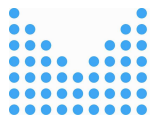
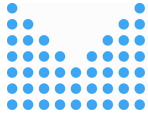


Zpráva o účinnosti Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace v roce 2008



Obsah

1. Úvod.....	3
2. Vzdělávání k RIA.....	4
3. Kvalita procesu hodnocení dopadů regulace na úrovni ústředních správních úřadů.....	6
4. Kvalita závěrečných zpráv hodnocení dopadů regulace	10
5. Dobrá praxe.....	18
6. Závěry	21
7. Doporučení.....	24
8. Seznam grafů.....	27
9. Seznam tabulek.....	27



1. Úvod

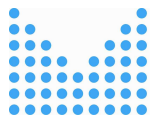
Tato zpráva je zpracována v souladu s usnesením vlády č. 877 ze dne 13. srpna 2007, usnesením vlády č. 1595 ze dne 16. prosince 2008 a usnesením vlády č. 650 ze dne 25. května 2009 a navazuje na Informaci o RIA, která byla zpracována k 31. květnu 2008.

Při zpracování této zprávy bylo možno využít skutečnosti, že v roce 2008 se proces hodnocení dopadů regulace (dále jen „RIA“) na úrovni ústředních správních úřadů stal standardní součástí přípravy návrhů právních předpisů. Pro konkrétní zpracování bylo využito více informačních zdrojů. Údaje o kvalitě zpracovaných závěrečných zpráv byly získány z hodnotících podkladů, které ke každé závěrečné zprávě hodnocení dopadů regulace byly zpracovány na odboru efektivní veřejné správy¹ Ministerstva vnitra. Údaje o kvalitě procesu hodnocení dopadů regulace byly získány anonymním dotazníkovým šetřením, které se uskutečnilo na 28 ústředních správních úřadech v lednu a únoru 2009². Zohledněny byly také zkušenosti z práce Výboru pro kontrolu kvality hodnocení dopadů regulace (dále jen „Výbor“) a Grémia³ pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu (dále jen „Grémium“). Zpráva také vychází ze zkušeností získaných v procesu vzdělávání, který je zajišťován ISS a akciovou společností Ekonomické expertízy, investiční poradenství, a.s. (dále jen „EEIP, a.s.“).

¹)Od 1. března 2009 odbor efektivní veřejné správy, dříve odbor reformy regulace a kvality veřejné správy.

²) Šetření bylo zaměřeno do těchto oblastí: formální podmínky pro realizaci hodnocení dopadů regulace, proces hodnocení dopadů uvnitř úřadu, způsob provádění konzultací, osobní vnímání hodnocení dopadů regulace.

³) Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu bylo zřízeno usnesením vlády č. 927 ze dne 22. srpna 2007, Výbor pro kontrolu kvality hodnocení dopadu regulace (RIA) je ustaven podle čl. 7 Statutu Grémia. Funkci sekretariátu Grémia plní odbor efektivní veřejné správy Ministerstva vnitra.



2. Vzdělávání k RIA

V Informaci o hodnocení dopadů regulace, která byla zpracována v květnu 2008, bylo vzdělávání k RIA označeno na základě potřeb a vyhodnocení aktuální situace jako jeden z kritických předpokladů zavedení RIA do běžné praxe přípravy návrhů právních předpisů. Tento předpoklad byl v průběhu roku 2008 potvrzen.

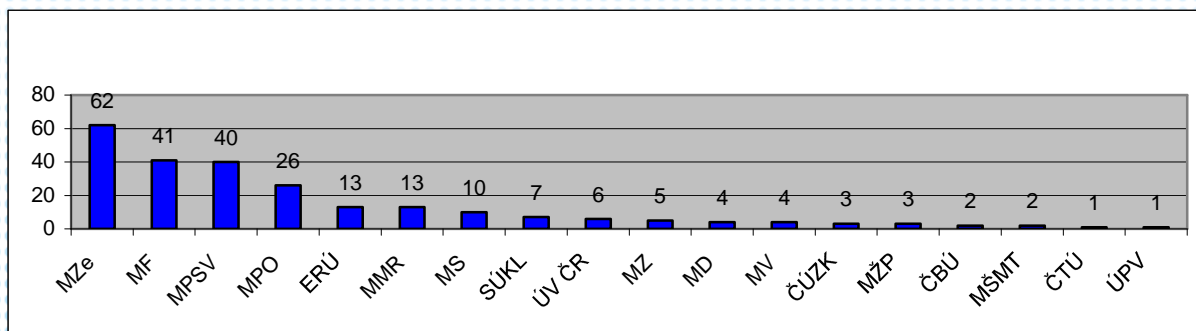
Významnou roli zde sehrál Institut státní správy (dále jen „ISS“), který v průběhu roku zorganizoval a provedl celkem šest vzdělávacích programů k RIA, které úspěšně dokončilo 121 frekventantů z 18 ústředních správních úřadů.

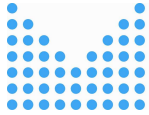
Prakticky stejně významnou roli v realizaci vzdělávání vedle ISS hraje EEIP, a.s., které v roce 2008 realizovalo dalších šest vzdělávacích programů, tentokrát na základě poptávky jednotlivých ministerstev. Toto vzdělávání úspěšně dokončilo celkem 122 frekventantů z ministerstev: zemědělství, financí, průmyslu a obchodu, práce a sociálních věcí a pro místní rozvoj.

Souhrnně vzdělávání v roce 2008 úspěšně dokončilo celkem 243 osob. Polovina této kapacity byla zajištěna na základě individuální aktivity několika resortů a druhá polovina nabídkou ISS. Do budoucna by bylo vhodné zachovat obě možnosti. Zejména pro menší úřady, jejichž legislativní aktivita nedosahuje aktivity některých velkých úřadů, bude nabídka vzdělávání organizovaná ISS vítanou možností.

Z hlediska proškolených zaměstnanců výrazně vystupují resorty zemědělství, financí, práce a sociálních věcí a průmyslu a obchodu. Tato skutečnost zřejmě koreluje mimo jiné s objemem legislativní práce uvedených resortů. Z hlediska množství předložených návrhů právních předpisů jsou uvedené resorty nad obvyklou hodnotou. Počet proškolených zaměstnanců uvedených resortů však také dokládá jejich zájem o kvalitní provádění hodnocení dopadů regulace. Zájem o proškolení zaměstnanců je dán nejen rozsahem vlastních legislativních prací na jednotlivých resortech, ale i úrovní profesního přístupu ke zpracování připomínek k materiálům předkládaným jinými resorty, která je ve státní správě rozdílná.

graf 1 Počty osob ve vzdělávání v roce 2008 celkem





Uvedené dotazníkové šetření na ústředních správních úřadech se zabývalo také kvalitou vzdělávání. Existující vzdělávání bylo všemi dotazovanými hodnoceno jako odpovídající aktuálním potřebám. Zhruba pětina odpovědí konstatovala potřebu uvádění praktických příkladů a případových studií nejlépe z tuzemských zdrojů. Podle zkušeností EEIP, a.s., které se vzdělávání věnuje od roku 2005, je patrný posun základních znalostí, se kterými účastníci do vzdělávání vstupují. V současné době, kdy je možné se s hodnocením dopadů regulace setkat jako se standardní součástí přípravy návrhů právních předpisů, mají účastníci vzdělávání o procesu RIA již základní znalosti a jsou schopni pokládat sofistikované a detailní dotazy k jednotlivým dílčím problematikám RIA. Stále více absolventů školení, kteří v rámci své pracovní činnosti hodnocení dopadů regulace zpracovávají, projevuje zájem o možnost účasti na navazujících kurzech, kde by byly jednak zodpovězeny velmi konkrétní metodologické dotazy k jednotlivým částem RIA a kde by bylo možné se podrobněji věnovat odborným a detailním matematickým a analytickým metodám, které by byly v RIA využitelné. Tento typ vzdělávání dosud není k dispozici. Potřeba metodologické podpory je pociťována v obecné podobě i ve vztahu k případovým studiím.

Základní informace o procesu RIA by mohly být součástí vstupního vzdělávání, které je v gesci jednotlivých resortů. Zde by bylo možné uvést zejména základní poslání RIA – hodnocení dopadů se zahajuje v okamžiku, kdy se objeví problém.

V souvislosti se zjištěnou potřebou dalšího prohlubujícího vzdělávání, kterou potvrzují sami frekventanti, bude třeba se otázkou dalšího vzdělávání z hlediska jeho obsahu i formy dále zabývat.

