Evropský sociální fond
Praha & EU: Investujeme do vaší budoucnosti

Regulatorní reforma: Teorie a praxe

Václav Gráf

Praha 2011

Obsah

Předmluva 1

1. Vývoj regulatorní politiky a regulatorní správy 2
   1.1. Regulatorní politika 3
   1.2. Vývoj regulatorní politiky v prostředí EU 5
   1.3. Regulatorní politika z pohledu OECD 7
   1.4. Nástroje regulatorní politiky 8
   1.5. Regulatorní správa 9

2. Nástroje regulatorní politiky 11
   2.1. Hodnocení dopadů regulace 11
   2.2. Snižování administrativní zátěže 20
      2.2.1. Nové nástroje a přístupy v oblasti snižování administrativní zátěže 23
      2.2.2. Nové teze v oblasti politiky snižování administrativní zátěže 29

3. Dohledové orgány 31

4. Regulatorní reforma v ČR – zkušenost a praxe 41

5. Case study - Regulatorní reforma v Austrálii a možnost aplikace těchto zkušeností v ČR ... 47

Literatura 54

Seznam obrázků 59

Přílohy 60

Předmluva

Tato publikace, jejíž vznik byl podpořen z Operačního programu Praha – Adaptabilita (OPPA), by měla sloužit studentům Národohospodářské fakulty VŠE, kteří studují obor Hospodářská politika nebo Veřejná správa, potažmo všem studentům Národohospodářské fakulty, kteří uvažují o kariéře ve veřejné správě v rámci ústředních orgánů státní správy. Tato publikace zpracování problematiku tzv. regulatorní reformy, která patří mezi významné iniciativy Evropské unie a Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD). Znalost problematiky a nástrojů regulatorní reformy by měla ulehčit vstup absolventů fakulty do státní správy a zároveň zvýšit povědomí o této problematice.

1. Vývoj regulatorní politiky a regulatorní správy

Pojmem regulace se všeobecně myslí „dohled a kontrola ekonomických aktivit soukromého sektoru v zájmu ekonomické efektivnosti, spravedlnosti, bezpečnosti a zdraví“[1]. Od 80. let minulého století jsme svědky nového přístupu k regulaci. Toto období je nejčastěji spojeno s privatizací státních podniků, liberalizací monopolních trhů a deregulací v síťových odvětvích. V odborné literatuře můžeme nalézt pojmy, které popisují tyto změny jako posun od „pozitivního státu“[2] nebo také jako posun od „kapitalismu blahobytu“[3] k institucionálním změnám, které lze popsat jako „regulatorní stát“[4] nebo „regulatorní kapitalismus“[5]. Tyto změny lze ztotožnit i s novou strukturou tvorby politik, se změnami v legislativním procesu a snižováním administrativní zátěže. Všechny tyto změny lze shrnout pojmem regulatorní reforma (tzv. regulatory reform), která následně byla nahrazena moderní regulatorní politikou (tzv. regulatory policy, dále v textu jen „regulatorní politika“)[6]. Principy, na kterých byla postavena regulatorní reforma, tedy požadavky na efektivnější regulaci, vedly k definici nové disciplíny – nové regulatorní správě (tzv. regulatory governance, dále v textu jen „regulatorní správa“).

Pojmy regulatorní reforma, politika a správa jsou v odborné literatuře často zaměňovány. Pojmem regulatorní reforma se míní soubor nástrojů, které jsou aktivně využívány v rámci procesu zkvalitňování legislativy. Historicky se jednalo především o přístupy ke zjednodušení a slučování regulací do širších předpisů (kodifikace). Regulatorní reforma navazuje na politiku deregulace, která se jako pojem používá pro období prezidenta R. Reagana v USA. Termín regulatorní politika je používán pro horizontální politiku v rámci státní správy při přípravě legislativy a aplikaci nástrojů regulatorní reformy. Regulatorní správa pak představuje nejširší

[1] Slaný (2003)

2 Majone (1997)

3 Levi-Faur (2005)

4 Majone (1997)

5 Levi-Faur (2005)

6 V některé literatuře se regulatorní politika jako tzv. regulatorní management (regulatory management)

pojem zahrnující nástroje regulatorní reformy, principy a procesy regulatorní politiky a určitou změnu myšlení v rámci státní správy.

Potřeba nového přístupu k regulaci souvisí také s problémem tzv. regulatorní inflace.[7] Dvacáté století je spojeno s obrovským rozmachem počtu nových právních předpisů, a to jak do rozsahu, tak i do objemu lidských činností. Teprve v 70. letech minulého století se začaly plně odhalovat skryté náklady ze zastaralých, nekvalitních a často novelizovaných právních předpisů. To bylo způsobeno především ropnými šoky, volatilitou kurzů hlavních měn a změnami v mezinárodním obchodě. Zároveň období 80. let minulého století je v hospodářské politice spojeno s ekonomickou deregulací. Z pohledu administrativy státní správy byla deregulace spojena s poptávkou po nových právních předpisech, regulačních metodikách, nových regulačních úřadech a obrovské mase nový úředníků – regulátorů. Například ve Velké Británii byl vysoký nárůst nové legislativy v 80. letech, kdy privatizace síťových odvětví vyžadovaly nové právní přístupy pro tyto nové konkurenční trhy.[8]

1.1. Regulatorní politika

Regulatorní politika patří do širšího rámce tzv. dobré správy. Pod pojem „dobrá správa“ lze zařadit skupinu principů, které definují kvalitní a řádné fungování veřejné správy v podmínkách a prostředí moderního demokratického právního státu založeného na úctě a respektu k základním právům a svobodám jednotlivců. Princip dobré správy má svůj národní i mezinárodní charakter. V českém právu není pojem dobrá správa přesně definován, můžeme pouze převzít principy, které jsou pilíři evropského správního práva, přičemž se jedná o následující: spolehlivost, předvídatelnost, otevřenost, transparentnost, odpovědnost a efektivitu.

Publikace OECD popisují regulatorní politiku jako jednu z hlavních a integrálních politik v rámci ústředních orgánů státní moci. Cílem takové politiky je zajistit, aby legislativa byla v souladu s veřejným zájmem. Regulatorní politika dlouhodobě a cíleně zajišťuje, aby přijímaná legislativa byla odůvodněná, měla odpovídající kvalitu a zahrnovala cíle, pro které byla přijímána. Jako integrální část státní správy tato politika formuje vztah mezi státní správou

7 V anglické terminologii se používá termín „regulatory inflation“

8 OECD (2002)

(regulátorem), občany a podnikateli. Efektivní regulatorní politika podporuje ekonomický růst, rozvoj a pomáhá tvůrcům legislativy přijímat adekvátní rozhodnutí v následujících otázkách: co regulovat, koho regulovat a jakou formou regulovat. Regulatorní politika má několik dimenzí: ekonomickou, sociální, administrativně právní a demokratickou (např. transparentnost legislativního procesu a veřejné konzultace). Regulatorní politika pomáhá naplňovat širší cíle a zároveň do legislativního procesu zapojit více dotčených stran, které dosud stály mimo proces přípravy legislativy.

