že k nelegislativním materiálům (strategiím, koncepcím) se na daném úřadě zpracovává jiný typ analýzy než je RIA. Toto opatření tedy jako překážka bránící nadbytečnému vytváření regulace nefunguje.

2.1.3 Otázka č. 3

Přispívá zpracování Přehledu dopadů k transparentnosti a včasnému informování zainteresovaných stran pro účely konzultací a lepšímu plánování délky procesu RIA zpracovateli?

Z hlediska orgánů a institucí aktivních v připomínkování v rámci legislativního procesu (zejména subjektů, které mohou podávat připomínky v rámci vnějšího připomínkového řízení) jistě zpracování Přehledu dopadů (a jeho následná reflexe v rámci Plánu legislativních pravidel vlády) pozitivní efekt na transparentnost má. Významné pozitivní dopady (nebo jakýkoliv identifikovatelný vliv) na konzultace nebo plánování délky procesu RIA však nebyly potvrzeny.

Z dotazníkového šetření vyplývá, že zhruba jen necelých 15% respondentů zpracovává RIA vždy před zahájením prací na samotném hodnoceném předpisu. Většinou je RIA zpracovávána s předpisem souběžně (v některých případech i následně), což znamená, že skutečnost, že zpracovatel předpisu ví předem (díky Přehledu dopadů), že bude muset RIA zpracovat, jeho chování nemění.

Ani dotazníkové šetření, ani hloubkové šetření dále nepotvrdilo, že by zpracování Přehledu dopadů jakýmkoliv způsobem ovlivnilo praxi zpracovatelů RIA při provádění konzultací. Navíc, vzhledem k tomu, že samotné vyplněné Přehledy dopadů nejsou nijak intuitivně přístupné veřejnosti (např. proklikem z Plánu legislativních prací vlády nebo jiným obdobným způsobem), nelze očekávat, že by jejich obecný přínos pro informovanost zainteresovaných subjektů mimo veřejnou správu (a tedy obecně pro konzultace k RIA) byl nějak významný.

2.1.4 Otázka č. 4

Jsou zpracované RIA ve sledovaném období (od 1. 1. 2012 do 30. 6. 2013) v souladu s povinnými náležitostmi stanovenými Obecnými zásadami?

Z plošného screeningu Závěrečných zpráv RIA, z dotazníkových šetření a z hloubkové analýzy vybraných Závěrečných zpráv RIA vyplývají k jednotlivým částem Závěrečných zpráv RIA následující závěry.

2.1.4.1 Srozumitelný popis problematiky a strukturované škály cílů připravované regulace

Většina zpracovatelů RIA je schopna (na základě screeningu) relativně srozumitelně popsat problematiku – což souvisí s tím, že tuto část musí

zpracovat i do dalších částí důvodové zprávy. Na druhou stranu je však třeba dodat, že u části hodnocených RIA (screening i hloubková analýza) se ukazuje, že někteří zpracovatelé doposud v RIA nereflektují, že se jedná o věcné hodnocení (na rozdíl od dalších částí důvodové zprávy), takže i v této části RIA popisují obsáhle formální důvody zpracování návrhu předpisu (typicky u transpozic evropských předpisů – včetně směrnic umožňujících při transpozici volnost, popřípadě u předpisů, kde dochází ke slučování více zákonů do jednoho předpisu²) na úkor věcné stránky problému. Screening dále ukázal, že drtivá většina zpracovatelů rovněž nerozděluje cíle navrhované úpravy podle míry jejich obecnosti (strategický cíl a operativní cíle), neřadí cíle podle jejich priority a nestanovuje kvantitativní cíle, jejichž dosažení by bylo měřitelné³. Ze screeningu dále vyplynulo, že zpracovatelé mají problém i při identifikaci dotčených subjektů (zejména co do jejich počtu a podrobnějších charakteristik) a při identifikaci rizik plynoucích z nepřijetí návrhu⁴.

Jak je konstatováno dále v této závěrečné zprávě, právě nedostatečná identifikace dotčených subjektů a nedostatečné strukturování cílů regulace je často příčinou, proč zpracovatelé mají problém s kvantifikováním (nebo alespoň se strukturovaným kvalitativním popisem) nákladů a přínosů jednotlivých variant.

Subjektivní hodnocení obtížnosti zpracování popisu problematiky a stanovování cílů regulace formou dotazníkového šetření ukázalo, že si respondenti v drtivé většině myslí, že tyto části RIA nejsou při zpracování problém. Zpracovatel Závěrečné zprávy z hodnocení se však na základě screeningu a hloubkového hodnocení domnívá, že nedostatky v těchto částech RIA jsou hlavní příčinou nedostatků při výběru variant a kvantifikaci dopadů.

2.1.4.2 Popis nulté varianty

Kvalita popisu nulté varianty se v zásadě odvíjí od částí RIA popsaných výše, nicméně lze říci, že v porovnání s jinými částmi RIA právě popis nulté

² Například zpracovatelé v těchto případech většinu popisu věnují legislativně-technickému provedení – například vysvětlení toho, že je třeba mít jeden zákon a ne tři apod. - a rezignují na jakýkoliv popis toho, proč je vlastně samo o sobě problémem, že zákony jsou tři a v čem to v praxi věcně způsobuje obtíže.

³ Měřitelné cíle nelze pochopitelně stanovit u každého předpisu, nicméně ze screeningu i hloubkové analýzy vyplývá, že zpracovatelé se měřitelností cílů nezabývají ani tam, kde by kvantitativní nastavení bylo možné.

⁴ Což souvisí s tím, že RIA není vždy zpracovávána dříve, než je připraveno legislativní řešení, a zpracovatelé tedy mají tendenci uvažovat o rizicích pouze z pohledu přijetí/nepřijetí regulace nikoliv z věcného pohledu, který by mohl ukázat, že většinu věcných rizik by bylo možné odstranit i nelegislativním řešením.

varianty nepůsobí v praxi takové problémy – někdy dokonce RIA s nepříliš zdařile popsaným problémem mají velmi slušně zpracovanou variantu nulovou (která často popis problému supluje či výrazně doplňuje). Některé RIA nulovou variantu zpracovávají odkazem na příslušné pasáže popisu problému a identifikace rizik spojených s nečinností což - v případě, že je identifikace problému a popis rizik zpracován kvalitně - není z pohledu věcného zpracování RIA problémem.

2.1.4.3 Variantní posouzení věcných řešení a jejich vzájemné srovnání na základě předem definovaného souboru objektivních kritérií a ukazatelů vyplývajících z definovaných cílů pro výběr nejvhodnější varianty

Stanovení variant věcného řešení popsaného problému v praxi způsobuje zpracovatelům obtíže. Screening RIA ukázal, že největší problém je proporcionalita stanovených variant řešení k identifikovanému problému – vzorek například obsahuje celou řadu RIA, které ke komplexní změně regulace řeší pouze dvě varianty – nulovou (nepřijmout navrhované změny) a variantu 1 (přijmout navrhované změny⁵).

Problémem je dále i propojenost variant řešení s cíli a riziky identifikovanými v úvodu RIA. Tento problém opět plyne z nedostatků ve strukturování cílů a v definici rizik a dále z formalistického zpracování některých RIA, kdy se zpracovatel přednostně soustředil spíše na to, aby ke každé kapitole RIA dle Obecných zásad alespoň něco napsal – spíše než na to, aby reálně hledal řešení věcného problému.