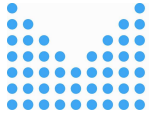
Shrnutí

Základní vzdělávání k RIA je z věcného, formálního i organizačního hlediska zajištěno v potřebné kvalitě.

Základní informovanost nových frekventantů o RIA se stále zvyšuje, přičemž ale stále existuje potřeba vzdělávání nových zaměstnanců.

Existuje zřetelná poptávka po prohlubujícím vzdělávání zaměřeném na sofistikované analytické metody pro hodnocení dopadů regulace.

Existuje poptávka po průběžném vzdělávání, jehož obsahem by byly tuzemské případové studie dobré praxe RIA.



3. Kvalita procesu hodnocení dopadů regulace na úrovni ústředních správních úřadů

Kvalita procesu hodnocení dopadů regulace v ústředních správních úřadech byla zjišťována pomocí dotazníkového šetření a řízených rozhovorů. K tomuto hodnocení bylo přistoupeno mimo jiné také na základě podnětů vznesených několika resorty při přípravě průběžné informace o RIA, která byla zpracována v polovině roku 2008. Odborná metodologie byla zajištěna externím dodavatelem⁴. K provedení tohoto šetření určily jednotlivé úřady koordinátory – osoby, které za proces RIA odpovídají a mají s ním největší zkušenost. Byly připraveny dva dotazníky – pro koordinátory a pro zaměstnance, kteří mají zkušenosti s RIA a legislativním procesem obecně, a řízený rozhovor. Sběr dat zajistili zaměstnanci odboru efektivní veřejné správy MV. Dotazování bylo anonymní a výsledky jsou zpracovány celkově za všechny dotazované osoby a úřady. Účast v šetření byla dobrovolná. Do šetření se zapojilo 28 úřadů⁵. Šetření bylo zaměřeno do několika oblastí:

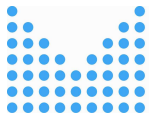
- formální podmínky pro realizaci RIA na úřadě,
- vzdělávání a potřeby dalšího vzdělávání,
- způsob provádění konzultací v rámci RIA,
- externí spolupráce,
- míra akceptace RIA uvnitř i vně úřadu,
- význam a potřebnost RIA.

Závěry z dotazníkového šetření

Nejdůležitější **výsledky z dotazování koordinátorů** RIA. V roce 2007 byl proces RIA zaveden na 2/3 úřadů, na zbylé 1/3 byl zaveden v roce 2008. Útvar specializovaný pro hodnocení dopadů regulace existuje zhruba na 1/5 úřadů a zhruba stejný počet úřadů má zpracovanou vnitřní směrnici upravující hodnocení dopadů regulace. Existenci specialisty na RIA uvádí zhruba 1/2 úřadů. Všechny nebo většinu zaměstnanců specializujících se na RIA má proškoleny 2/3 úřadů, téměř 3/4 těchto zaměstnanců absolvovalo toto vzdělávání v roce 2008. Téměř 2/3 úřadů uvádí potřebu proškolení nových osob. Absolvované vzdělávání hodnotí jako odpovídající potřebám téměř 3/4 úřadů. Jako námět na doplnění vzdělávání se

⁴ Společnost Tima s.r.o., Liberec.

⁵ Během šetření bylo sebráno 26 dotazníků pro koordinátory procesu RIA, 71 dotazníků pro zaměstnance ústředních správních úřadů a bylo provedeno 64 řízených rozhovorů.



nejčastěji objevuje potřeba školení v analytických metodách, prezentace tuzemských praktických příkladů a případových studií.

Nejdůležitější **výsledky z dotazníku pro zaměstnance**. Nejčastěji je kvalita vzdělávání hodnocena jako odpovídající (cca 1/3 z těch, kteří vzdělávání absolvovali), kladné hodnocení s doporučením zařadit více praktických příkladů uvádí cca 1/5 respondentů, 2/3 uvádějí potřebu dalšího vzdělávání tematicky zaměřeného na existující potřeby.

Pevně je zakotven konzultační proces, který je aktivně nabízen a používán.

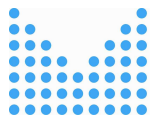
Externí subjekt pro zpracování RIA byl použit na více než 1/2 úřadů, ale jen ve výjimečných případech.

Spolupráce mezi pracovníky věcně příslušných odborů a odborem legislativním probíhá na všech úřadech. Ve 2/3 odpovědí se zaměstnanci pro RIA shodují, že jde o práci v minitymech, které jdou napříč věcně příslušnými odbory. Naproti tomu téměř 2/5 respondentů odpověděly, že většina spolupracovníků proces RIA aktivně nepodporuje a podle 1/3 respondentů se další zaměstnanci účastní procesu jen u některých projednávaných témat. Tyto dva výsledky nelze sčítat a nelze říci, že by v těchto případech převažoval negativní postoj. Často jsou uváděny důvody, které leží mimo dosah respondentů – podoba právních předpisů ES, specifičnost odborného obsahu nebo fakt, že předpis neřeší věcný, nýbrž technický problém. Dále respondenti konstatují negativní případy, zejména „předbírání“ procesu RIA návrhem právního předpisu, usnesení vlády ke koncepčním a strategickým materiálům, které nemají zpracováno hodnocení dopadů regulace, rychlá rozhodnutí neumožňující zpracování RIA, malá zkušenost s procesem RIA.

Přístup ostatních spolupracovníků na jednotlivých úřadech je profesionální, proces RIA respektují 2/3 z nich. Více než 1/2 respondentů hodnotí proces RIA pro úřad jako vždy nebo většinou užitečný.

Závěry z řízených rozhovorů

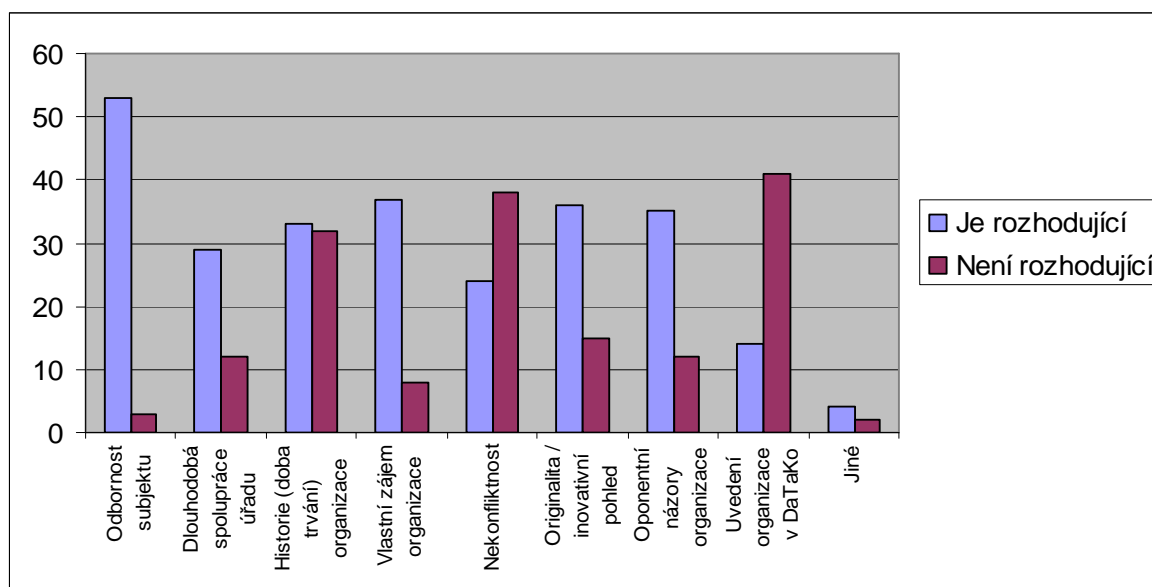
Důležité doplňující informace byly získány z řízených rozhovorů. K otázce, jak se daří skloubit proces RIA s plánem legislativních prací daného úřadu, pouze zhruba 1/3 respondentů odpověděla, že se tak daří vždy. Častější je negativní odpověď odkazující na nutnost dodržet termíny stanovené legislativním plánem. Jako inspirující se jeví přístup, který byl během rozhovorů zjištěn na jednom z dotazovaných úřadů. Tento úřad má v legislativním



plánu nastaven časový harmonogram, který s určitým zdržením při zpracování RIA počítá. Do plánu jsou zařazovány takové návrhy právních předpisů, které jsou již částečně rozpracované a díky tomu je možné během jednoho roku stihnout legislativní proces a zohlednit požadavky metodiky hodnocení dopadů regulace.