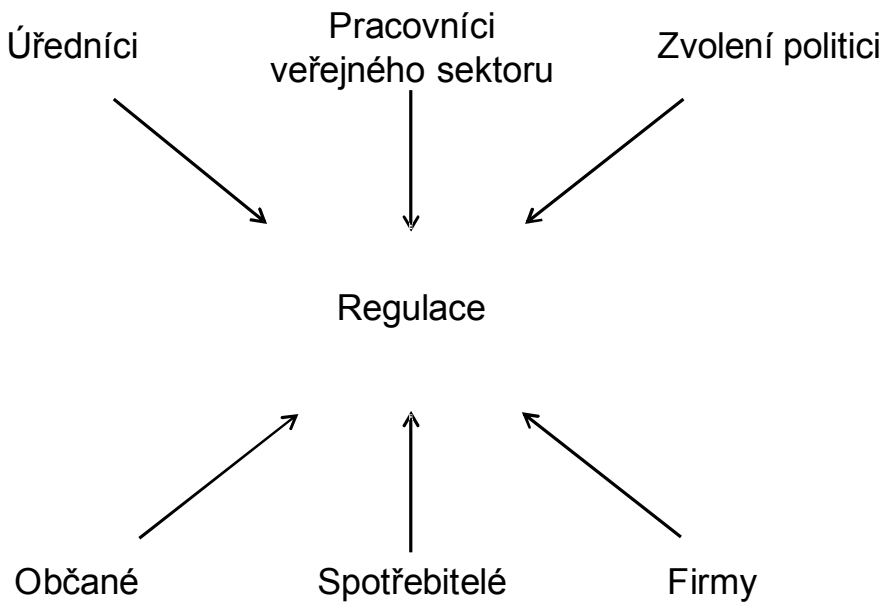
Regulatorní politika může mít následující charakter[9]:

- explicitní soubor opatření, které definují cíle a nástroje regulatorní reformy
- cíle regulatorní reformy
- veřejně definované principy pro zkvalitnění legislativy
- jmenování zodpovědného osoby/úřadu za regulatorní reformu

Regulatorní politika hraje významnou roli při ovlivňování ekonomického růstu země. Kvalitnější právní prostředí může ovlivnit vstup do podnikání, snižuje administrativní zátěž, tudíž podporuje podnikatele efektivněji vynakládat své zdroje, a při zlepšení úpadkového práva se snižují náklady na ukončení podnikání. Kvalitní právní prostředí také zvyšuje zájem zahraničních investorů o danou zemi.

9 OECD (2011)

Obrázek 1: Formování regulace



Zdroj: OECD

1.2. Vývoj regulatorní politiky v prostředí EU

Problematika regulatorní politiky se začíná objevovat v oficiálních dokumentech institucí EU v druhé polovině devadesátých let. Nejaktuálnějším výstupem je pak Strategie chytré regulace z října roku 2010[10]. Tento dokumentu stanovuje plán pro další zvyšování kvality legislativy v rámci EU. Tohoto cíle má být dotaženo prostřednictvím hodnocení dopadů regulace v rámci celého cyklu regulatorní politiky od úvodního záměru, přes implementaci, až po zpětné vyhodnocení výsledků regulace. Tato strategie také přikládá vyšší váhu dotčeným stranám, tedy občanům a podnikatelům, v procesu přípravy nové legislativy. Regulatorní politika EU se vyvíjela v následujících krocích[11]:

- Zpráva Rady Evropské unie (1995) k aplikaci principů zjednodušování a kodifikace právních předpisů;

10 Smart Regulation Strategy

11 OECD (2010) – Better regulation in Europe

- Lisabonská strategie (2000), která si kladla za cíl vytvořit z Evropské unie do roku 2010 „nejdynamičtější a nejkonkurenceschopnější ekonomiku světa založenou na znalostech, schopnou udržitelného hospodářského růstu, vytváření více kvalitních pracovních příležitostí a zachovávající sociální soudržnost“, součástí opatření bylo i zlepšení právního prostředí pro podnikatele;
- Mandelkernova zpráva (2001) vytvořila úvodního strategii pro zlepšení právního prostředí v rámci EU. Tato zpráva obsahuje doporučení pro členské státy EU v oblasti hodnocení dopadů, veřejných konzultací, zjednodušování legislativy, návrh organizačních změn pro lepší regulaci, alternativní způsoby regulace, veřejnému přístupu k legislativě a efektivní transponování práva EU do národního práva členských států;
- Zpráva Evropské komise (2002) k aplikaci nástrojů regulatorní reformy na úrovni EU legislativy;
- Meziinstitucionální dohoda o zkvalitnění legislativního procesu (2003) uzavřená mezi Evropskou komisí, Evropským parlamentem a Radou Evropské unie.;
- Integrované směry pro růst a pracovní místa 2005 – 2008 (2004), které definovaly návrhy pro snižování administrativní zátěže podnikatelů, především malých a středních podnikatelů a začínajících podnikatelů;
- Aktualizace Lisabonské strategie (2005), na základě Střednědobého hodnocení Lisabonské strategie byly členské státy EU vyzvány, aby vytvořili Národní program reforem. Tyto programy měly své roční pracovní výstupy, které byly monitorovány Evropskou komisí za účelem posuzování naplňování cílů Lisabonské strategie.
- Strategie Evropské komise pro lepší regulaci (2006), jedná se o první ucelenou strategii EU v oblasti regulatorní reformy, která je ovšem primárně zaměřena na potřeby převážně malých a středních podnikatelů, součástí této strategie bylo založení Rady pro hodnocení dopadů regulace podléhající Komisi, Akční plán ke snížení administrativní zátěže, vyplývající z Evropské legislativy, o 25 % do konce roku 2007 a založení Expertní komise národních odborníků pro oblast lepší regulace jako poradní platforma Komise pro oblast snižování administrativní zátěže;

- Strategie Evropské komise pro chytrou regulaci (2010).

1.3. Regulatorní politika z pohledu OECD

Nejvýznamnějším propagátorem nástrojů a principů regulatorní politiky je Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (dále jen „OECD“).[12] OECD definuje regulatorní politiku následujícím způsobem. „Cílem regulatorní reformy je zvýšit potenciál národních ekonomik a zlepšit schopnost adaptovat se na změny ekonomického cyklu. Lepší regulace a strukturální reformy jsou nutnými doplňky ke stávajícím fiskálním a makroekonomickým politikám. Průběžné sociální, ekonomické a technologické změny vyžadují od vlád jednotlivých zemí takové institucionální nastavení legislativního rámce, že legislativní struktura a procesy budou silné, transparentní, zodpovědné vůči svým uživatelům a nadčasové. Regulatorní politika není jednorázovou aplikací, nýbrž dlouhodobým, dynamickým a víceoborovým procesem.“

OECD vydalo v roce 1995 soubor doporučení pro zlepšení vládní legislativy.[13] Tato doporučení představovala první mezinárodní standard pro oblast regulatorní kvality. Doporučení vycházela ze zkušeností tehdejších 20 členských zemí OECD a bylanásledně v roce 1997 schválena jako sedm základních principů efektivní regulatorní politiky. Na základě těchto principů byly stanoveny hodnotící ukazatele pro jednotlivé země. OECD ve stejném roce započala provádět hodnocení jednotlivých členských zemí. Tato hodnocení byla prováděna od roku 1998 do roku 2004 a na základě těchto zkušeností byly v roce 2005 vydány nové Základní principy OECD pro regulatorní politiku. Česká republika prošla hodnocením stavu své regulatorní politiky v roce 2001. [14]

Základní principy OECD pro regulatorní kvalitu

Přijmout na politické úrovni širší programové prohlášení k regulatorní reformě, kde budou definovány cíle a rámec pro realizaci dané reformy

[12] Česká republika se stala členskou zemí OECD v prosinci 1995.