2.1.4.4 Popis a výsledky konzultací k předloženým variantám

Z hloubkových analýz zpracovaných RIA vyplývá, že popis konzultací v RIA sice obvykle bývá, nikoliv však popis toho, jak bylo s připomínkami získanými v rámci konzultací naloženo. Z dotazníkového šetření vyplývá, že praxe zpracovatelů RIA při provádění konzultací je relativně heterogenní – což není nutně problém – vzhledem k tomu, že míra intenzity a šíře konzultací je vždy poplatná povaze hodnoceného předpisu. Výsledky dotazníkového šetření konkrétně ukazují, že zpracovatelé provádějí konzultace většinou v průběhu zpracování RIA, popřípadě před zahájením zpracování RIA, obvyklou metodou provádění konzultací jsou: individuální dotazování, písemné dotazování mailem, popřípadě workshopy a kulaté stoly.

⁵ Popřípadě variací na dané téma typu – přijmout navrhované změny jako jeden zákon nebo jako dva zákony, zákon a vyhlášku, nový zákon nebo novelu atp., což je relevantní z hlediska legislativně-technického, ale ne až tak z hlediska věcného.

2.1.4.5 Kvantitativní či kvalitativní vyhodnocení a popis nákladů a přínosů jednotlivých variant

Vyhodnocení jednotlivých variant z hlediska nákladů a přínosů činí zpracovatelům RIA problémy. Vyjma nedostatku dat a problému s identifikací cílů a dotčených subjektů (viz výše) se zpracovatelé potýkají rovněž s metodami kvantifikace. Z hloubkových rozhovorů vyplynulo, že zpracovatelé obvykle neovládají pokročilejší metody kvantifikace nákladů a přínosů, což je způsobeno především neexistencí školení či kurzů, kde by se tyto metody naučili (v drtivé většině případů není ekonomická analýza součástí běžné agendy zpracovatelů a na většině úřadů není ani specializovaný útvar, který by se ekonomickým analýzám věnoval) – tento problém je podrobněji popsán níže v této Závěrečné zprávě. Z hlediska kvantifikace obecně nejmenší problémy působí vyhodnocení nákladů na státní rozpočet, který jsou zpracovatelé obvykle zvyklí vyčíslovat pro Ministerstvo financí.

Jako problém se pak jeví i kvalitativní popis různých typů nákladů a přínosů, kdy zpracovatelé často opomínají celou škálu dopadů zejména na subjekty mimo veřejnou správu (souvisí mimo jiné s nedostatečnou identifikací dotčených subjektů), popřípadě se omezí na konstatování, že žádné dopady předpis mít nebude, což ne vždy bývá správné. Tyto závěry vyplývají z provedeného screeningu i z hloubkové analýzy Závěrečných zpráv RIA.

Závěry z hodnocení variant rovněž málokdy bývají zpracovány do přehledné tabulky či jiné formy srovnání, což ztěžuje pro případné další uživatele/čtenáře RIA orientaci v tom, na základě jakých závěrů byla příslušná varianta vybrána⁶.

Z hlediska typů hodnocených nákladů bylo na základě screeningu identifikováno, že zpracovatelé často neoddělují náklady a přínosy přímé a nepřímé a rovněž nevěnují velkou pozornost oddělování jednorázových a opakovaných nákladů. Diskontování budoucích nákladů a přínosů se v zásadě neprovádí.

2.1.4.6 Doporučení vzešlá z porovnání variant se promítají do výsledného věcného řešení navržené regulace

Z hloubkové analýzy RIA i z hloubkových rozhovorů vyplývá, že doporučení vzešlá z RIA se promítají do právního předpisu pouze v těch případech, kdy je RIA zpracována včas – tedy před zahájením zpracování samotného předpisu nebo souběžně se zpracováním předpisu. To se děje zejména tehdy, kdy popud k novelizaci nebo k přijetí nového předpisu vznikne „zdola“

⁶ Je však nutno poznamenat, že Obecné zásady zpracování výsledků hodnocení do tabulky nepožadují.

– tedy vyplyne ze zpracovateli vnímaných problémů praktické aplikace příslušné regulace. Naopak u předpisů, k jejichž vytvoření nebo novelizaci přijde pokyn „shora“ – tedy z iniciativy vlády nebo ministra, RIA bývá zpracována spíše formálně a spíše než přizpůsobování předpisu výsledkům RIA dochází k přizpůsobování RIA předpisu. Tento problém souvisí s relativně velmi malým povědomím o RIA a jejím významu na straně vedení úřadů a mezi politickou reprezentací obecně.

2.1.4.7 Popis a harmonogram mechanismů pro přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti, jakož i kapitoly implementace a vynucování, v drtivé většině případů bývají zpracovány velmi formálně a bez zásadního věcného přínosu – což opět potvrzují výsledky screeningu i hloubkové analýzy RIA. Vzhledem k tomu, že se přezkum účinnosti de facto neprovádí (pokud nedochází k další novele předpisu a tehdy se zpracovává zcela nová RIA), zpracovatelé nemají žádnou motivaci tuto kapitolu řešit, čemuž odpovídá pozornost, která jí je věnována.

2.1.5 Otázka č. 5

Jsou zaměstnanci ústředních správních úřadů dostatečně obeznámeni s procesními pravidly a metodickými náležitostmi procesu RIA pro účely zpracování RIA do podoby závěrečných zpráv RIA?

Rozhovory i dotazníkové šetření mezi zpracovateli RIA ukázalo velmi přesvědčivě, že ti zaměstnanci, kteří RIA zpracovávají, jsou s procesními pravidly a metodickými náležitostmi obeznámeni dobře. Nicméně, z hloubkové analýzy RIA i ze screeningu RIA a z některých komentářů získaných v rámci hloubkových rozhovorů vyplývají následující zjištěné závěry:

- 1) Zatímco procesní pravidla RIA zaměstnanci ústředních správních úřadů ovládají, metodické náležitosti spíše ne (nehledě na subjektivní názory vyjádřené v dotaznících, v nichž se 76% dotazovaných proškolených osob a dokonce 85% zpracovatelů RIA z let 2012/2013 vyjádřilo, že metodologickým pravidlům rozumí) – respektive je možná ovládají teoreticky, ale při zpracování RIA neumí aplikovat; to se ukázalo nejen při hloubkové analýze RIA, kde je zjevné, že zpracovatelé nepoužívají v zásadě žádné pokročilejší výpočetní metody (a to ani v případě, že k hodnocení daného problému mají data) zmíněné v Obecných zásadách – tedy je zjevné, že minimálně část metodologie zaměstnanci ústředních správních úřadů

aplikovat v praxi neumí; screening RIA dále ukázal, že problémy se správnou aplikací metodologického postupu dle Obecných zásad se objevují v celé řadě pro RIA zcela zásadních částí (např. kvalita definování problému v RIA podrobených screeningu – posuzovaná otázkami 4, 5 a 6 v průměru nedosahuje ani hodnocení 1, na stupnici od 0 do 4 – tedy v průměru byli ve sledovaném období zpracovatelé schopni definovat problémy hodnocené v RIA špatně až zcela špatně, podobně je tomu např. i u identifikace rizik, vyhodnocení variant apod.).