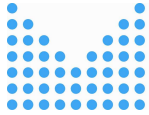
V otázce výběru konzultujícího subjektu byly jako nejvýznamnější zjištěny tyto charakteristiky konzultujícího subjektu: odbornost, originalita a schopnost oponovat, jako nejméně rozhodující byly označeny: uvedení organizace v DataKO, nekonfliktnost a doba trvání organizace. Úřady obvykle mají zpracovány vlastní seznamy konzultujících organizací podle věcného zaměření řešené oblasti.

graf 2 Nejdůležitější charakteristiky pro výběr konzultující organizace



Z hlediska dalšího vzdělávání byly formulovány potřeby:

- Analytické metody a způsoby hodnocení dopadů regulace.
 - ekonomické analýzy
 - identifikace problému dotčených skupin
 - administrativní dopady
- Zdroje dat a informace, typy statistik.
- Vyhodnocení dopadů jednotlivých variant.
- Vyhodnocování dopadů na státní rozpočet.
- Způsob práce s výsledky konzultací, pokud jsou protichůdné.



Ze závěrů dále vyplývá doporučení uspořádat alespoň jednou za rok velký seminář k RIA pro všechny ústřední úřady a další subjekty vázané Legislativními pravidly vlády a 2x ročně diskusní fórum pro prezentaci příkladů dobré praxe a výměnu zkušeností.

Z hlediska konstatovaného rizika formálnosti je jako nejčastější příčina uváděno časové hledisko, které neumožňuje realizovat RIA v potřebném rozsahu. Do budoucna by mělo být také přesněji vymezeno použití metody RIA z hlediska rozsahu a typu právních dokumentů. 1/5 dotazovaných uvedla příklad dobré praxe. Nadpoloviční většina respondentů také uvádí, že povinnost zpracování RIA by se měla rozšířit na další subjekty, které mají zákonodárnou iniciativu, například na kraje.

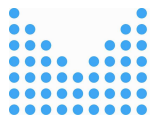
Shrnutí

Proces RIA není převážně samostatně plánován a podléhá termínům stanoveným v plánu legislativních prací.

Pouze menší část úřadů má vytvořen specializovaný útvar pro hodnocení dopadů regulace a vnitřní směrnici upravující hodnocení dopadů regulace.

RIA je obvykle zpracovávána v minitýmech, které jdou napříč věcně příslušnými odbory.

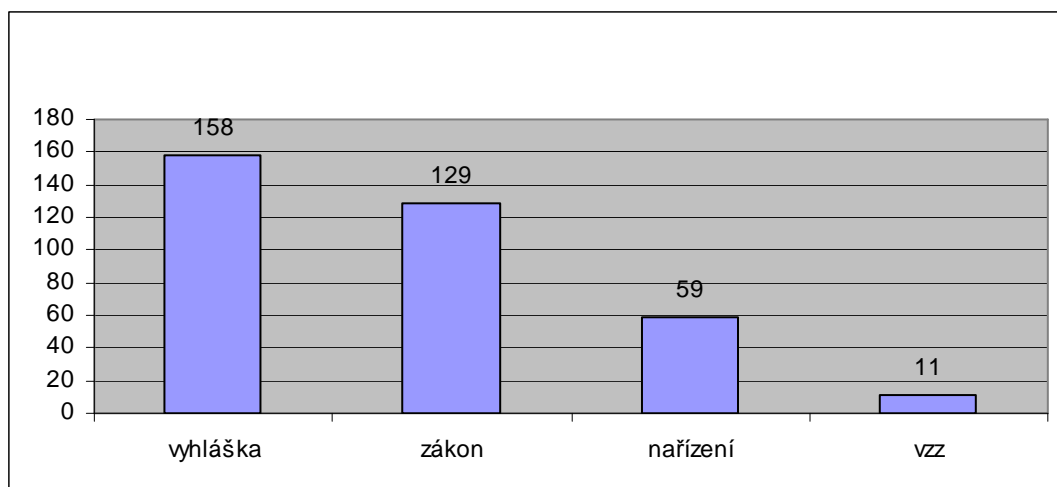
Většina spolupracovníků přistupuje k RIA profesionálně a respektuje jej. Převažující část respondentů hodnotí proces RIA pro úřad jako vždy nebo většinou užitečný.



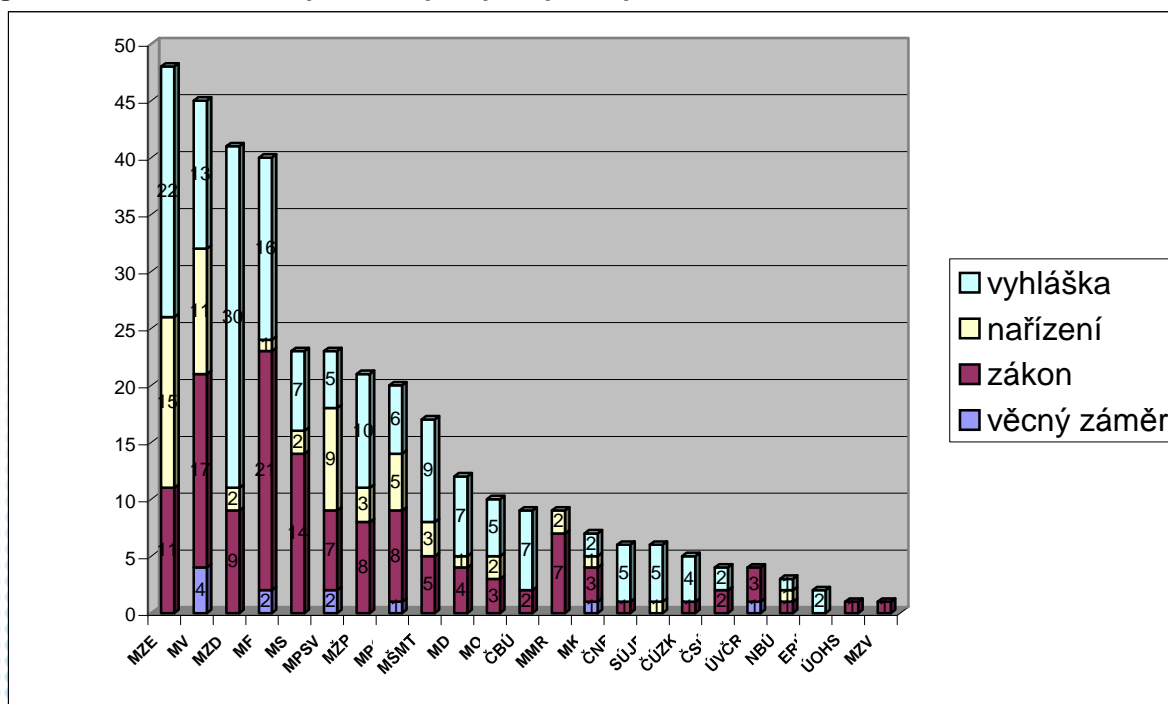
4. Kvalita závěrečných zpráv hodnocení dopadů regulace

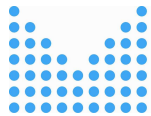
V roce 2008 bylo z hlediska kvality zpracování hodnocení dopadů regulace posouzeno celkem 357 návrhů právních předpisů. Z toho 155 bylo projednáno Výborem a Grémiem (nařízení vlády, věcný záměr zákona, návrh zákona), 202 (zejména vyhlášky) bylo posouzeno z hlediska zpracování RIA v připomínkovém řízení.