[13] Recommendation on improving the Qualisty of Government Regulation

[14] Dokument je ke stažení zde: http://www.oecd.org/dataoecd/45/39/2506484.pdf

Hodnotit dopady nově přijímané regulace a systematicky revidovat stávající platnou legislativu, abychom zajistili, zda stále efektivně naplňuje své původní cíle, pro které byla daná regulace přijata, a to v současném ekonomickém a sociálním prostředí.

Zajistit transparentnost a nediskriminační přístup u regulací a regulátorů, kteří zajišťují implementaci cílů regulatorní reformy

Zhodnotit a v případně potřeby posílit legislativu v oblasti hospodářské soutěže, a to v oblasti rozsahu, efektivnosti a vymahatelnosti v dané oblasti

Vytvářet takovou legislativu v ekonomické oblasti[15], která bude podporovat ekonomický růst a hospodářskou soutěž, a zároveň bude v zájmu široké veřejnosti

Odstraňovat zbytečné bariéry pro podnikání a investice, pokračovat v procesu liberalizace trhů, zaměřit se a zároveň více začlenit problematiku otevřenosti trhů v rámci legislativního procesu, a tak zvýšit ekonomický růst a konkurenceschopnosti

Definovat provázanost regulatorní reformy na jiné hospodářské politiky k dosažení cílů definovaných v rámci reformy.

1.4. Nástroje regulatorní politiky

Mezi základní nástroje pro zvýšení kvality legislativy zařazujeme[16]:

- Analýza dopadu regulace
- Regulační alternativy
- Snižování administrativní zátěže
- Transparentnost regulatorní politiky
- Zpětné hodnocení regulace

Popisu jednotlivých nástrojů bude věnován větší prostor v následujících kapitolách.

[15] Ve smyslu regulace podnikatelského prostředí

[16] OECD

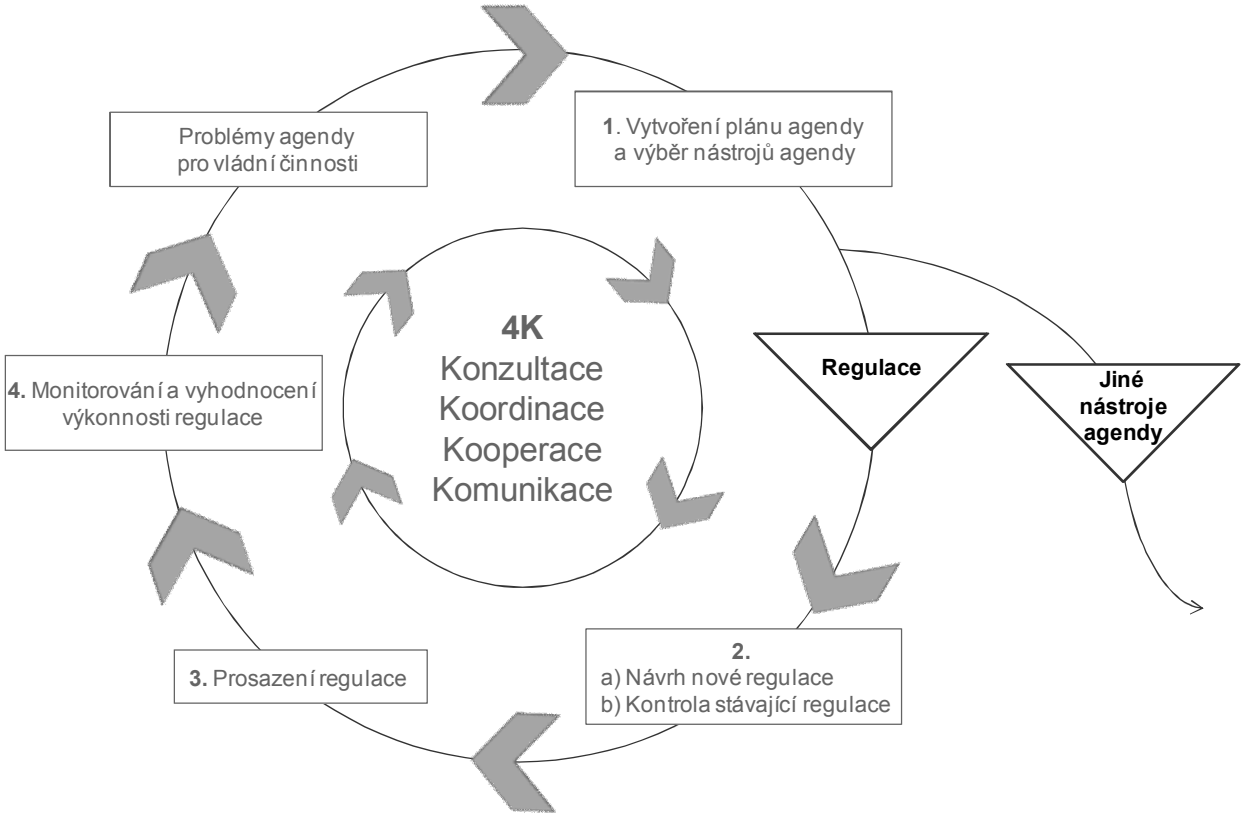
1.5. Regulatorní správa

Regulatorní správa představuje praktickou aplikaci regulatorní politiky při využití nástrojů regulatorní reformy.[17] Efektivní regulatorní správa cíleně využívá nástroje regulatorní politiky k dosahování co nejvyšší kvality platné legislativy. Regulatorní správa představuje integrovaný přístup, který zapojuje instituce veřejné správy a jejich regulatorní nástroje a procesy. Na základě výzkumů, které provádí OECD v členských zemích, lze prohlásit, že cíle, které si jednotlivé země v rámci své regulatorní politiky nastavily, nejsou příliš naplňovány. Uvažovanou hypotézou je neexistence adekvátní a konsistentní regulatorní správy. Cíle regulatorní politiky (hodnocení dopadů regulace, snižování administrativní zátěže) jsou realizovány nezávisle bez vzájemného propojení a na ad-hoc bázi.

Hlavní výzvu pro regulatorní správu představuje propojení regulatorního procesu od záměru tvorby regulace, tvorby právního předpisu, legislativního procesu, až po vyhlášení platnosti a začátek účinnosti právního předpisu. Po této fázi by však měla ze strany regulátora přijít další fáze, a to zpětné zhodnocení, které vyhodnotí, nakolik se realizovali cíle, které byly s danou regulací spojeny. Tento proces je výstižně zobrazen v následujícím obrázku č. 2.