2) O procesních a metodických postupech RIA mají povědomí zejména konkrétní zpracovatelé RIA, vesměs jednotlivci - referenti z věcných odborů, popřípadě z útvaru koordinujícího ekonomické analýzy (pokud jej příslušný úřad má zřízen) – útvary, které RIA přímo nezpracovávají, ale měly by se k ní vyjadřovat či účastnit se konzultací, o RIA v zásadě nemají hlubší znalosti (vyplývá zejména z hloubkových rozhovorů) a vedoucí pracovníci úřadů (v zásadě od ředitele sekce po ministra) nejsou s náležitostími procesu RIA v zásadě rovněž obeznámeni (vyplývá z reakcí vedoucích pracovníků oslovených v rámci zpracování RIA s žádostí o hloubkový rozhovor); tato situace má za následek časté problémy při načasování zpracování RIA v rámci přípravy předpisů (např. když si vedení resortu není vědomo, že před návrhem předpisu musí být zpracována RIA, jejíž příprava prodlouží dobu přípravy předpisu k předložení vládě apod.), ale vytváří i problémy pro zpracovatele RIA ve chvíli, kdy potřebují součinnost dalších odborů v rámci úřadu, které s pravidly zpracování RIA nejsou seznámené.

Celkově lze tedy shrnout, že zatímco procesní pravidla zaměstnanci ústředních orgánů státní správy znají po teoretické stránce a umějí je aplikovat, u metodologie zpracování RIA je nutno rozlišovat mezi teoretickou znalostí (která je dle výsledků šetření mezi zpracovateli dobrá) a mezi schopností danou metodologii aplikovat v praxi, která zjevně dobrá není. Dále je třeba dodat, že znalost procesu a alespoň teoretické roviny metodologie není na ústředních orgánech státní správy průřezová, největší problém je neznalost alespoň obecných principů fungování RIA na úrovni vedení úřadů.

2.1.6 Otázka č. 6

Jsou Obecné zásady RIA srozumitelným návodem pro zpracovatele RIA v ústředních správních úřadech, co se týče správného procesního a metodického postupu zpracování RIA?

Odpověď na tuto otázku přímo vyplývá z odpovědi na otázku č. 5. Po procesní stránce ano, po stránce metodologické spíše ne – respektive k Obecným zásadám chybí nějaký detailnější vysvětlující materiál a školení, jejichž prostřednictvím by se zpracovatelé naučili metodologii aplikovat efektivně v praxi.

2.1.7 Otázka č. 7

Existuje potřeba dalšího vzdělávání (případně ve kterých oblastech)? Je současná metodická podpora pro zpracovatele ze strany Úřadu vlády postačující? Existuje poptávka po možnostech sdílení dobré praxe na národní i mezinárodní úrovni v oblasti provádění RIA?

Z hloubkové analýzy a screeningu jasně vyplývá, že má-li být RIA aplikována tak, aby byl naplněn smysl jejího zavedení – tedy zlepšení regulace v ČR – je další vzdělávání zpracovatelů nezbytné, neboť za stávajícího stavu většina RIA vykazuje zásadní nedostatky, které oslabují její reálné dopady na kvalitu regulace.

Co se týče poptávky po dalším vzdělávání, z obou dotazníkových šetření i z hloubkových rozhovorů jednoznačně vyplynulo, že poptávka po dalším vzdělávání v oblasti RIA existuje (kladně odpovědělo 68% respondentů z řad dříve proškolených subjektů a 77% zpracovatelů RIA z let 2012/2013). Tyto závěry byly opět potvrzeny v rámci hloubkových rozhovorů (z nichž rovněž vyplynula potřeba diferenciovaného vzdělávání – pro zpracovatele, pro uživatele, popřípadě pro vedení resortů) a tyto závěry rovněž potvrzuje analýza faktického stavu zpracování RIA v ČR provedená formou screeningu a hloubkové analýzy RIA.

Jako nejvíce poptávaná forma dalšího vzdělávání se jeví buď klasické prezenční školení (u respondentů z řad osob, které tento typ školení již v minulosti absolvovaly⁷), nebo kombinace e-Learningu a klasického prezenčního školení. Samotný e-Learning nebo samostudium z učebních materiálů se nejvíce z pohledu dotazovaných jako vhodné formáty.

Z provedeného dotazování rovněž vyplývá, že respondenti mají zájem i o sdílení dobré praxe v RIA (formou workshopů či konferencí) a informací o zpracovávání RIA v zahraničí (přičemž vyšší procento kladných odpovědí bylo u již proškolených subjektů, z nichž určitá část již měla příležitost v letech 2009 a 2010 workshop tohoto typu absolvovat na Ministerstvu vnitra

⁷ Což naznačuje, že koncepce školení prováděného v letech 2006 – 2008 účastníkům v zásadě vyhovovala.

i na konferencích pořádaných Institutem ekonomických studií Fakulty sociálních věd). Tento výsledek je opět potvrzen i z hloubkových rozhovorů.

Co se týče širší metodické podpory pro zpracovatele ze strany Úřadu vlády, z dotazníkového šetření vyplývá, že 32% proškolených osob by širší metodickou podporu využilo⁸, v dotazníku mezi zpracovateli RIA z období 2012/2013 již kladně na tuto otázku odpovědělo cca 55% respondentů. Z hloubkových šetření potřeba užší koordinace a spolupráce s Úřadem vlády a Komisí vylupla rovněž.

Z otevřených otázek v rámci dotazníkové šetření rovněž vyplývá pozitivní vnímání přístupu příslušného oddělení RIA na Úřadu vlády – tam, kde respondent má zkušenosti s komunikací s tímto oddělením, vesměs přístup oddělení chválí – což je pro institucionální nastavení zabezpečení procesu RIA pozitivní zpráva.

2.1.8 Otázka č. 8

Je úroveň zpracovaných RIA negativně ovlivněna nedostatečným či nesprávným využitím relevantních statistických zdrojů dat? Pokud ano, je důvodem nedostatek dostupných souborů dat využitelných pro RIA nebo nedostatečné využívání dostupných zdrojů dat ze strany zpracovatelů RIA?