graf 3 Celková skladba hodnocených návrhů právních předpisů podle typu



graf 4 Rozložení návrhů právních předpisů podle předkladatelů celkem





tabulka 1 Skladba úřadů z hlediska zpracovaných vyhlášek celkem

MZD	MZE	MF	MV	MŽP	MŠMT	MS	ČBÚ	MD	MPO
30	22	16	13	10	9	7	7	7	6

MO	MPSV	ČNB	SÚJB	ČÚZK	MK	ČSÚ	ERÚ	NBÚ	celkem
5	5	5	5	4	2	2	2	1	158

tabulka 2 Skladba úřadů z hlediska zpracovaných zákonů celkem

MF	MV	MS	MZe	MZD	MŽP	MPO	MPSV	MMR	MŠMT	MD
21	17	14	11	9	8	8	7	7	5	4

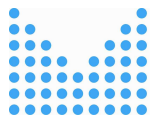
MO	MK	ÚVČR	ČBÚ	ČSÚ	NBÚ	ČNB	ÚOHS	ČÚZK	MZV	celkem
3	3	3	2	2	1	1	1	1	1	129

tabulka 3 Skladba úřadů z hlediska zpracovaných nařízení vlády celkem

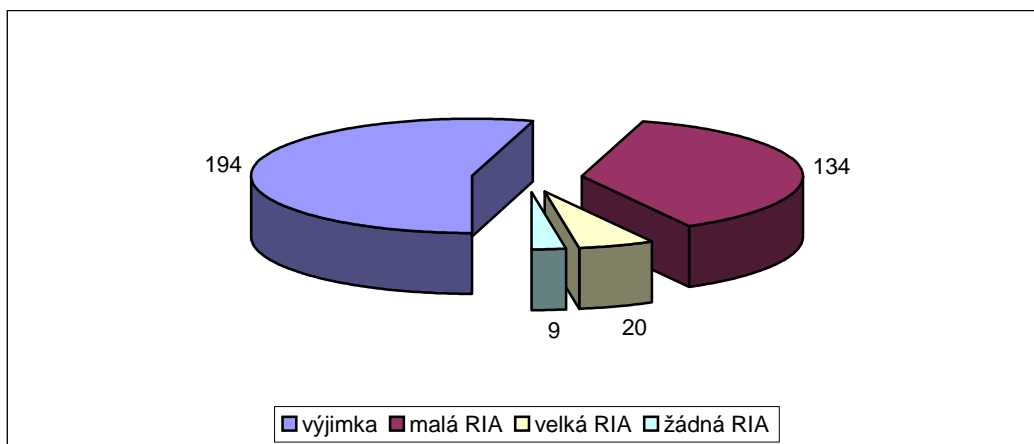
MZe	MV	MPSV	MPO	MŽP	MŠMT	MS	MZD	MO	MMR	MF	MK	NBÚ	MD	SÚJB	celkem
15	11	9	5	3	3	2	2	2	2	1	1	1	1	1	59

tabulka 4 Skladba úřadů z hlediska zpracovaných věcných záměrů zákonů celkem

MV	MF	MPSV	MPO	MK	ÚVČR	celkem
4	2	2	1	1	1	11

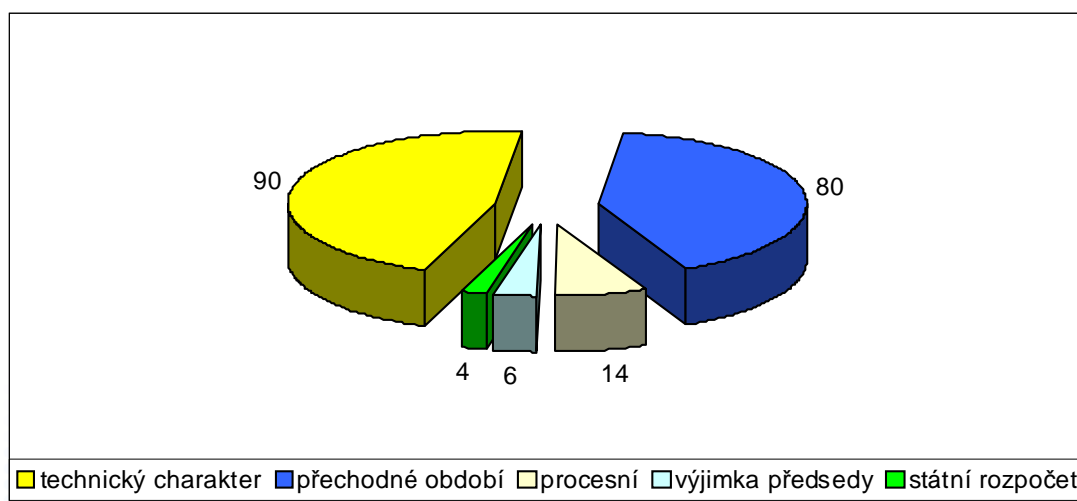


graf 5 Skladba návrhů právních předpisů podle způsobu provedení RIA



V případě všech projednávaných návrhů právních předpisů z hlediska uplatnění typu RIA byla některá z výjimek uplatněna u 53 % návrhů právních předpisů. Malá RIA⁶ byla zpracována u 38 % návrhů právních předpisů, velká RIA⁷ u 6 % návrhů právních předpisů.

graf 6 Typy výjimek RIA celkem

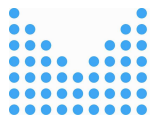


Vyjádřeno v procentech z případů uplatněných výjimek byla výjimka z důvodu technického charakteru návrhu právního předpisu použita u 47% z nich, časová výjimka⁸ z důvodu

⁶ Malá RIA identifikuje náklady a přínosy navrhované regulace a vyjadřuje je kvalitativně, pokud to je možné, musí být vyjádřeny číselně.

⁷ Velká RIA kvantifikuje pomocí různých analytických postupů náklady a přínosy vyjádřené v malé RIA. Velká RIA se zpracovává vždy, pokud jednorázové dopady dosáhnou 30 mil. Kč za rok, nebo skupinu subjektů, nebo kumulované dosáhnou 140 mil. Kč.

⁸ výjimka podle usnesení vlády č. 927 ze dne 22. srpna 2007

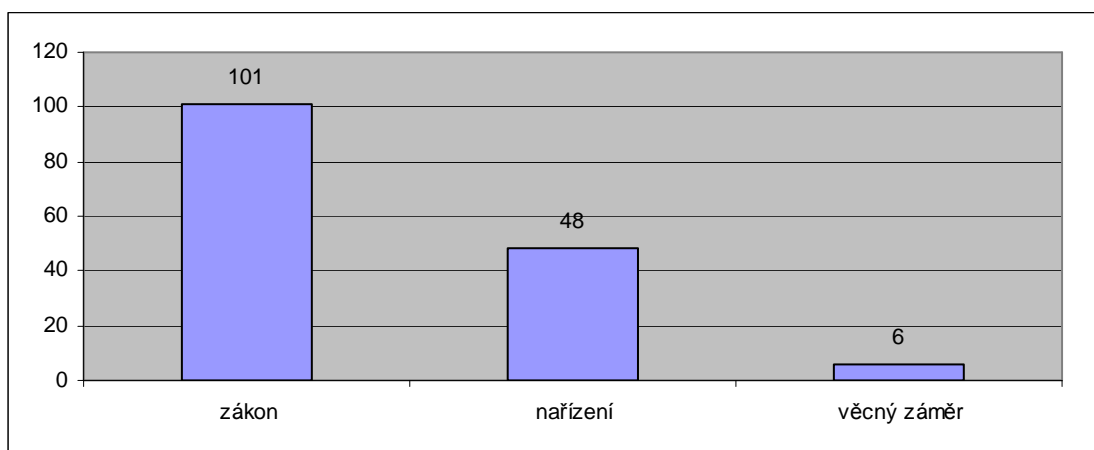


přechodného období u 41% návrhů právních předpisů, výjimka z důvodu procesní povahy návrhu právního předpisu u 14%, předseda Grémia udělil výjimku 3% návrhů právních předpisů, výjimka z důvodu sestavení státního rozpočtu byla uplatněna u 2%. Součet je vyšší než 100 %, neboť u některých návrhů právních předpisů byla udělena výjimka ze dvou důvodů.