[17] Koncept regulatorní správy (regulatory governance) byl poprvé popsán v publikaci OECD v roce 2002

Obrázek 2: Cyklus regulatorní správy



Zdroj: OECD (2011)

Jedná se o uzavřený cyklus, který má svůj původ ve strategickém dokumentu, který definuje dlouhodobé cíle státu pro danou oblast.[18] Tento dokument by měl být všeobecný s definicí cílů a nástrojů pro danou oblast. Při potřebě řešit aktuální problém/riziko by se měl vždy zvážit legislativní a nelegislativní forma řešení. Následuje proces tvorby nového/novelizovaného právního předpisu. Této fázi je v současné době věnováno nejvíce pozornosti ze strany regulátorů. Návrh nového právního předpisu je následně v rámci standardního demokratického procesu schválen a předpis vyjde v platnost a účinnost.

[18] Příprava strategických (průřezových) dokumentů na úrovni ústředních orgánů státní správy v ČR patří mezi problematické oblasti – strategie jsou často nekoncepční, krátkodobě platné, povětšinou po dobu jednoho volebního cyklu.

2. Nástroje regulatorní politiky

Politický úkol na zkvalitnění legislativního procesu může mít vícero dimenzí. Jedná se ovšem o komplikovaný proces, do kterého musí být konzistentně a systematicky zapojeny podpůrné nástroje, což povede k dosažení vytýčených cílů. Základní nástroje regulatorní politiky jsou popsány v následujících kapitolách.

2.1. Hodnocení dopadů regulace

Hodnocení dopadů regulace (dále jen RIA) je nejvýznamnějším nástrojem moderní regulatorní politiky, který umožňuje tvůrcům legislativy zpracovávat takové legislativní návrhy, pro které budou mít zpracované varianty řešení a jejich dopady. Výstupem takového hodnocení je pak dokument, který poskytuje varianty právního řešení dané skutečnosti. Nejdůležitějším cílem však zůstává zkvalitnění právního prostředí, primárně u nově vznikající legislativy.

Každá regulace přinášení regulovaným subjektům výnosy i náklady. Regulace vytváří tlak na prostředí, do kterého je zasazena, a může vést k zásadním změnám ve společnosti, která se snaží novým pravidlům přizpůsobit. Proto je kvalitní zpracování dopadů regulace v dlouhém období relativně náročnou disciplínou. Tvůrci legislativy, nejčastěji pracovníci ústředních orgánů státní správy, mohou mít omezené množství informací, což může vést k nezamýšleným důsledkům při vzniku nové legislativy. Proto v 80. letech minulého století byl výraznější tlak na regulátory, aby systematičtěji identifikovali a zhodnocovali připravovanou legislativu. Pouze na základě přímého porovnání přínosů a nákladů lze adekvátně říci, zda legislativní změna má pozitivní dopady na společnost jako celek. V roce 1995 vydalo OECD Doporučení ke zlepšení kvality regulace. Součástí těchto doporučení byl vytvořený Seznam otázek pro legislativní tvorbu. Tento seznam otázek pokrývá všechny základní oblasti, které by měl regulátor projít před tvorbou samotné legislativy. RIA je institucionálně postavena na podobných principech jako Seznam otázek pro legislativní tvorbu. Součástí procesu tvorby RIA by měla být i varianta řešení nelegislativní formou, případně jinou formou regulace. Cílem je definovat takový regulatorní přístup, který bude přinášet nejvyšší veřejný užitek. [19] RIA je systematický přístup pokládání

[19] Originální soubor otázek pro legislativní tvorbu (The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-making) je součástí přílohy.

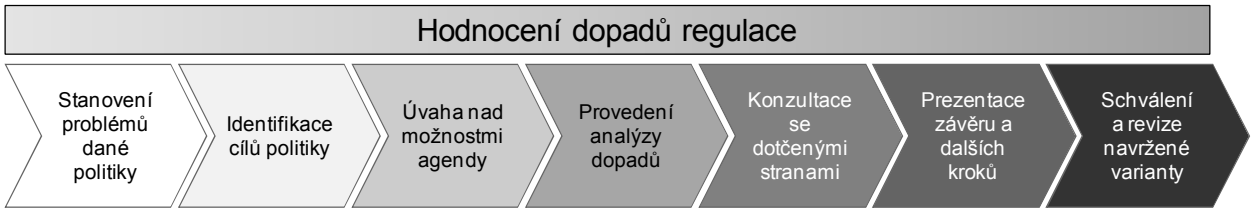
otázek od počátku zpracování nového předpisu. Tento postup by měl pokrýt významný počet detailních informací, které budou následně zahrnuty do tvorby a přípravy nové regulace. K zajištění efektivity nové regulace pak slouží definice vlastníka regulace a způsobu vyhodnocování cílů, pro které byla regulace vytvořena. Tento postup tvorby nové regulace by měl být maximálně transparentní, aby se tak zvýšila důvěra široké veřejnosti k tvůrcům legislativy i legislativnímu procesu samotnému.

Hodnocení dopadů regulace má mnoho podob v různých zemích světa. Jednotlivé hodnocení se liší svým rozsahem a metodou výpočtu. Hodnocení dopadů regulace primárně představuje nástroj pro zkvalitnění legislativní procesu, nepředstavuje však jeho nahrazení. RIA je systematickým nástrojem regulatorní politiky k hodnocení a měření výnosů, nákladů a jiných dopadů nové a již existující legislativy.[20] Na hodnocení dopadů regulace se lze dívat dvěma pohledy: (i) proces tvorby RIA a (ii) RIA jako samostatný dokument.

RIA jako proces

Tvorba přípravy RIA představuje systematický proces tvůrce legislativy, který identifikuje možnost přístupu pro řešení daného problému, a jednotlivá řešení zhodnotí na základě standardizované metodiky.

Obrázek 3: RIA proces - sedm základních fází



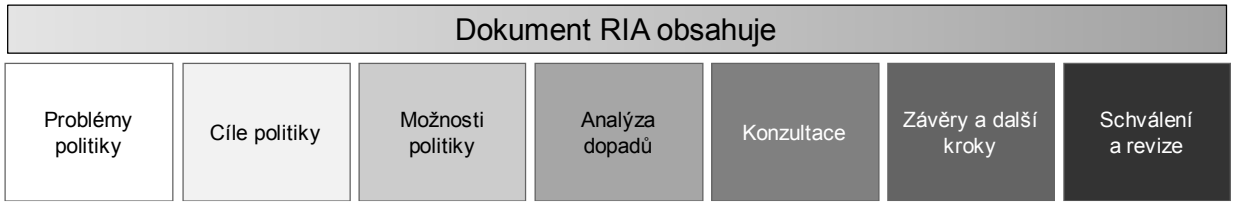
Zdroj: Světová banka

RIA jako dokument

[20] RIA lze aplikovat na novou legislativu, pak se užívá termín ex-ante RIA. V některých zemích se ovšem RIA využívá i jako způsob měření efektivity existující regulace, tedy jako nástroj při snižování administrativní zátěže. Jedná se o tzv. ex-post RIA. V rámci této kapitoly se ovšem budeme věnovat pouze a jenom RIA, která zpracována pro nově vznikající legislativu.

RIA dokument představuje finální výstup procesu zhodnocení variant a je základním podpůrným dokumentem pro tvůrce legislativy. RIA jako dokument prezentuje varianty řešení, jejich dopady a případné další aspekty implementace do praxe.