Na tuto otázku v dotazníkovém šetření nadpoloviční většina respondentů z obou skupin odpověděla, že nedostatek či neexistence relevantních dat je problémem pouze někdy. Z hloubkové analýzy RIA a ze screeningu RIA však vyplývá, že tento problém je fakticky větší, než jak jej zpracovatelé vnímají. Jako největší deficit se jeví zejména nedostatek kvantitativních informací o příjemcích regulace – dotčených subjektech. Průměrný výsledek při screeningu RIA v této kategorii vykazuje hodnotu nižší než 2 (což je průměrná kvalita zpracování), v drtivé většině RIA zcela chybí alespoň základní úvaha o počtu dotčených subjektů (alespoň v řádech – zda jde o jednotky nebo tisíce) a jejich základních charakteristikách. Pokud zpracovatel RIA nemá tyto informace, nemůže pak logicky vyhodnotit řádně dopady, protože do jakéhokoliv (byť základního) výpočtu počet regulovaných subjektů nutně vstupuje a určuje celkovou hodnotu kumulativního dopadu. Obdobně se tento problém objevuje rovněž u schopnosti zpracovatelů nastavit měřitelné operativní cíle regulace – což opět vyplývá ze screeningu RIA zpracovaných v letech 2012 - pololetí 2013. Je třeba poznamenat, že

⁸ Zde je nutno poznamenat, že jde o respondenty, z nichž velká část již RIA nezpracovává (proto nemají příliš povědomí o činnosti Úřadu vlády v této věci – proto 44% respondentů uvedlo, že neví, zda by takovou podporu potřebovali).

respondenti dotazníkového šetření subjektivně vnímají tento problém poněkud odlišně. Drtivá většina respondentů v odpovědích na otázku, zda v praxi působí identifikace cílů regulace a dotčených subjektů problémy, odpověděla, že nikoliv, nicméně současně opět drtivá většina z respondentů z obou skupin konstatovala, že volba vhodných variant a zejména identifikace nákladů a přínosů je někdy nebo vždy problém – což je mimo jiné reflexe nedostatku představy o velikosti skupin, na něž regulace dopadne a intenzitě zásahu, který pro dotčené skupiny regulace může představovat.

Z hlediska konkrétních typů dopadů a jejich kvantitativního vyhodnocení tradičně zpracovatelé nejlépe ovládají vyhodnocení dopadů na státní, popř. veřejné rozpočty – neboť v tomto případě jsou většinou schopni alespoň identifikovat a odhadnout časovou náročnost zajištění konkrétní činnosti vyplývající z regulace pro daný úřad či jeho organizace, horší je situace při vyhodnocení dopadů na podnikatelský sektor nebo na jiné skupiny soukromých subjektů. V tomto ohledu jsou často mírně nad průměrem zpracovatelé, kteří důsledně provádějí k RIA konzultace, neboť v jejich rámci jsou často schopni chybějící údaje doplnit alespoň z připomínek regulovaných subjektů.

Co se týče využívání různých zdrojů dat, většina respondentů využívá především data z vlastního úřadu, popřípadě z jiných úřadů, a data z Českého statistického úřadu a z odborných článků a studií, data z komerčních databází a data z institucí EU (Eurostat, Impact Assessmenty prováděné Evropskou komisí) jsou využívána spíše sporadicky.

Z pohledu screeningu a hloubkové analýzy RIA se závěry dotazníků a hloubkových rozhovorů potvrzují, zároveň lze konstatovat, že RIA často neobsahuje informaci o zdroji dat (či citace článků a studií) a že v řadě případů je škoda, že zpracovatelé nevyužívají více veřejně dostupná data z Eurostatu, která by k některým typům regulace (platí zejména v případě transpozice směrnic, ale nejen tam) poskytla vhodné srovnání s jinými členskými státy EU.

2.1.9 Otázka č. 9

Je současná forma provádění kontroly kvality předkládaných RIA z hlediska formy (tj. prostřednictvím Komise), a načasování (tj. v momentě předložení návrhu do Legislativní rady vlády), účinným nástrojem zvyšování kvality výsledných RIA předkládaných vládě?

V rámci dotazníkového šetření se v odpovědích na tuto otázku objevovaly dvě vyhraněné skupiny názorů. Jedna skupina neměla problém s činností

Komise a s jejím načasováním problém, druhá skupina konstatovala, že se jedná o zbytečné zdržování legislativního procesu a že kontrolní činnost tak, jak je nastavena, není efektivní. Vzhledem k tomu, že většina respondentů otevřené otázky v dotazníkovém šetření nevyplnila, je třeba zaměřit se na výsledky hloubkových rozhovorů a dále na závěry hloubkové analýzy RIA.

Z hloubkových rozhovorů vyplynulo, že současné nastavení kontrolní činnosti Komise trpí určitými zásadními nedostatky. Jedná se zejména o načasování připomínek – kdy zásadní věcné komentáře Komise k samotné podstatě RIA, tj. ke stanovení variant⁹, obdrží zpracovatel až po vnějším připomínkovém řízení, což má za následek, že zpracovatel má intenzivní motivaci zapracovat připomínky Komise pouze formálně, bez skutečného dopadu na změnu hodnoceného návrhu předpisu. Tato situace vede k tomu, že se RIA zčásti vzdaluje svému cíli, tj. efektivně působit na zlepšení kvality regulace, a stává se tak trochu do sebe uzavřeným procesem, kdy zpracovatelé zlepšují RIA, ale nikoliv předpis samotný (neboť ten by museli po změnách znovu poslat do vnějšího připomínkového řízení, což je pro většinu zpracovatelů naprosto nepřijatelné). Tento závěr se projevuje i v hloubkové analýze RIA, kdy část hodnocených RIA zohlednila připomínky Komise pouze velmi formálně, nebo v několika případech vůbec.

Jako problematický se rovněž jeví systém, kdy zpracovatel dopředu neví, kdo bude zpravodajem pro jím předloženou RIA a nedostává připomínky k RIA od Komise v takovém předstihu, aby je mohl nechat projít řádným zhodnocením v rámci úřadu (často jednání s Legislativní radou vlády a jejími dalšími komisemi vede především legislativní odbor, ale RIA zpracovával jeden nebo více věcných odborů, jejichž zástupci pak na jednání Komise nejsou přítomni apod.). Kdyby mohl úřad předem určité body RIA konzultovat se zpravodajem (např. právě návrh variant), předešlo by se možná některým nedostatkům zpracování RIA a proces by získal na plynulosti.

Z pohledu hodnocených RIA a ze zkušenosti zpracovatele této Závěrečné zprávy je však nutno dodat, že v porovnání s kvalitou RIA zpracovávaných v době před změnou systému RIA v roce 2011 se zavedením kontroly Komisí a jejím relativně přísným postupem ve vztahu ke zpracovatelům RIA (vysoký podíl RIA vrácených k dopracování či nedoporučených ke schválení – v porovnání s výstupy činnosti Grémia pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu při Ministerstvu vnitra v letech 2008 - 2011, které RIA ve

⁹ Pozn.: Komise v některých případech navrhuje doplnit zcela novou věcnou variantu, o níž předkladatel vůbec neuvažoval, ale která by mohla mít vliv přímo na hodnocený předpis, např. Komise doporučí vyhodnotit jiné řešení vzhledem k povaze řešeného problému, než řešení zvolené předkladatelem, které je však již vtěleno do textu navrhovaného předpisu, který již prošel vnějším připomínkovým řízením.

většině případů nevracelo k dopracování nebo nevyužívalo možnosti návrh z hlediska výsledků RIA nedoporučit ke schválení) se kvalita zpracovaných RIA postupně v čase zvýšila¹⁰.

2.1.10 Otázka č. 10

Jsou RIA vypracované resorty a předložené Vládou ČR jako zdůvodnění vládních návrhů zákonů využívány v Parlamentu ČR ve smyslu využití a odkazu na zde obsažené informace a zdůvodnění při projednávání návrhů ve výborech a při plenárních zasedáních oboru komor Parlamentu ČR? Pokud ne, jaké jsou hlavní příčiny tohoto stavu?