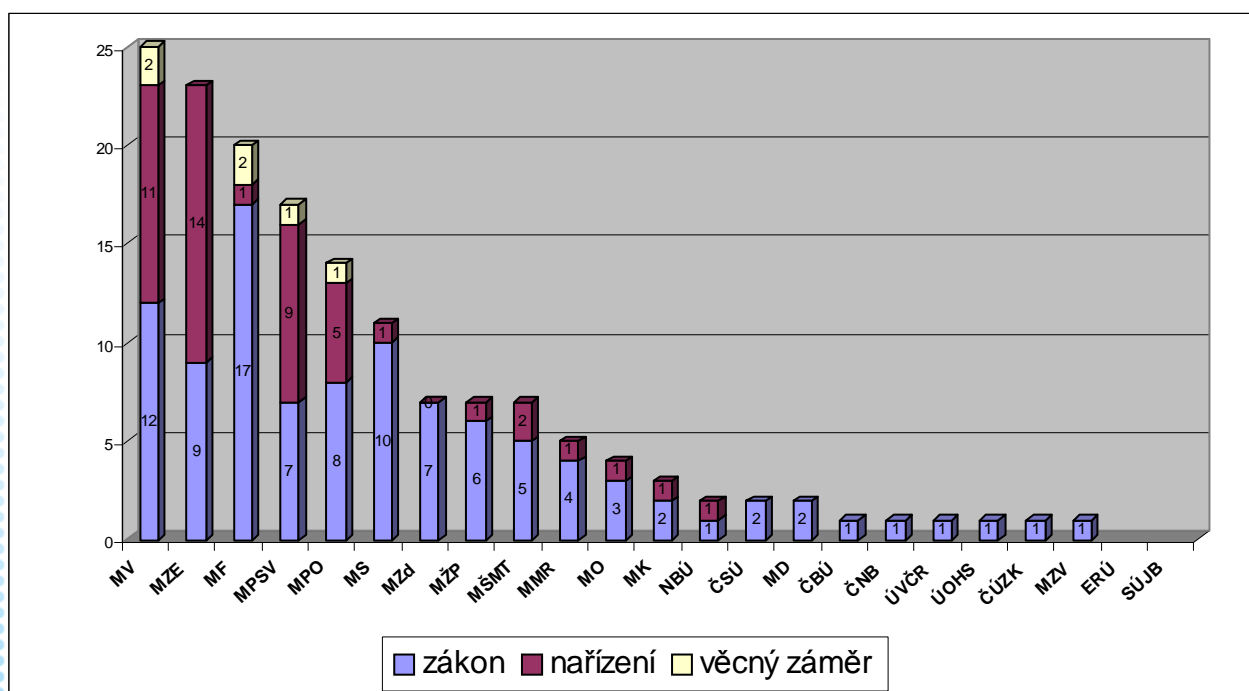
Návrhy právních předpisů projednávané ve Výboru a Grémii

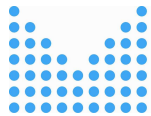
Z celkových 357 návrhů právních předpisů jich bylo ve Výboru a Grémii v roce 2008 projednáno 155. Z hlediska typu návrhu právního předpisu bylo rozložení následující.

graf 7 Skladba návrhů právních předpisů v Grémii podle typu



graf 8 Skladba návrhů právních předpisů v Grémii podle předkladatelů





tabulka 5 Skladba úřadů podle počtu zpracovaných zákonů projednaných v Grémiu

MF	MV	MS	MZE	MPO	MPSV	MZD	MŽP	MŠMT	MMR	MO
17	12	10	9	8	7	7	6	5	4	3

MK	ČSÚ	MD	NBÚ	ČBÚ	ČNB	ÚVČR	ÚOHS	ČÚZK	MZV	celkem
2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	101

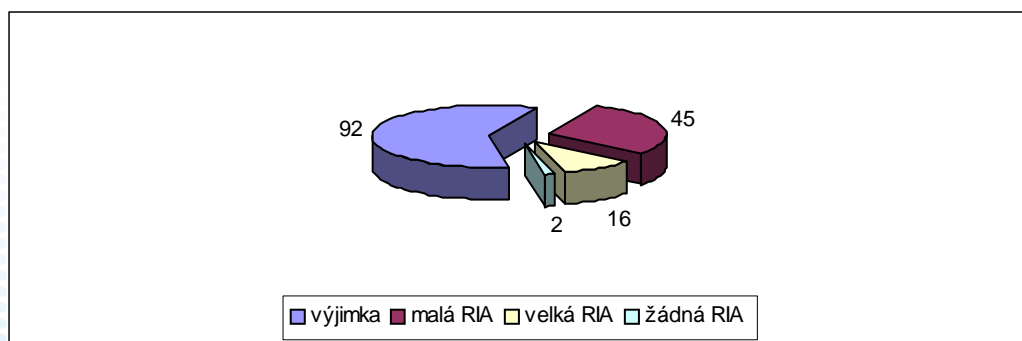
tabulka 6 Skladba úřadů podle počtu zpracovaných nařízení vlády projednaných v Grémiu

MZE	MV	MPSV	MPO	MŠMT	MF	MS	MŽP	MMR	MO	MK	NBÚ	celkem
14	11	9	5	2	1	1	1	1	1	1	1	48

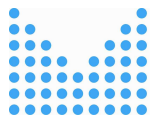
tabulka 7 Skladba úřadů podle počtu zpracovaných věcných záměrů zákonů projednaných v Grémiu

MV	MF	MPSV	MPO	celkem
2	2	1	1	6

graf 9 Skladba návrhů právních předpisů v Grémiu podle způsobu provedení RIA

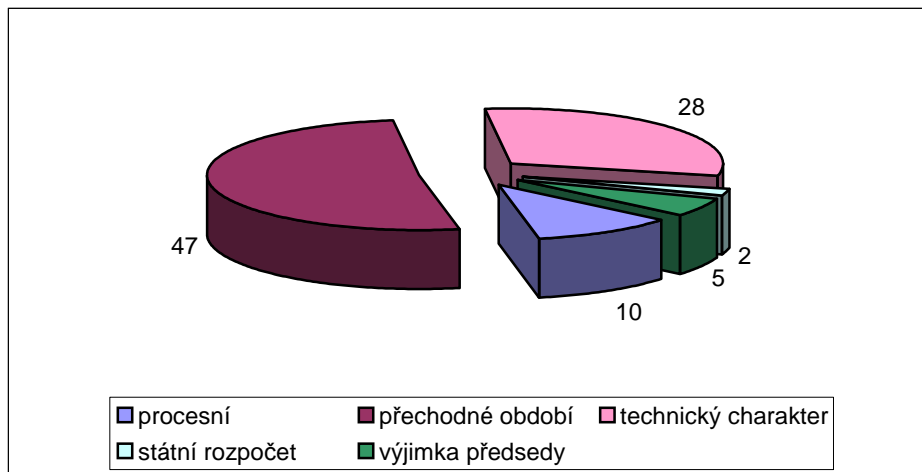


Některá z výjimek byla u návrhů právních předpisů projednávaných v Grémiu uplatněna v 60 % případů. Zhruba u 30 % z nich byla zpracována tzv. „malá“ RIA a v 10 % tzv. „velká“ RIA.



Z hlediska uplatněných výjimek byly použity možnosti uvedené v následujícím grafu.

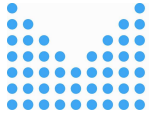
graf 10 Návrhy právních předpisů projednané Grémiem podle uplatněných výjimek



Vyjádřeno v procentech byla výjimka z důvodu **přechodného období použita u 52 %** návrhů právních předpisů, z důvodu **technického charakteru u 30 %**, z důvodu **procesní povahy předpisu 11 %**, **výjimka předsedy Grémia tvořila 5 %** a z důvodu **státního rozpočtu 2 %**. Nadpoloviční většina z uplatněných výjimek byla tzv. „časová“ výjimka (přechodné období) podle usnesení vlády č. 927 ze dne 22. srpna 2007. Tato výjimka není stanovena v metodice Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a důvodem pro její zavedení byla snaha nezbrzdit legislativní proces u těch návrhů právních předpisů, jejichž příprava byla zahájena před 1. listopadem 2007. Tato výjimka byla v průběhu roku 2008 použita u 47 návrhů právních předpisů projednávaných v Grémiu. Přestože se s touto výjimkou setkáváme i v roce 2009, je třeba uvést, že frekvence jejího výskytu značně klesá. **68 % z uvedených 47 případů bylo použito v období od března do konce května 2008**, tedy v prvních třech měsících fungování Výboru.

V roce 2008 bylo odborem efektivní veřejné správy MV z hlediska kvality RIA posouzeno více než **350 návrhů právních předpisů**. Z tohoto počtu byly připomínky ke kvalitě vyhodnocení dopadů uplatněny ve **146 případech**. Těmto připomínkám bylo vyhověno ve **2/3** případů a důvodové zprávy byly upraveny ve shodě s metodikou RIA.

Ve Výboru bylo v roce 2008 projednáno celkem 155 návrhů právních předpisů, z nichž Výbor **doporučil ke schválení 132**, dalších **14 pak doporučil vrátit předkladateli k dopracování**



z důvodu nedostatečného vyhodnocení dopadů regulace, **8 návrhů právních předpisů doporučil přijmout s podmínkou** dopracování a v jednom případě byla v průběhu projednávání Výborem udělena výjimka předsedy Grémia.