Obrázek 4: Struktura RIA dokumentu



Zdroj:Světová banka

Základní stavební prvky RIA

Proces tvorby RIA je procesem skládajícím se z několika fází. Komplexnost a hloubka analýzy se odvíjí od důležitosti a významnosti zkoumaného problému. Metodických postupů jak zpracovat RIA existuje několik (v příloze je seznam webových stánek jednotlivých národních orgánů, kde lze stáhnout metodické příručky pro tvorbu RIA v dané zemi), základní sled kroků je ve většině hodnocení následovný:

1) Definice obsahu nové politiky a cílů, které by měla naplňovat. V obsahu nové politiky by měly být systematicky zahrnuty veškeré problémy v dané oblasti, které si vyžadují zásah státu.

2) Identifikace a popis všech možných regulatorních a neregulatorních řešení.

3) Identifikace a kvantifikace dopadů uvažovaných řešené problému.

4) Návrh způsobu implementace jednotlivých variant, včetně zhodnocení efektivnosti takové implementace.

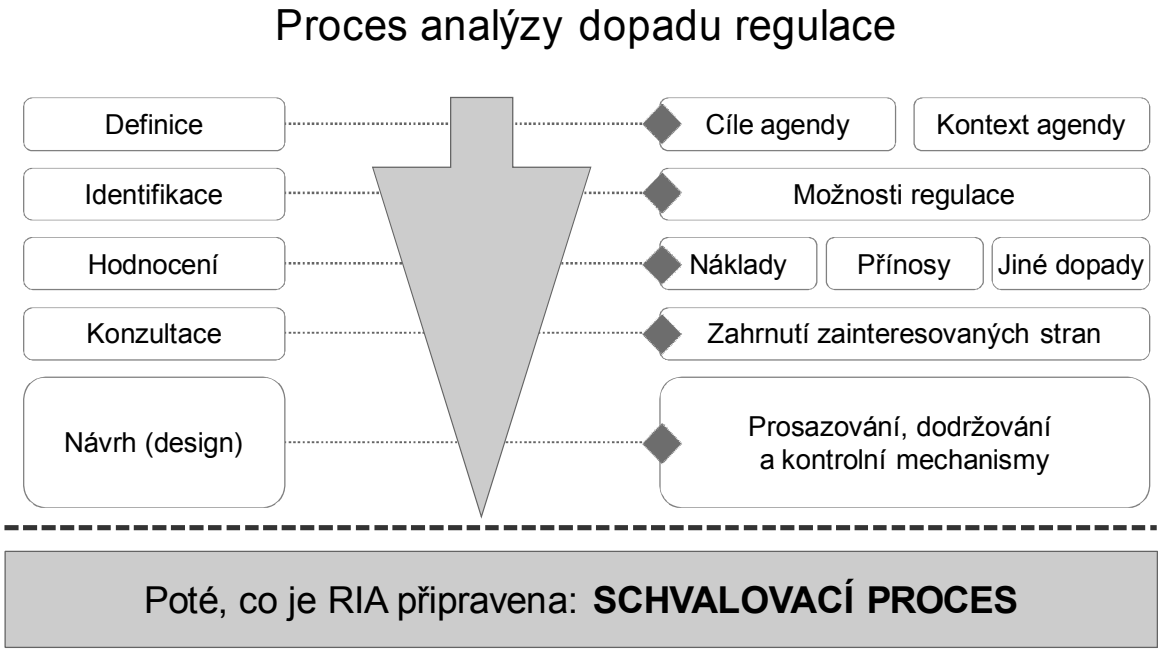
5) Návrh způsobu zpětného hodnocení naplnění původních cílů nové regulace a zahrnutí této zkušenosti do přípravy nových regulací.

6) Systematické zapojení veřejnosti (dotčených subjektů) do legislativního procesu prostřednictvím veřejných konzultací. Veřejné konzultace mohou poskytnout významné

informace o skutečných nákladech a přínosech různých regulatorních alternativ, včetně jejich efektivity implementace.

Systém tvorby nové politiky

Obrázek 5: Proces analýzy dopadu regulace



Zdroj: OECD

RIA byla rychle přijata ve většině zemí OECD v posledních dvaceti letech. Tato úspěšná implementace byla prováděna většinou postupně a nezávisle na ostatních nástrojích regulatorní politiky. Pokud je RIA aplikována již od počátku regulatorního cyklu, adekvátně popíše zvažované cíle a navrhne různé dostupné přístupy regulace, je významnou oporou pro exekutivu při schvalování nové legislativy.

RIA žádným způsobem nenahrazuje rozhodovací proces exekutivy, pouze pomáhá tento proces utvářet na základě poskytování relevantních informací zákonodárcům. Důležitost RIA spočívá právě v potenciálu nabídnout zákonodárcům možnost být inovativní na základě širšího zdroje informací, které se k nim tak dostanou.

I když existující dobré příklady rychlé a efektivní implementace RIA do národních legislativních procesů, není definován žádný správný postup pro implementaci. Postup implementace by měl být adekvátní politickým, kulturním a sociálních charakteristikám dané země.

RIA se stále vyvíjí a mění. Země, které mají nejpokročilejší regulatorní politiku, tedy Velká Británie, Nizozemí, Austrálie nebo USA, stále inovují a revidují stávající systém hodnocení dopadů regulace. Zahrnují nové oblasti do hodnocení, např. aspekty hospodářské soutěže, analýzu rizik, či aktualizují způsob efektivního zjišťování statistických dat, které jsou využívány pro analytickou část hodnocení RIA.

Měření dopadů

Hodnocení RIA vychází z historické metodiky Nizozemského ministerstva financí z 80. let 20. století, jednotlivé národní RIA se v různých detailech odlišují. Tyto rozdíly pochází z cílů, které jsou od RIA v dané zemi očekávány. RIA může být aplikována pouze na určitou část národního hospodářství, které představují pro danou zemi prioritu, a tudíž exekutiva přikládá těmto oblastem větší váhy. Oblasti zájmu následně reflektují i způsob, jak jsou dopady nové regulace hodnoceny a měřeny. To ovšem v praxi může vést k určité nekonzistentnosti v případě přijímání širších politik.

Následující výčet různých přístupů měření odráží priority jednotlivých zemí.

- V ČR je RIA zaměřena na ekonomické náklady, dopady na podnikatele a celkové zhodnocení socio-ekonomických dopadů.
- Nizozemí ve své verzi RIA analyzuje dopady vyplývající z podnikání.
- Francie aplikuje RIA, kde měří administrativní náklady pro podnikatele a veřejnou správu.
- Rakousko a Portugalsko aplikují v legislativní procesu hodnocení RIA, kde se hodnotí výdaje státního rozpočtu pro jednotlivé varianty řešení.
- Finsko používá různá částečná hodnocení RIA, která se odlišují tematicky – státní rozpočet, ekonomiku státu, pracovní trh, životní prostředí, zdraví obyvatelstva, regionální politiku a rovné příležitosti. Každá tematická RIA je samostatným dokumentem, za který odpovídají rozdílná ministerstva.

- Řecko, Irsko, Švédsko a Španělsko používají RIA hodnotící všeobecné dopady vyplývající z regulace.