Z provedených hloubkových rozhovorů se zástupci Poslanecké sněmovny ČR a Senátu ČR i z celkového průběhu realizace tohoto dotazování vyplývá, že RIA v rámci legislativní praxe Parlamentu ČR spíše nejsou využívány. Tento závěr lze doložit z následujících výsledků šetření.

Velmi obtížné získávání respondentů pro hloubkový rozhovor – většina oslovených předsedů a místopředsedů výborů na opakované výzvy nereagovala, přičemž zpracovatel této Závěrečné zprávy se domnívá, že jednou z příčin je i to, že tyto osoby vůbec netušily, co to RIA je a proč by o ni měly něco vědět.

Z hloubkových rozhovorů s poslanci a senátory, s nimiž se podařilo rozhovor zrealizovat, se ukázalo, že míra využití RIA je relativně velmi malá, popřípadě že pokud daný poslanec či senátor RIA využívá, je v rámci svých kolegů spíše výjimkou.

Z dotazníkového šetření mezi zpracovateli RIA a proškolenými subjekty pak byla nedostatečná reflexe RIA a dále skutečnost, že poslanci a senátoři ke svým pozměňovacím návrhům nemusí RIA zpracovávat, nejčastějším komentářem k přetrvávajícím problémům procesu RIA v ČR¹¹.

¹⁰ Viz rovněž kvantitativní analýza Malinská, B. (2012): Analýza ekonomických metod aplikovaných v hodnocení dopadů regulace, bakalářská práce na Institutu ekonomických studií FSV UK, která analyzovala formou scorecard vývoj kvality RIA v ČR v čase a identifikovala, že průběh kvality RIA (vzorek 50 velkých RIA) měl mezi lety 2007 – 2011 v ČR tvar U – tedy postupný pokles kvality RIA mezi lety 2009 – 2010 a následné zlepšení v roce 2011.

¹¹ Nefunkčnost RIA vzhledem k ignorování jejích závěrů a vzhledem k tomu, že není nutné RIA zpracovávat k pozměňovacím návrhům poslanců a senátorů byla popsána rovněž v Jára, K. (2011): Does Regulatory Impact Assessment/Analysis (RIA) Really Evaluate Regulatory Impact? The Case of the Czech Republic, bakalářská práce na Institutu ekonomických studií FSV UK, která analyzovala u vybraných 20 případů zákonů to, zda pozměňovací návrhy k těmto zákonům v Parlamentu zásadním způsobem měnily věcné dopady regulace (oproti vyhodnocení v RIA). Práce konstatuje, že na vzorku 20 zákonů pozměňovací návrhy neměnily zásadním způsobem věcné dopady regulace pouze u 3 z nich.

Za hlavní příčiny nevyužívání RIA v Parlamentu ČR lze označit následující. Poslanci a senátoři proces RIA vůbec neznají a neví, proč je v důvodové zprávě uváděna Závěrečná zpráva RIA, popřípadě vědí, alespoň v základní podobě, k čemu RIA je, ale nezajímá je to. V této souvislosti je třeba si uvědomit, že poslanci a senátoři nejsou v drtivé většině právníci a řada z nich vstupuje do Parlamentu ČR s velmi nízkým povědomím o fungování legislativního procesu – a to zejména té části procesu před tím, než se návrh zákona dostává do Parlamentu. Vzhledem k tomu, že poslancům a senátorům není RIA ani nějakým systematickým způsobem komunikována, lze říci, že u velké části z nich neznalost procesu RIA přetrvává až do konce jejich funkčního období (popřípadě i přes více funkčních období).

Poslanci a senátoři nemají sami povinnost RIA ke svým návrhům zpracovávat – a to ani ve zjednodušené podobě (neboť jim to neukládá zákon o Jednacím řádu), co víc, nemají ani povinnost zdůvodňovat, proč navrhují konkrétní pozměňovací návrh – process hodnocení dopadů regulace tedy není blízký jejich běžné legislativní praxi.

Počty zákonů, které prochází Parlamentem ČR a počty pozměňovacích návrhů k těmto zákonům dosahují takového objemu, že při lhůtách, které mají obě komory Parlamentu stanoveny na jejich projednání, není pro většinu poslanců a senátorů ani reálné (i v případě, že by RIA rozuměli) se RIA alespoň v nějaké míře zabývat (a to ani ve výborech, natož na plenárních zasedáních)¹².

Ani v jedné z komor Parlamentu ČR není odbor, který by byl schopen poslancům a senátorům nějakým způsobem vysvětlit a poradit, jak k RIA přistupovat, popřípadě jak ji vytvořit k pozměňovacímu návrhu, který předkládají.

¹² S tím souvisí i připomínka některých poslanců a senátorů (sdělená v rámci hloubkového šetření), že RIA by měla mít určité stručné shrnutí dopadů vybrané varianty, které by pro poslance a senátory bylo snáze pochopitelné, než celý dlouhý a často relativně komplexní text RIA.

2.2 Doporučení ke zkvalitnění procesu RIA

Z provedených šetření i z výše uvedeného vypracování odpovědí na evaluační otázky vyplývají následující zásadní doporučení změn procesu RIA v ČR.

2.2.1 Přesun procesu hodnocení RIA Komisí před vnější připomínkové řízení

V rámci tohoto doporučení se navrhuje, aby posouzení zpracované RIA bylo Komisí prováděno ještě předtím, než je materiál předkládán do vnějšího připomínkového řízení. Po vnějším připomínkovém řízení by mělo dojít ke druhé kontrole RIA, v jejímž rámci by předmětem zkoumání bylo jednak to, zda zpracovatel zapracoval připomínky Komise a dále změny, které byly v RIA provedeny vzhledem k průběhu vnějšího připomínkového řízení. Tento systém by měl odstranit formálnost zapracovávání připomínek Komise a vytvořit pro zpracovatele prostor k zohlednění připomínek nejen v RIA, ale i v rámci samotného legislativního textu.

2.2.2 Oznámení zpravodaje v rámci Komise v předstihu

Realizace tohoto doporučení znamená, že zpravodajové Komise k jednotlivým RIA by byli známi v dostatečném předstihu (stanovení délky tohoto předstihu by mělo být předmětem diskuze v rámci Komise a jejího sekretariátu na Úřadu vlády), aby příslušného zpravodaje mohli zástupci zpracovatele případně předběžně konzultovat ještě před definitivním předložením RIA Komisi k posouzení. Možnost předložit RIA k předběžnému posouzení by měla ve finále ušetřit předkladateli i zpravodaji čas a rozpory na samotném projednání RIA na Komisi, takže by toto opatření nemělo pro žádnou ze stran znamenat navýšení zátěže.

2.2.3 Zlepšení publicity RIA a oživení databáze DataKo

Předmětem tohoto doporučení je zvýšení transparentnosti celého procesu RIA a zlepšení konzultačního procesu RIA směrem k subjektům mimo veřejnou správu (což by mělo přispět ke zlepšení konzultací a napomoci

identifikaci dotčených subjektů). Vzhledem k tomu, že jedním z identifikovaných problémů RIA je fakt, že jí jen málokdo rozumí, doporučuje se zlepšit přístup k RIA a dále umožnit dotčeným subjektům (zejména z řad subjektů, které nejsou připomínkovými místy), aby se do procesu RIA zapojili.