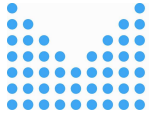
V Grémium bylo projednáno celkem 155 návrhů právních předpisů, z nichž doporučeno **ke schválení bylo 135**, dalších **7 pak Grémium doporučilo vrátit předkladateli k dopracování** z důvodu nedostatečného vyhodnocení dopadů regulace, **10 návrhů právních předpisů doporučilo přijmout s podmínkou** dopracování a ve třech případech byla udělena výjimka předsedy Grémia v období mezi projednáním návrhu ve Výboru a Grémium.

Informace o kvalitě závěrečných zpráv hodnocení dopadů regulace byla získána posouzením jednotlivých částí těchto zpráv tak, jak jsou stanoveny v osnově pro zpracování RIA⁹ u celkem **163 návrhů právních předpisů**. Z celkového počtu 357 se jedná o návrhy právních předpisů, u kterých nebyla uplatněna některá z výjimek. Byly hodnoceny návrhy, které byly projednány ve Výboru a Grémium (věcné záměry zákonů, zákony, nařízení vlády) i ty, které uvedenými orgány neprošly (zejména vyhlášky). Z uvedeného počtu byla analýza provedena u **osmi věcných záměrů zákona, 65 zákonů, 19 nařízení vlády a 71 vyhlášek**. Z provedené analýzy je možné vyvodit tyto závěry.

Celkově za všechny typy návrhů právních předpisů bylo nejvíce nedostatků ve zpracování konstatováno v části *Návrh možných variant řešení*, dále v části *Identifikace nákladů a přínosů variant*, a části *Implementace a vynucování*.

V případě posuzování **vyhlášek** byla nejčastěji nedostatečně zpracována část *Návrh možných variant řešení*. Zde k nejčastějším nedostatkům patří zpracovávání pouze dvou variant: nulové a navrhované. Tento problém se také často objevuje u návrhů právních předpisů implementujících evropské směrnice. Na frekvenci problému v těchto případech se ovšem podílí i omezení volby variant dané v případě vyhlášky zákonem a v případě implementovaných evropských předpisů těmito předpisy samotnými. V některých případech

⁹ 1) název, 2) identifikace problémů, cílů, kterých má být dosaženo, rizik spojených s nečinností, 3) návrh možných řešení včetně varianty "nulové", 4) dotčené subjekty, 5) identifikace nákladů a přínosů všech variant, 6) konzultace, 7) zhodnocení variant a výběr nejvhodnějšího řešení, 8) implementace a vynucování, 9) přezkum účinnosti, 10) závěrečné shrnutí.



však chybí varianty věcného řešení i tam, kde evropský předpis dovoluje více způsobů implementace.

Na dalším místě největší nedostatky byly zjištěny v případě *Identifikace nákladů a přínosů všech variant*, *Konzultace* a v části *Implementace a vynucování*. Je možné říci, že hlavní příčinou uvedených výsledků je **nízká kvalita zpracování variant**, ke kterým není v případě vyhlášek přistupováno s potřebnou pečlivostí.

V případě **zákonů** byly největší nedostatky zjištěny u části *Identifikace nákladů a přínosů všech variant*. Při srovnání závěrečných zpráv RIA u návrhů vyhlášek a návrhů zákonů lze konstatovat obecně **vyšší kvalitu vyhodnocení dopadů regulace při přípravě nových zákonů**. Nejvýrazněji se tento rozdíl projevuje v rozsahu a kvalitě v části *Konzultace*, *Identifikace dotčených subjektů* a *Přezkum účinnosti*.

Z hlediska dobré praxe byly nejlepší výsledky dosaženy v případě hodnocení zákonů, a to u části *Identifikace problémů, cílů, kterých má být dosaženo, rizik spojených s nečinností*. Zpracování této oblasti bylo ve srovnání s jinými častěji hodnoceno jako kvalitní než jako nekvalitní.

Shrnutí

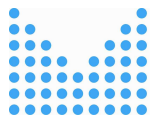
Největší nedostatky při hodnocení dopadů regulace se objevují při formulování variant řešení, identifikaci jejich nákladů a přínosů a jejich vyhodnocení.

Celkový podíl výjimek zpracování RIA (mimo výjimek časových) je 38 %, z toho 77 % tvoří technické výjimky, které se uplatňují nejčastěji u vyhlášek.

Podíl tzv. časových výjimek v roce 2008 výrazně poklesl.

Tzv. velká RIA je používána nejčastěji při přípravě zákonů.

Je vytvořen systém pro hodnocení kvality závěrečných zpráv hodnocení dopadů regulace.

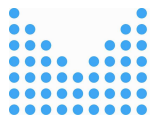


5. Dobrá praxe

Příklady dobré praxe za rok 2008 je možné najít především u těch resortů, které se hodnocením dopadů regulace začaly zabývat v celé šíři spektra vydávaných legislativních úprav, tedy zejména tam, kde je vydávání legislativních regulací nejčastější a nejčetnější, a také v těch případech, kde se hodnocením dopadů regulace zabývá specializovaný analytický útvar nebo kde jsou odborníci legislativních a věcných útvarů vyškoleni a seznámeni s metodikou vyhodnocování dopadů.

V ojedinělých případech, zejména tam, kde resort není v běžné praxi častým zpracovatelem a předkladatelem návrhů právních předpisů, byla zvolena cesta zpracování závěrečných zpráv z hodnocení dopadů regulace externím subjektem, který se zabývá analýzou a vyhodnocováním dat. Tento způsob je pro některé předkladatele výhodný především v těch případech, kdy je zapotřebí získat větší množství dat, někdy obtížněji přístupných, a kdy je jejich analýza složitá. Z dosud dostupných poznatků je však možné konstatovat, že zpracovatelé těchto podrobných analýz mají tendenci vypracovat podrobné studie, které svým rámcem a rozsahem někdy až zbytečně překračují obsah a požadavky závěrečných zpráv z hodnocení dopadů regulace a stávají se, zejména pro laiky a nezainteresované subjekty, málo přehlednými, případně zbytečně zvětšují rozsah příslušné části předkládaného návrhu právního předpisu. V tomto ohledu lze spatřovat odpovědnost věcně příslušných a legislativních útvarů, které by z podobných studií měly stanovit vnějšímu zpracovateli zásadní aspekty možností a způsobů právní regulace příslušné oblasti s ohledem na věcné řešené problematiky. Jedním z příkladů takového přístupu, tj. zpracování analýz a následně celé studie dopadů regulace vnějším subjektem, může být „Návrh zákona o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách)“, který v závěru roku 2008 předložilo do meziresortního připomínkového řízení Ministerstvo kultury.

K příkladům dobré praxe při zpracování hodnocení dopadů regulace, a to již v **prvopočátku přípravy návrhu právního předpisu** (což je vlastním účelem hodnocení dopadů), patří „Návrh věcného záměru zákona o volném pohybu služeb“ zpracovaný Ministerstvem průmyslu a obchodu a následně i paragrafované znění tohoto zákona, kdy byly využity poznatky z hodnocení dopadů regulace z věcného záměru zákona. Obdobným dobrým příkladem může být i „Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů“, který předložilo



Ministerstvo životního prostředí, případně i „Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů“, který na přelomu roku 2008 a 2009 předložilo do meziresortního připomínkového řízení Ministerstvo zemědělství a „Návrh zákona o platebním styku a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o platebním styku“ zpracovaný Ministerstvem financí v roce 2008 s velmi podrobnou a kvalitně zpracovanou zprávou z hodnocení dopadů regulace.

Mezi další návrhy právních předpisů, které lze pozitivně hodnotit z různých hledisek přístupu ke zpracování dopadů regulace, patří například „Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony“, který v roce 2008 předložilo Ministerstvo práce a sociálních věcí, kde jsou velmi dobře zpracovány především kvantitativní dopady regulace, dále „Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 38/1994 Sb. o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů“ zpracovaný Ministerstvem průmyslu a obchodu, kde je velmi dobře dokladována redukce administrativní zátěže.

Mezi příklady dobré praxe patří závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace zpracované ve většině výše uvedených návrzích právních předpisů formou tzv. velké RIA, přestože se jednalo v některých případech o implementaci práva ES a Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace v takovém případě hodnocení dopadů formou velké RIA nepožadují. Předkladatelé těchto návrhů však v průběhu zpracování dospěli k závěru, že návrh řešení výběrem z jedné nebo dvou variant formou tzv. malé RIA, není dostatečně transparentní nebo že se dopady zamýšleného návrhu právního předpisu dotknou širšího spektra subjektů či budou znamenat větší finanční zátěž pro tyto subjekty, a proto rozpracovali úvahy o možnostech řešení a z nich vyplývajících dopadů regulace ve vzájemném srovnání více možných variant, formou velké RIA, až ke konečnému návrhu.