Hodnocení RIA se odlišují i svým rozsahem. V mnoha zemích EU se uplatňují „užší“ a „širší“ verze RIA (užší ve smyslu méně obsáhlé). Kdy „širší“ verze se uplatňují na právní návrhy s významným dopadem na dotčenou skupinu. Významným dopadem můžou být explicitní částky nákladů (např. 100 mil. dolarů v USA nebo 50 mil. dolarů v Kanadě), dopady na inovace, životní prostředí, hospodářskou soutěž, nebo počet dotčených subjektů (počet zasažených podnikatelů, malých a středních podnikatelů, občanů atd.). „Užší“ RIA se často používá také u právních předpisů, kdy jsou přejímány zahraniční předpisy – např. u transponování evropského práva do práva národního. Při přejímání předpisů se předpokládá již určitý stupeň kvality, který nevyžaduje další zkoumání.[21] Tento princip vymezení dvou odlišných RIA je uplatňován i v ČR, kdy se používají termíny „malá“ a „velká“ RIA.

Výhody aplikace RIA

Hlavním cílem procesu tvorby RIA je zvýšit kvalitu nově přijímané legislativy. Častým problémem stávající legislativy je její široký záběr bez jasně vydefinovaného cíle. Proces tvorby RIA pomáhá regulátorovi identifikovat problém a důvody, které danou situaci vyvolaly. Následně definuje způsob, jak tento problém řešit. RIA je procesním přístupem založeným na faktickém porovnání více variant řešení. RIA může fungovat jako určitý mediátor při řešení širších problémů, do jejichž řešení je zapojeno více ministerstev a ústřední orgánů státní správy.

Následující výčet představuje cíle a výstupy RIA, jak byly popsány v roce 1997 v jedné z prvních publikací OECD na toto téma. [22]

[21] Přejímání zahraničního práva, primárně při transponování evropského práva do práva členských států EU, se stále více diskutuje o problému tzv. Goldplatingu. Tento pojen začal být používán ve Velké Británii po roce 2000 a ukazuje na rozšiřování legislativy o nové prvky nad rámec původní směrnice. Goldplating tedy představuje novou administrativní zátěž kterou vytváří tvůrci legislativy nebo zákonodárci, ať již úmyslně či neúmyslně, při přejímání Evropské legislativy. Problematika Goldplatingu není dosud v odborné literatuře adekvátně popsána. V roce 2011 vypsalo české Ministerstvo průmyslu a obchodu veřejnou zakázku na analýzu goldplatingu u transponované legislativy po roce 2005 s dopadem na podnikatelské prostředí. Tato analýza by svým i rozsahem i rozpočtem měla patřit mezi unikátní studie v rámci celé EU.

[22] OECD (2007)

1) RIA zvyšuje schopnost tvůrců legislativy pochopit reálné dopady vládních intervencí, včetně vyčíslení dopadů. RIA může pomoci vydefinovat nové regulatorní priority v legislativě. Alokace zdrojů od méně efektivních regulací k více efektivním regulacím zvýší celkovou efektivnost a sníží výdaje veřejné správy.

2) RIA integruje rozdílné cíle jednotlivých politik a agent. RIA může sloužit jako integrační rámec pro různé resortní cíle a odhalit případná propojení mezi různými protinávrhy. Zákonodárci získávají možnost zvážit různé varianty řešení na základě kvantifikovaných nákladů a výnosů regulace. RIA není pouze analytický nástroj, ale i nástroj pro koordinaci různých zájmů. Deregulace trhů a problematika hospodářské soutěže by měly být nedílnou součástí RIA.

3) RIA zvyšuje transparentnost legislativního procesu prostřednictvím dotčených skupiny, které jsou formou konzultací do procesu zapojeny.

4) RIA se podílí na zvyšování odpovědnosti exekutivy a veřejné správy. Výsledkem hodnocení RIA by mělo být upřednostnění politik a agent, které slouží široké veřejnosti, nikoliv zájmovým skupinám.

Výzvy a rizika implementace RIA

Následující výčet rizik vychází ze zkušeností v zemích OECD.

- Nedostatečná institucionální podpora a nedostatečně vyškolené personál.

  Celý proces tvorby RIA může byt relativně náročný pro úředníky, kteří se s tímto konceptem hodnocení dosud nesetkali. V průběhu implementace RIA do stávajících struktur přípravy legislativy čelí odpovědní úředníci náročným výzvám, tudíž se předpokládá adekvátní školení. Pokud při tvorbě RIA nejsou aktivně zapojeni samotní tvůrci politik (v české státní správě se používá termín „věcný odbor/sekce“), je zde vysoké riziko, že RIA se stane pouze náročným byrokratickým nástrojem zatěžujícím veřejnou správa. Bohužel tvorba RIA (ve smyslu dokumentu) se v praxi často odkládá až na chvíli, kdy je legislativní návrh hotov a RIA se pracovává tím směrem, aby jako nevýhodnější vyšla varianta vyšel už připravený legislativní návrh. RIA se pak stává nechtěnou a nadbytečnou administrativou.

- Nízké podvědomí široké veřejnosti o nástroji RIA

  Občané nevědí o možnosti se aktivně zapojit do přípravy legislativy prostřednictvím veřejných konzultací, což ve svém důsledku nevede k aktivní poptávce veřejnosti po kvalitní legislativě.

- Nedostatečně kvalitní data, která by zkvalitnila vyčíslení dopadů regulace.

  Ve většině zemí se při přípravě RIA standardně využívají statistická data, jejichž je častým původcem vysoké administrativní zátěže.

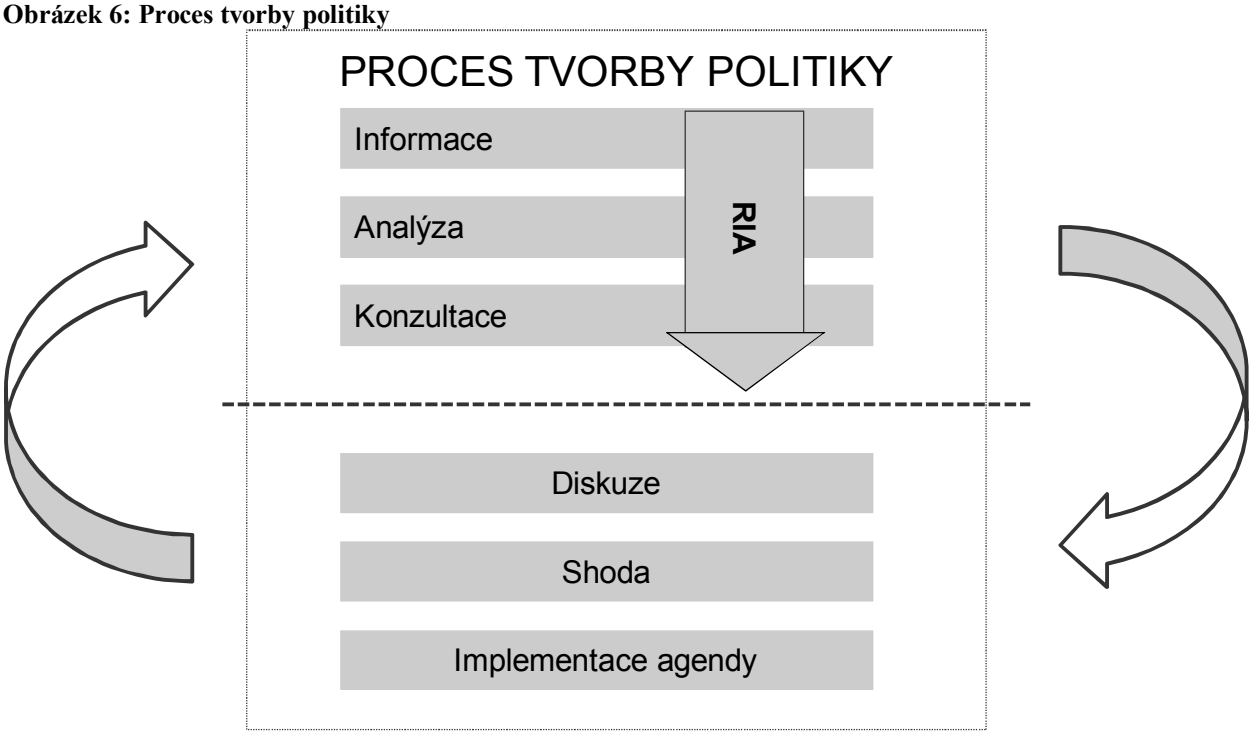
- Nedostatečně koherentní, strategicky zaměřený a otevřený proces tvorby politik (agent) ze strany ministestev