Doporučení spočívá ve vytvoření webové stránky, na níž by byly RIA přehledně prezentovány – od zpracovaného Přehledu dopadů, přes například výzvy ke konzultacím a zápisy z konzultací až po finální text RIA a stanovisko Komise a odkaz na Knihovnu připravované legislativy, v níž je možné najít předpis, k němuž se RIA vztahuje. Na stránce by mohly být rovněž prezentovány příklady dobré a špatné praxe ve zpracování RIA a základní principy RIA, díky čemuž by měla stránka i vzdělávací a metodický charakter.

Součástí tohoto doporučení je i oživení Databáze konzultovaných subjektů DataKo, a to umožněním registrace zájemců o aktivní účast na konzultacích k odběru novinek o tom, k jakému předpisu a jakou formou budou konzultace probíhat.

2.2.4 Realizace vzdělávání k RIA

Předmětem tohoto doporučení je znovuzavedení vzdělávání k RIA, které by se na základě výsledků dotazníkového šetření mělo sestávat z e-Learningu a prezenčního školení. Vzdělávání by mělo zahrnovat školení pro různé typy dotčených stran s různou úrovní pokročilosti (základní školení na úrovni kvalifikovaných uživatelů RIA až po školení v pokročilých metodách zpracování RIA). Rozhodnutí, zda by mělo být školení povinné nebo dobrovolné, ponechává zpracovatel této Závěrečné zprávy na diskuzi mezi Úřadem vlády a zpracovateli RIA.

Doporučuje se zpracování i základního manuálu o RIA pro vedení ústředních orgánů státní správy, krajů a poslanců a senátorů, v němž by byly stručně shrnuty základní principy RIA a její význam pro kvalitu regulace a legislativní proces v ČR.

Obsahově by se školení měla zaměřit na problematické oblasti RIA identifikované v rámci hodnocení (viz odpovědi na evaluační otázky).

2.2.5 Realizace workshopů a konferencí k dobré praxi v oblasti RIA a k RIA na mezinárodní úrovni

Toto doporučení vyplývá z výsledků dotazníkového šetření, v nichž respondenti vyjádřili zájem o tento typ aktivity. Doporučuje se pravidelná realizace neformálních workshopů k dobré praxi v oblasti RIA v ČR, na nichž by zpracovatelé mohli navzájem i s příslušným odborným útvarem na Úřadu vlády a s členy Komise prodiskutovat problémy procesu RIA a jeho implementace v praxi včetně příkladů kvalitního zpracování RIA. Workshopy nemusí probíhat s vysokou frekvencí, lze doporučit jeden až dva za rok podle potřeby a zájmu.

Co se týče konferencí s mezinárodní účastí (o dobré praxi RIA v zahraničí), zde platí, že realizace by měla probíhat podle potřeby a možností Úřadu vlády jednou za 2 – 3 roky s tím, že některé klíčové informace o RIA ze zahraničí by mohly být předmětem zveřejnění na informačním webu RIA (či součástí školení a e-Learningu – zejména ve vztahu Impact Assessments zpracovanými Evropskou komisí).

2.2.6 Zavedení systematické evaluace procesu RIA

Doporučuje se systematické vyhodnocování RIA pomocí screeningu a dále systematický sběr zpětné vazby k procesu RIA od zpracovatelů a dotčených subjektů – a to jednak v rámci školení, jednak prostřednictvím webových stránek (formou dobrovolného a nenáročného dotazníku). Tento systém evaluace by měl být vhodným podkladem pro vypracovávání zprávy o činnosti Komise, která je v současnosti již každoročně zpracovávána.

2.2.7 Připravit návrh na zavedení RIA do Jednacích řádů obou komor Parlamentu ČR a poskytnout jej k diskusi Parlamentu ČR

Ačkoliv vláda sama zásadně nepředkládá návrhy změn Jednacích řádů komor Parlamentu ČR, v tomto případě se doporučuje zpracovat podklady pro změnu Jednacích řádů směřující k zavedení povinné RIA k pozměňovacím návrhům, a to včetně návrhu technického zabezpečení celého procesu a odhadu jeho nákladů. Tyto podklady by následně měly být předloženy oběma komorám Parlamentu ČR k diskusi a ke zvážení.

Souběžně s přípravou podkladů zaměřených na změny Jednacích řádů komor Parlamentu ČR by měl být připraven i návrh zákonné úpravy RIA v legislativním procesu v rámci exekutivy, protože pokud by měli mít poslanci

a senátoři povinnost zpracovávat RIA ke svým návrhům, měla by tato povinnost být symetricky uložena i vládě zákonem a nikoliv formou usnesení vlády (aby nedocházelo k disproporcím, kdy vláda by mohla svým rozhodnutím udělit výjimku ze zpracování RIA, ale poslanci a senátoři by tuto možnost neměli).

2.2.8 Zvážit zavedení povinného přezkumu účinnosti regulace po jejím vstupu v účinnost

Velkým nedostatkem, který brání vyhodnocení skutečných dopadů RIA na kvalitu právních předpisů je, že není prováděn k již účinným právním předpisům přezkum účinnosti, který by ukázal, zda vyhodnocení dopadů ex ante odpovídá skutečným nákladům a přínosům ex post. Vzhledem k tomu, že toto opatření by mělo pravděpodobně vyšší plošné náklady na státní rozpočet, doporučuje se nejprve zpracování jeho návrhu, včetně vyhodnocení jeho nákladů a přínosů, následně pilotní otestování takto navrženého přezkumu účinnosti na některých právních předpisech a teprve následně rozhodnutí o tom, v jakém rozsahu (na které předpisy a s jakou frekvencí) by tento přezkum měl být povinně prováděn.

2.2.9 Zpracování stručného exekutivního shrnutí dopadů vybrané varianty a řešeného problému pro poslance a senátory

Pro zvýšení užité hodnoty RIA v rámci Parlamentu ČR se doporučuje zpracovat pro Parlament ČR k hotovým RIA stručné shrnutí jejich hlavních závěrů – např. formou obdobnou stávajícímu Přehledu dopadů – nicméně s tím, že tabulka by byla aktualizována s uvedením zjištěných skutečných výsledků a dat ze zpracované RIA. Tato exekutivní shrnutí by zároveň měla být zveřejňována na informačních webových stránkách k RIA pro potřeby zainteresované veřejnosti.

3 Návrhy implementace doporučení ke zkvalitnění procesu RIA

V reakci na doporučení uvedená v kapitole 2.2, která byla formulována nezávislým hodnotitelem, připravil Úřad vlády následující návrh opatření směřujících k implementaci jednotlivých doporučení. U jednotlivých návrhů je v závěru uvedeno, zda si opatření vyžádá změnu Obecných zásad nebo zda je možné daný problem řešit zlepšením metodické spolupráce a koordinace mezi zpracovateli RIA a Úřadem vlády jako gestorem agendy a Komise.