Všeobecně lze tedy konstatovat, že příklady kvalitního a včasného vyhodnocení dopadů regulace je možné najít zejména u těch předkladatelů návrhů právních předpisů, kde probíhá dobrá spolupráce legislativních útvarů s věcně příslušnými útvary tak, aby byly odborníky zajištěny odpovídající údaje a data, uskutečňuje se konzultace s úpravou dotčenými subjekty, je provedena analýza případných možných variant a navrženo řešení, za jehož legislativní správnost odpovídá příslušný legislativní útvar úřadu.

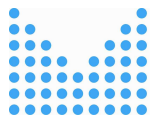


Shrnutí

V průběhu roku 2008 byly získány příklady dobré praxe RIA, které se mohou stát inspirací pro další zpracovatele.

Příklady dobré praxe se častěji objevují u resortů, které zpracovávají více návrhů právních předpisů a mají specializovaný útvar pro RIA.

Příklady dobré praxe jsou podporovány dobrou spoluprací mezi věcnými a legislativními odbory.



6. Závěry

RIA by mohla přispět ke zlepšení legislativy, ale některé faktory snižují její efektivnost. Na prvním místě se jedná o formálnost zpracování variant a hodnocení dopadů. Provedená šetření prokázala, že tato formálnost je ve značné části případů podmíněna i skutečností, že o věcném řešení řady otázek je rozhodnuto již před zpracováním hodnocení RIA. RIA v těchto případech není zpracovávána jako podklad pro nalezení nejlepšího řešení. Děje se tak zejména při projednávání věcných koncepčních a strategických¹⁰ materiálů, ze kterých pak návrh nového právního předpisu vychází a RIA je zpracovávána souběžně s tímto návrhem, což není pravý smysl RIA. Dochází rovněž k tomu, že RIA je zpracovávána tak, aby odůvodňovala vhodnost určitého požadovaného řešení bez ohledu na to, zda by se při metodicky správně prováděné analýze dle RIA skutečně ukázalo jako nejvhodnější. Funkčnost procesu RIA je tím značně snižována, neboť rozhodující orgány pak nedostávají objektivní informace potřebné pro posouzení věci.

Přes uvedené problémy je mnoha subjekty kladně hodnocen význam RIA pro multidisciplinární posouzení problému.

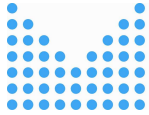
Proces RIA je často hodnocen jako užitečný nejen navenek ale i pro systematiku vlastního poznání problému zpracovateli návrhu. V rozhovorech byl opakovaně zdůrazňován význam RIA v závislosti na multidisciplinárním objektivním zpracování a posouzení návrhů.

Výjimky z RIA nejsou rovnoměrně využívány. Zejména hodnocení technických výjimek je rozdílné na jednotlivých resortech.

Z hlediska institucionálního zajištění je nejdůležitější otázkou koordinace hodnocení dopadů regulace legislativními útvary. Jen necelá čtvrtina úřadů má specializovaný útvar pro toto hodnocení. Legislativní útvary jsou ovšem primárně určeny pro řešení problémů ryze právní povahy a RIA je pro ně zátěž, pro kterou je útvar jen omezeně připraven a která jen volně souvisí s ostatními úkoly.

Existuje trvalý zájem o školení a výměnu zkušeností z procesu RIA. Již provedené vzdělání v tomto směru je většinou hodnoceno kladně s tím, že větší důraz je vhodné klást na využití tuzemských zkušeností z procesu RIA, což původně nebylo pro krátkost trvání RIA možné.

¹⁰ Vedle RIA jsou k dispozici další nástroje pro hodnocení dopadů strategické práce a existuje dobrá praxe jejich používání.



Konzultace jsou prováděny aktivně a konzultované subjekty mají o konzultace obvykle zájem. Kvalita využití výsledků konzultací je však různorodá. V některých případech se nedostatečně konzultuje s reprezentanty adresátů právních norem, kteří mohou být novou úpravou negativně dotčeni.

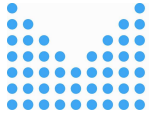
Pro výběr konzultací se využívá především vlastních zkušeností zpracovatele návrhu právního předpisu. Menší význam mají v tomto směru informační databáze, jako např. DataKO.

Problémem se ukazuje, že hodnocení dopadů regulace jsou podrobovány pouze vládní návrhy. Se závažnými dopady jsou však ve skutečnosti spojeny také návrhy předkládané jinými subjekty zákonodárné iniciativy a pozměňovací návrhy uplatňované v průběhu projednávání návrhů zákonů v Poslanecké sněmovně a v Senátu.

Výjimky technického charakteru se týkají více návrhů vyhlášek. Udělení výjimky pro technickou povahu návrhu je relativně jednoduchý proces. Hodnocení RIA ve vztahu k vyhláškám tak není ve většině případů příliš zatěžující.

Významným problémem je časté zpracovávání pouze nulové a jedné navrhované varianty. Ačkoliv v některých případech skutečně mohou přicházet v úvahu pouze tyto varianty, častěji je možné jich smysluplně vytvořit více a rozšířit tak informaci, kterou disponuje rozhodovací orgán. Zužování RIA na vytváření pouze nulové a doporučené varianty také zcela odporuje metodice pro hodnocení dopadů regulace, kterou schválila vláda, a obsahuje značné riziko formálnosti přístupu k RIA.

Některé problémy nepochybně vyplývají i z toho, že při přípravě Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) nebylo možné předvídat všechny výkladové problémy. Na tuto skutečnost bude reagováno jednak v návrhu na změny uvedených obecných zásad, který bude předložen v souvislosti s příští zprávou o hodnocení dopadů regulace a dále bude zpracován metodický výklad k problémům, které jsou nejčastěji předmětem pochybností v praxi.



Shrnutí

Silné stránky

Ze strany odpovědných, věcně příslušných útvarů jednotlivých úřadů je proces RIA považován za užitečný a potřebný.

Na většině úřadů je proces RIA respektován.

Je vytvořen ustálený systém vzdělávání.

Slabé stránky

Způsob zpracovávání variant řešení a vyhodnocování jejich dopadů.

Proces RIA není samostatně plánován a podléhá termínům stanoveným plánem legislativních prací, který obvykle nezohledňuje specifika tohoto procesu.

Existuje část zaměstnanců ústředních správních úřadů, která proces hodnocení dopadů regulace aktivně nepodporuje.

Příležitosti

Zájem o další prohlubující vzdělávání, semináře a výměnu zkušeností.

Potenciál pro další prohlubující vzdělávání podle zjištěných potřeb.

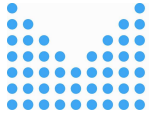
Existující příklady tuzemské dobré praxe RIA.

Možnosti spolupráce s akademickým sektorem.

Hrozby

Tendence k formálnímu zpracovávání RIA.

Politické zásahy vzhledem k povinnosti zpracovávat RIA podle Legislativních pravidel vlády.



7. Doporučení

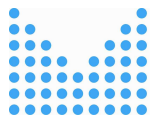
Základní otázkou je snížení formálnosti hodnocení RIA. Z hlediska současné metodiky jsou možnosti v tomto směru omezené, nicméně existují. V první řadě je třeba se více soustředit na zásadní návrhy. Ve vztahu k těmto návrhům by měly být výjimky z RIA uskutečňovány jen mimořádně. Dále je potřebné důsledně hodnotit skutečnou, nejenom formální variantnost navrhovaných řešení. Striktně by mělo být přistupováno k návrhům na časové výjimky, neboť od zavedení RIA uplynula dostatečně dlouhá doba k tomu, aby i předpisy připravované z části před 1. listopadem 2007 mohly procesem hodnocení dopadů regulace projít.

Důležité je očekávání spojené s hodnocením dopadů regulace. RIA nemá být zaměřována na potvrzování již rozhodnutého způsobu regulace, ale na vytváření a hodnocení alternativ a zjišťování problémů u adresátů právních norem na základě konzultací. V opačném případě se značně snižuje její vypovídací hodnota pro rozhodovací orgány. Na tuto skutečnost je potřebné upozorňovat zpracovatele i při metodické a vzdělávací činnosti.