- Lhostejnost veřejné správy k novému nástroji, jako důsledek určité strnulosti a setrvačnosti v daném prostředí.

  Lhostejnost státních úředníků patří mezi nejvýznamnější faktory ovlivňující efektivitu tohoto nástroje.

- Obavy volených zástupců z částečné ztráty volnosti v jejich rozhodování.

Obrázek 6: Proces tvorby politiky



Zdroj: OECD

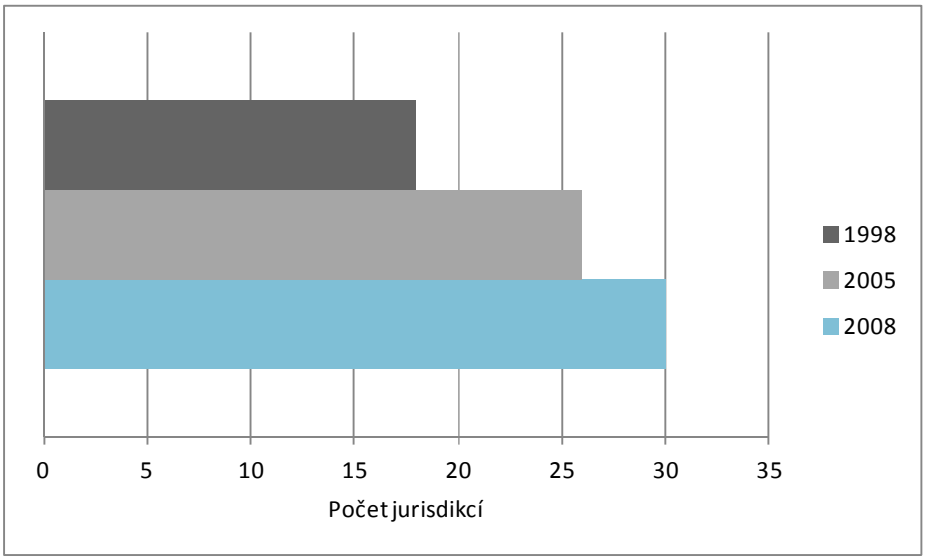
2.2. Snižování administrativní zátěže

Snižování administrativní zátěže patří mezi nejvýznamnější nástroj regulatorní politiky, který je aktivně aplikován ve všech zemích OECD. Regulace často vyvolávají vůči regulovaným subjektům požadavky na předložení nějakého dokumentu,informace regulátorovi nebo třetí straně (např. pojišťovnám, spotřebitelům atd.). Tato povinnost, kterou budeme dále nazývat informační povinnost, vyvolává administrativní zátěž.[23]

Politika snižování administrativní zátěže patří mezi významné iniciativy v zemích EU i OECD. Zavádění obdobných programů je ovšem stále častější i v méně ekonomicky vyspělých zemích, např. v arabských zemích. Dynamický rozvoj legislativního prostředí minulých desetiletí vyžaduje potřebu revize stávajících komplikovaných právních předpisů, které administrativně zatěžují občany, podnikatele, tak i veřejnou správu samotnou.

V zemích OECD můžeme sledovat enormní nárůst počtu národních programů, které jsou cíleně zaměřené na snižování administrativní zátěže.

Obrázek 7: Vývoj počtu programů program snižování administrativní zátěže v členských zemích OECD



Zdroj: OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 1998, 2005 and 2008

[23] Mezinárodně používaný termín pro administrativní zátěže je „red tape".

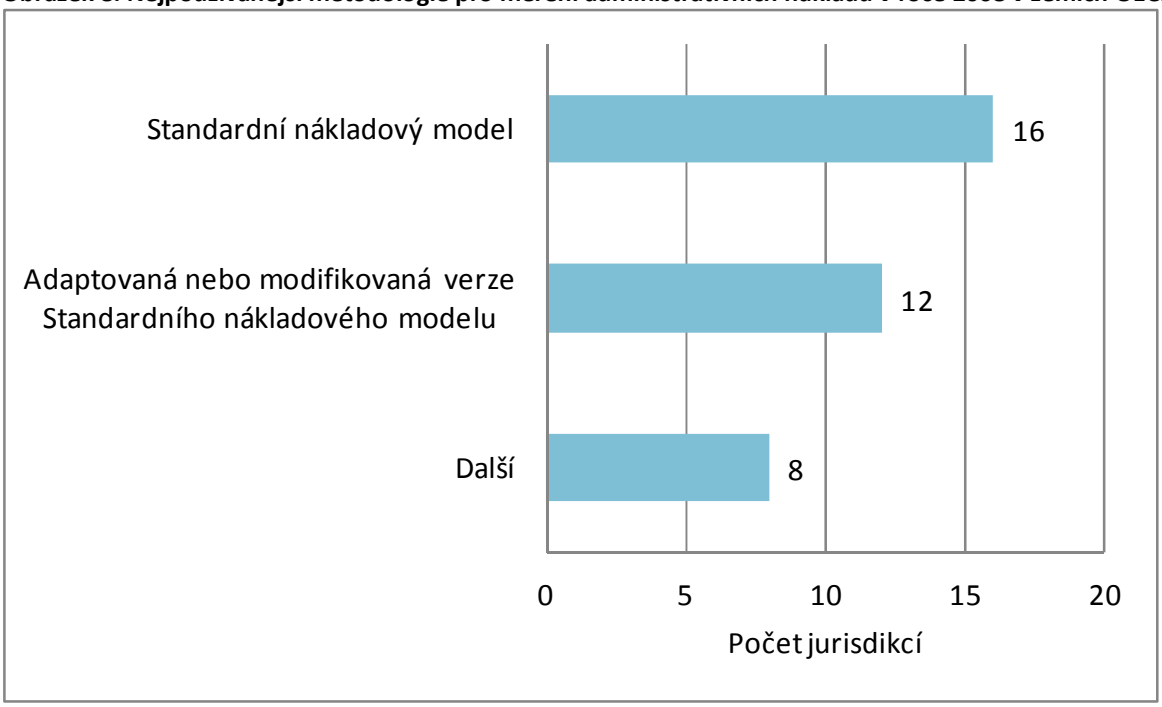
V roce 2008 mělo 28 členských zemí OECD program na snižování administrativní zátěže v porovnání s počtem programů v roce 2005 (26) a 1998 (18). Členské země OECD spouštějí tyto programy nejčastěji s cílem zvýšit nákladovou efektivnost vlastní legislativy. Aktuální ekonomická krize zvyšuje podporu těmto programům, které mají přispět k zefektivnění právního prostředí a k rychlejší obnově ekonomického růstu. Podpora projektů na snižování administrativní zátěže je vysoká také ze strany politiků, kteří se rádi prezentují při odstraňování negativních symbolů spojených s byrokracií. Výsledky programů jsou jednoduše komunikovatelné s širokou veřejností prostřednictvím celkových částek, které často dosahují těžko uvěřitelných hodnot. Zároveň média aktivně využívají jednoduchých poselství spojených s těmito programy (např. cíl snížit administrativní zátěž začínajících podnikatelů o 3 mld. Kč do roku 2015).