3.1 Přesun procesu hodnocení RIA Komisí před vnější připomínkové řízení

Návrh řešení

Potřeba včasné konzultace způsobu zpracování RIA a správné stanovení relevantních věcných variant řešení je nezbytným předpokladem pro následně smysluplné a kvalitní zpracování RIA. Tato povinnost zůstává nicméně hlavním úkolem předkladatele – zpracovatele RIA, a to včetně načasování procesu konzultací s dotčenými subjekty. Komise v rámci své podpůrné metodické činnosti nabízí zpracovatelům možnost včasné konzultace ještě ve fázi zpracování RIA, respektive před rozesláním materiálu do meziresortního připomínkového řízení. V uplynulém období některé resorty této možnosti úspěšně využily, nicméně tato kompetence Komise stanovená Statutem Legislativní rady vlády je stále využívána velmi zřídka.

Ve smyslu formulovaného doporučení se nicméně Oddělení pro koordinaci procesu RIA v rámci Sekce Legislativní rady vlády na Úřadu vlády bude systematictěji oproti současnému stavu zapojovat v rámci meziresortního připomínkového řízení do připomínkování náležitostí Závěrečných zpráv RIA předkládaných zpracovateli do meziresortního připomínkového řízení (obdobně jako odbor kompatibility u návrhů transpozičních předpisů rozesílaných do meziresortního připomínkového řízení).

Popis navrhované změny Obecných zásad

Pro navržená opatření není nutná změna Obecných zásad.

3.2 Oznámení zpravodaje v rámci Komise v předstihu

Návrh řešení

Co se týče zapojení zpravodajů a jejich konzultací, stanoviska Komise jsou zpracovávána jako konsensuální materiály v rámci celé Komise, spolupráce s jednotlivými zpravodaji je možná tedy jen na základě předchozího odsouhlasení stanoviska Komise interně mezi jeho členy, stejně jako výsledného doporučení či nedoporučení předložené RIA k dalšímu projednání. Systematičtější spolupráci zpracovatelů a členů Komise ve smyslu formulovaného doporučení zajistí oddělení pro koordinaci procesu RIA na principu ad hoc konzultací potencionálních zpravodajů a vybraných věcných připomínek v meziresortním připomínkovém řízení, respektive v rámci včasných konzultací návrhu v komisi RIA ve fázi rozpracování před jeho rozesláním do meziresortního připomínkového řízení:

Popis navrhované změny Obecných zásad

Pro navržená opatření není nutná změna Obecných zásad.

3.3 Zlepšení publicity RIA a oživení databáze DataKo

Návrh řešení

Úřad vlády připravuje v rámci projektu spolufinancovaného z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost pod názvem „Vytvoření podmínek pro systematické zkvalitňování procesu hodnocení dopadů regulace (RIA)“ vytvoření webové stránky RIA sloužící jako jednotné (centrální) úložiště dat a informací k RIA, jak pro zpracovatele RIA, tak nejširší veřejnost, včetně možnosti interaktivní a on-line komunikace s uživateli pro efektivnější metodickou podporu zpracovatelů RIA (např. s využitím chatů, diskusí, publikovaných odpovědí na zaslané dotazy apod.). Součástí webové stránky bude rovněž centrální konzultační portál s publikovanými Přehledy dopadů k nově připravovaným legislativním návrhům. Pokud se zpracovatel rozhodne vyvěsit konzultační dokument na svých webových stránkách, zašle odd. pro koordinaci procesu RIA příslušný link s odkazem na vyhlášenou konzultaci

pro možnost aktualizace informace o právě probíhajících konzultacích. Spuštění stránek je předpokládáno v průběhu r. 2014.

Co se týče oživení Databáze DataKO, lze uvést, že byla v nedávné době na základě výzvy Úřadu vlády dosud registrovaným subjektům aktualizována a nyní je jako on-line přístupná databáze na stránkách přístupná na Úřadu vlády. Tato databáze může být využívána zpracovateli RIA pro oslovení zájmových a profesních sdružení ke konzultaci vybraných problémů řešených v rámci RIA. Organizace, které jsou v DataKO uvedeny, se do databáze přihlásily dobrovolně a projevily tak zájem aktivně se podílet na procesu přípravy materiálů určených jak pro jednání vlády (legislativních i nelegislativních), tak strategických a konzultačních dokumentů zpracovávaných pro jejich další rozhodování.

Popis navrhované změny Obecných zásad

Pro navržená opatření není nutná změna Obecných zásad.

3.4 Realizace vzdělávání k RIA

Návrh řešení

Součástí výše uvedeného projektu je současně i vytvoření nového e-learningového vzdělávacího programu v metodách RIA, který bude odpovídat potřebám a požadavkům cílové skupiny z řad především zpracovatelů RIA na ústředních správních úřadech. Kurz bude obsahovat minimálně přehled institucionálního rámce RIA, procesní postupy při plánování a zpracovávání RIA, systém výjimek a způsob jejich uplatnění, přehled cílů a principů RIA a právní zakotvení RIA v EU a v ČR, dále submoduly procvičující hlavní části RIA, stručný úvod do kvantifikace nákladů a přínosů, možnost tvorby online dotazníku pro konzultace, početní příklady, interaktivní cvičení apod.

Vzdělávací aktivity budou financovány prostřednictvím probíhajícího projektu spolufinancovaného ze Strukturálních fondů z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ): „Vytvoření podmínek pro systematické zkvalitňování procesu hodnocení dopadů regulace (RIA)“, jehož cílem je zvýšit kvalitu tvorby právních předpisů a přispět tak ke zvýšení kvality regulatorního prostředí v ČR.

Celkové veřejné výdaje tohoto dvouletého projektu jsou odhadovány na 12 170 976,- Kč, z toho prostředky Evropského sociálního fondu tvoří 10 345 329,60 Kč (85% z celkových výdajů) a prostředky státního rozpočtu ČR tvoří 1 825 646,40 Kč (15% z celkového rozpočtu projektu).

Nově vytvořený e-learningový kurz bude rozdělen do 3 úrovní dle stupně náročnosti. Každá úroveň bude zakončena samostatným závěrečným testem. Úspěšní absolventi získají doklad o absolvování kurzu, účast ve vzdělávacích kurzech však bude pouze dobrovolná.

Součástí pilotního testování webového portálu a e-learningového kurzu bude pro účastníky Úřadem vlády pořádán závěrečný seminář k vyhodnocení kvality navržených pilotních programů vzdělávání a k výměně zkušeností.

Úřad vlády zpracuje a zpřístupní v průběhu roku 2014 ústředním správním úřadům i podpůrné dílčí metodiky a nástroje/návody na provádění hodnocení dopadů.

Popis navrhované změny Obecných zásad

Pro navržená opatření není nutná změna Obecných zásad. Již v současnosti Obecné zásady odkazují na další metodické návody pro dílčí hodnocení dopadů, která jsou doplňována postupně s jejich dopracováním na webových stránkách Úřadu vlády.

3.5 Realizace workshopů a konferencí k dobré praxi v oblasti RIA a k RIA na mezinárodní úrovni

Návrh řešení

Prezentace zahraničních zkušeností z členských zemí OECD formou tematických seminářů je plánována i do budoucna.

Popis navrhované změny Obecných zásad

Pro navržená opatření není nutná změna Obecných zásad.