Procesu RIA by měly být podrobeny nejen návrhy právních předpisů, ale také základní koncepce a strategie zpracovávané v ústředních správních úřadech nebo schvalované vládou (v takovém případě by musela být metodika „Obecné zásady“ přiměřeně upravena). Pokud tomu tak není, má RIA u některých řešení, která následují po schválení základních koncepčních materiálů, formální povahu, neboť základní rámec pro daný návrh právního předpisu je již dán a vyplývá z již schválené koncepce nebo strategie.

Měl by být zvažován okruh návrhů podrobovaných hodnocení dopadu regulace. Větší pozornost by měla být věnována klíčovým návrhům. Obdobně v případě procesních předpisů, které mohou mít závažné důsledky na hmotné právo. Posouzení vyhlášek je třeba zachovat zejména proto, že i zde může způsobem provedení dojít ke zvýšení administrativní náročnosti.

Je třeba ve zvýšené míře dbát na vyváženost hodnocení variant a objektivitu vyjádření finančních dopadů a administrativní zátěže. Je časté, že v řešení navrhovaném předkladatelem se zdůrazňují výlučně výhody. Většina návrhů je spojena s finančními dopady, ačkoliv se v některých z nich původně konstatuje opak.



Dopady na zvýšení administrativní zátěže jsou někdy bagatelizovány, v součtu však dochází ke zvýšení administrativních povinností. V případech, kdy se přece jen snižuje administrativní náročnost, děje se tak někdy na úkor oslabení nezbytných kontrolních procesů. V tomto smyslu je třeba věnovat zvýšenou pozornost i administrativní zátěži malých a středních podnikatelů a důrazněji sledovat transparentnost samotného procesu RIA.

Procesní předpisy v zásadě nepodléhají RIA, nicméně je třeba věnovat pozornost tomu, zda nemají závažné hmotně-právní důsledky nebo nezvyšují administrativní zátěž. V takovém případě není nutné zpracovávat celkovou RIA, ale je třeba vyjádřit dopady. Obecně je třeba poznamenat, že v případě uplatnění výjimky technického nebo procesního charakteru, nebo podle usnesení vlády č. 927 ze dne 22. srpna 2007 je třeba zpracovat dopady v souladu s usnesením Grémia ze dne 13. 11. 2007 v rozsahu legislativních pravidel účinných do 31. října 2007.

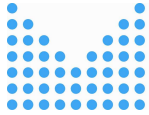
Většina respondentů se domnívá, že by bylo vhodné, aby povinnost hodnocení dopadů regulace obsahovaly i návrhy ostatních subjektů zákonodárné iniciativy. K obsahovým otázkám hodnocení by však bylo možné přihlídnout u vládních stanovisek k těmto návrhům.

Z hlediska institucionálního zajištění lze doporučit, aby koordinace RIA nebyla mechanicky svěřována legislativním útvarům, neboť jde převážně o hodnocení věcných dopadů.

Všeobecně byl zdůrazňován význam výměny zkušeností a periodického školení RIA. Dosavadní školení bylo hodnoceno jako adekvátní, bylo by však vhodné více vycházet z tuzemských příkladů dobré praxe a více se zaměřit na témata působící problémy při zpracování nebo vyžadující sjednocení postupu. K takovým tématům patří zejména metodika finančního hodnocení kritéria při stanovení výjimek zvláště technické povahy, rozsah a objektivita zpracování variant, včasnost RIA z hlediska vztahu ke zpracování vlastního návrhu a posuzování administrativní zátěže.

V dalším vývoji je potřebné připravit ucelený návrh systému vzdělávání v oblasti RIA jak z hlediska obecného vzdělávání, tak z hlediska specifických podmínek jednotlivých resortů. V obecné části vzdělávání je potřebné dále rozvinout teoretický výklad a současně zvýšit podíl informací vycházejících z praxe hodnocení dopadů regulace. Všechny úřady by navíc měly dbát na správný výklad RIA již v rámci vstupního vzdělávání svých zaměstnanců. Je vhodné zvážit zapojení odborníků z praxe do vzdělávání v problematice RIA.

Dále je vhodné podporovat stávající strukturu nabídky vzdělávání k hodnocení dopadů regulace, kdy zejména menší úřady, které potřebují zajistit vzdělání pro menší počet osob, se mohou obracet na ISS.



Doporučuje se také zvážit další možnosti zajištění prohlubujícího vzdělávání k RIA z hlediska obsahů a forem vzdělávání a zavést prohlubující vzdělávání v analytických metodách. Jako námět na doplnění vzdělávání se nejčastěji objevuje potřeba školení v analytických metodách, prezentace praktických příkladů a více případových studií. Současně bude připravováno vzdělávání v e-learningové formě.

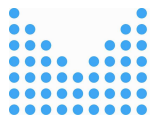
Alespoň jednou za rok by měl být uspořádán velký seminář k RIA pro všechny ústřední správní úřady a 2x ročně by se mělo pořádat diskusní fórum pro prezentaci příkladů dobré praxe a výměnu zkušeností.

Proces hodnocení dopadů regulace u návrhů právních předpisů má mj. také úzkou návaznost na hodnocení dopadů prováděné Evropskou komisí u jí předkládaných iniciativ na úrovni EU. I v tomto ohledu byla měla probíhat užší spolupráce věcně zodpovědných útvarů s útvary analytickými, respektive legislativními s odpovědností za celkovou koordinaci problematiky hodnocení dopadů na jednotlivých resortech.

Již ve fázi přípravy pozic ČR k novým návrhům, především pak v případě návrhů právních předpisů EU vyžadujících následnou implementaci, by národní pozice měla být formulována na základě předběžného vyhodnocení dopadů ze strany věcných gestorů, které by mělo napomoci ohodnotit nejen celkovou odůvodněnost návrhu, ale posoudit pozitivní i negativní dopady na ČR a stanovit – v případě kladného stanoviska - možné varianty transpozice i reálné transpoziční lhůty pro ČR. V případě zjištěných převažujících negativních dopadů by pak posouzení dopadů mělo napomoci stanovit strategii uplatnění žádoucích pozměňovacích návrhů v dalším procesu projednávání. Tyto podklady budou následně využitelné gestory pro rozpracování hodnocení dopadů pro konkrétní již transpoziční předpis/y k schváleným návrhům na úrovni EU, a to ve formě posouzení možných variant (např. novelizace stávajícího, resp. příprava zcela nového předpisu) a rozpracováním ustanovení směrnic, která členskými státy umožňují zvolit si konkrétní formu plnění a provádění zakotvených povinností apod.

Shrnutí

**Zvýšit kvalitu zpracovávaných variant řešení podle věcného obsahu problému.
Proces RIA plánovat samostatně tak, aby předcházel zpracování návrhu právního předpisu a plně jej zohledňovat v plánu legislativních prací.
Více se soustředit na návrhy právních předpisů zásadní povahy.
Hodnocení dopadů zpracovávat také pro základní koncepce a strategie předkládané vládě ke schválení.
Proces RIA využívat již při formulování národních pozic k připravované evropské legislativě.**



8. Seznam grafů

graf 1 Počty osob ve vzdělávání v roce 2008 celkem	4
graf 2 Nejdůležitější charakteristiky pro výběr konzultující organizace	8
graf 3 Celková skladba hodnocených návrhů právních předpisů podle typu	10
graf 4 Rozložení návrhů právních předpisů podle předkladatelů celkem	10
graf 5 Skladba návrhů právních předpisů podle způsobu provedení RIA	12
graf 6 Typy výjimek RIA celkem	12
graf 7 Skladba návrhů právních předpisů v Grémium podle typu	13
graf 8 Skladba návrhů právních předpisů v Grémium podle předkladatelů	13
graf 9 Skladba návrhů právních předpisů v Grémium podle způsobu provedení RIA	14
graf 10 Návrhy právních předpisů projednané Grémiem podle uplatněných výjimek	15

9. Seznam tabulek

tabulka 1 Skladba úřadů z hlediska zpracovaných vyhlášek celkem	11
tabulka 2 Skladba úřadů z hlediska zpracovaných zákonů celkem	11
tabulka 3 Skladba úřadů z hlediska zpracovaných nařízení vlády celkem	11
tabulka 4 Skladba úřadů z hlediska zpracovaných věcných záměrů zákonů celkem	11
tabulka 5 Skladba úřadů podle počtu zpracovaných zákonů projednaných v Grémium	14
tabulka 6 Skladba úřadů podle počtu zpracovaných nařízení vlády projednaných v Grémium	14
tabulka 7 Skladba úřadů podle počtu zpracovaných věcných záměrů zákonů projednaných v Grémium	14