3.6 Zavedení systematické evaluace procesu RIA

Návrh řešení

V rámci externí evaluace stávajícího nastavení procesu byla vypracována metodika pro systematickou evaluaci Závěrečných zpráv RIA, která byla již uplatněna a otestována při screeningu všech Závěrečných zpráv RIA předložených resorty v období od 1.1.2012 do 30.6.2013 externím hodnotitelem. Využití této stejné metodiky i v následujících letech napomůže nastavení procesu systematického přezkumu a sledování změn v kvalitě předkládaných RIA dle stejné metodiky. Toto vyhodnocení předložených Závěrečných zpráv RIA bude každoročně připojeno formou přílohy k pravidelné výroční zprávě Komise.

Zpětná vazba bude zajištěna rovněž spuštěním výše zmíněného webového portálu RIA v r. 2014, který umožní nejen sdílení dobré i špatné praxe ve zpracování RIA na konkrétně zpracovaných Závěrečných zprávách RIA v ČR, ale i na příkladech ze zahraničí. Webový portál bude rovněž podporovat konzultace a metodickou pomoc zpracovatelům v rámci diskusního fóra a pořádání tematických anket pro registrované účastníky.

Popis navrhované změny Obecných zásad

Pro navržená opatření není nutná změna Obecných zásad.

3.7 Zvážit zavedení povinného přezkumu účinnosti regulace po jejím vstupu v účinnost

Návrh řešení

Smyslem opatření je především zlepšit samotnou kvalitu zpracovaných RIA, v této souvislosti zejména části týkající se způsobu nastavení předpokládaného rámce přezkumu účinnosti regulace (v rámci ex-ante zpracovávání RIA), která je jednou z povinných náležitostí Závěrečných zpráv RIA. V této souvislosti se nenavrhují povinné časové stanovení přezkumu regulace, ale pouze se upřesňuje, jakým způsobem by měla být naplňována stávající povinnost, která pro resorty vyplývá z § 22 kompetenčního zákona, kde se stanoví, že Ministerstva zkoumají společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzují dosahované výsledky a činí opatření k řešení aktuálních otázek“. Smyslem navrženého opatření je proto v předstihu navrhnout, podle jakých parametrů bude přezkum prováděn, aby z něho bylo zřejmé, naplňování jakých parametrů povede k naplnění cílů předkládaného návrhu právního předpisu, včetně návrhu časového rámce tohoto přezkumu. Správně nastavený přezkum účinnosti regulace při provádění ex-ante hodnocení je také předpokladem pro jakékoliv budoucí efektivní provádění ex-post RIA. Úřad vlády za tímto účelem zintenzivní připomínkování těchto náležitostí Závěrečných zpráv RIA předložených do meziresortního připomínkového řízení. Dalším předpokladem pro efektivní přezkum účinnosti právních předpisů je, vyžaduje-li to věcná povaha schválených pozměňovacích návrhů k vládním návrhům zákonů v rámci legislativního procesu v Parlamentu ČR, provést nezbytnou aktualizaci popisu a kvantifikace očekávaných dopadů, pokud byly výslednou podobou návrhu odsouhlaseného Parlamentem ČR změněny, a to předkladatelem či spolupředkladateli, kteří budou odpovědní za implementaci schváleného právního předpisu. Jedná se o případné úpravy cílových hodnot a dále změny v očekávaném rozsahu a velikosti dopadů i ve vztahu k (případně) novým dotčeným subjektům. Tyto parametry by po úpravě měly sloužit jako výchozí vstupní hodnoty pro přezkum dosažených změn a měřitelných hodnot v rámci resortem nastaveného procesu přezkumu účinnosti, jehož časový rámec zůstává plně v kompetenci předkladatele. Výsledky takového přezkumu předkladatel promítne i do struktury RIA v případě zdůvodnění následných návrhů na změnu právního předpisu.

Popis navrhované změny Obecných zásad

Zavedení opatření nevyžaduje bezprostřední zásah do Obecných zásad, v současné době je povinnost nastavení procesu přezkumu účinnosti

regulace nastavena. Je potřeba dále metodickou pomocí a koordinací zlepšit kvalitu zpracování těchto částí procesu RIA zpracovateli. Úřad vlády zváží zpracování podpůrného návodu/metodiky pro postup nastavení evaluačních kritérií. Z pohledu Úřadu vlády není nutno způsob provádění přezkumu účinnosti regulace dále formalizovat, jelikož je úlohou samotných předkladatelů - gestorů provést vlastní posouzení faktických změn a dopadů předkládaných pozměňovacích návrhů k vládním návrhům zákonů v jednotlivých čteních v Poslanecké sněmovně a dále v Senátu. Stejně tak implementace platných předpisů klade na gestory úkol vyhodnotit faktické dopady platné podoby schváleného zákona a promítnout je do návrhu případné úpravy implementace právního předpisu.

3.8 Zpracování stručného exekutivního shrnutí dopadů vybrané varianty a řešeného problému pro poslance a senátory

Návrh řešení

Návrh na předkládání stručného shrnutí výsledku provedené RIA a vládou schválené varianty formou 1-2 stránkových shrnutí klíčových ukazatelů dopadů se objevuje opakovaně jak v připomínkách členů Komise, tak také zástupců zákonodárského sboru, kteří z časových i věcných důvodů nevěnují dostatečný prostor samostatnému studiu Závěrečných zpráv RIA. V této souvislosti se navrhuje, aby takovéto shrnutí bylo zpracováno ve standardizované formě ke všem návrhům právních předpisů předkládaných vládě k projednání a dále aktualizováno v závislosti na výsledku projednání ve vládě před předložením návrhu do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, a to jako součást Závěrečné zprávy RIA. Pro přehlednost bude navržena šablona, která bude rozsahem obdobná jako Přehled dopadů a stane se součástí Obecných zásad. Shrnutí se navrhuje umístit jako krycí list Závěrečné zprávy RIA.

Popis navrhované změny Obecných zásad

Předložení návrhu úpravy Obecných zásad v části II/B v bodě č. 9 a analogicky v Příloze č. 2 pro úpravu náležitostí Závěrečné zprávy.

3.9 Připravit návrh na zavedení RIA do Jednacích řádů obou komor Parlamentu ČR a poskytnout jej k diskuzi Parlamentu ČR

Návrh řešení

Úřad vlády a jeho metodické oddělení pro koordinaci procesu RIA je připraveno zajistit úlohu metodického poradce pro návrh principů zavedení RIA do jednacích praxe obou komor Parlamentu ČR, pokud o takovou úlohu bude požádán. Ohledně existence podpůrných útvarů na provádění hodnocení dopadů na půdě zákonodárných sborů je možné zmínit, že metodický útvar (generální ředitelství) pro podporu procesu hodnocení dopadů byl od ledna 2012 ustaven v Evropském parlamentu a tudíž lze čerpat praktické poznatky z fungování takového orgánu i ve vztahu a rozsahu zajišťování takových služeb pro členy parlamentu v praxi.

4 Závěr

Na základě výše uvedených návrhů opatření bude Úřadem vlády – Sekcí Legislativní rady vlády připraven návrh dílčích změn Obecných zásad s termínem předložení vládě do 31. prosince 2013.

Současně bude kladen větší důraz na koordinační a metodickou roli Úřadu vlády v této agendě a zdůraznění již existující kompetence v oblasti konzultací připravovaných RIA s Komisí ještě před jejich řádným projednáváním v rámci komisí Legislativní rady vlády před předložením návrhu k projednání vládě.