Stanovení výše administrativní zátěže

Programy na snižování administrativní zátěže významně ovlivnily vznik tzv. standardního nákladového modelu (SCM), který vyvinulo Nizozemské ministerstvo financí. Tato metodologie stanovuje postup a způsob měření administrativní zátěže. Na základě měření lze jednoduše kvantifikovat celkovou zátěž a následně tak definovat cíle pro její snížení. Standardní nákladový model je používán ve významném počtu zemí, včetně České republiky.[24] Tento model zároveň pomáhá lépe chápat principy projektů na snižování administrativní zátěže. Cílem projektů jsou pouze administrativní povinnosti, které nejsou při naplňování a vymáhání tohoto právního předpisu nezbytné. Tudíž není nutné plně odstranit daný přepis, pouze ho nákladově zefektivnit. Kvantifikace zároveň vyvolává vyšší tlak na tvůrce legislativy. Deregulační projekty v minulosti často končily vysvětlením regulátora, že všechna platná legislativa je nutná a nevyhnutná pro naplní regulatorních cílů a vyhnutí se rizikům. Projekty, kde je administrativní zátěž kvantifikována, kladou na regulátora vyšší nároky spojené s využitím různých nástrojů, které sníží nebo eliminují informační povinnosti při zachování původních cílů.

[24] Mimo samotné Nizozemí je dále využíván v následujících zemích – Rakousko, Belgie, Dánsko, Estonsko, Francie, Německo, Itálie, Lotyšsko, Norsko, Polsko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko, Velká Británie a jiné.

Obrázek 8: Nejpoužívanější metodologie pro měření administrativních nákladů v roce 2008 v zemích OECD



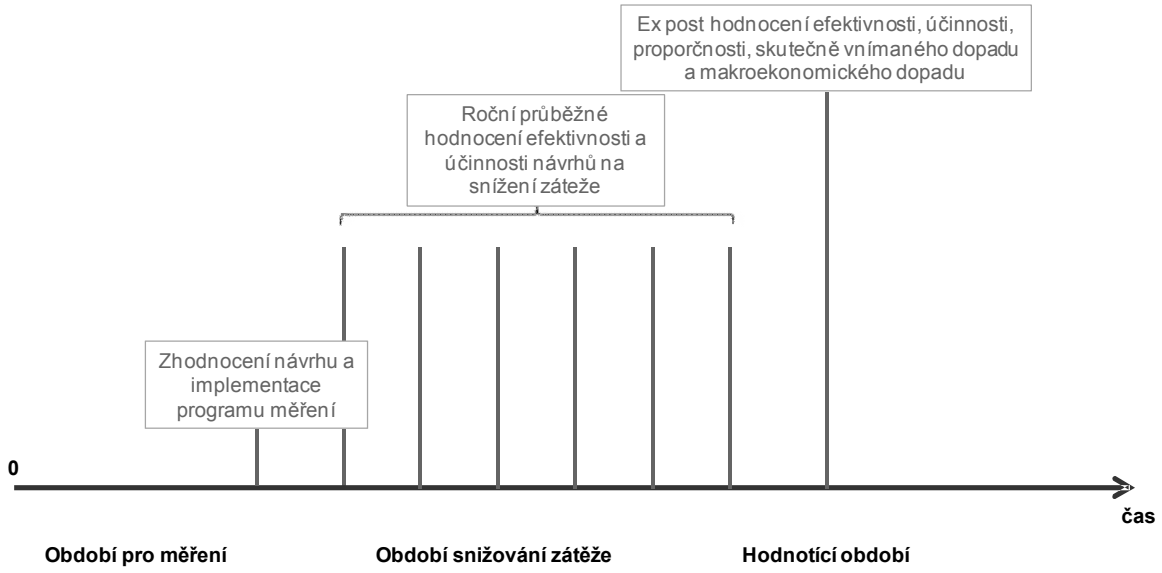
Zdroj:OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 2008

Významným faktorem, který ovlivnil rozšíření Standardního nákladového modelu do zemí EU, byla iniciativa Evropské komise z ledna 2007, kdy byl představen Akční plán pro snížení administrativní zátěže v Evropské unii vyplývající z evropské legislativy. Významnou částí tohoto projektu byla kvantifikace administrativní zátěže za použití upraveného Standardního nákladového modelu.

Tento akční plán byl schválen Evropskou radou v březnu 2007. Evropská rada vyzvala členské státy EU, aby nastavili své vlastní cíle při snižování administrativní zátěže. Přestože většina členských států EU již obdobné programy měla, pro zbývající státy představovala tato iniciativa impulz pro realizaci národního plánu na snížení administrativní zátěže. Všech 27 členských států přijalo vlastní cíl na snížení administrativní zátěže. Většina národních projektů, které byly přijaty, obsahovaly závazky na snížení administrativní zátěže podnikatelů. Některé země, jako např. Nizozemí, pouze pokračovalo v již započatých projektech, které aktualizovaly o nové nástroje, které jsou aktivně využívány ke snižování administrativní zátěže. Většina programů si stanovovala cíle na snížení administrativní zátěže o 25 % do roku 2010 (Velká Británie,

Dánsko), 2011 (Nizozemí, Německo) nebo 2012 (Portugalsko, Finsko). Výstupy těchto projektů většinou vykazovaly extrémně vysokou administrativní zátěž (peněžně vyjádřené administrativní náklady). Závěry těchto projektů byly následně spojeny s kritikou, kdy občané a podnikatelé se nejsou schopni identifikovat s enormními částkami snížené administrativní zátěže, tudíž daným aktivitám moc nevěří.

Obrázek 9: Monitorování a hodnocení programů na snižování administrativní zátěže



Zdroj: OECD (2010)

2.2.1. Nové nástroje a přístupy v oblasti snižování administrativní zátěže

Měřené a následné snižování administrativní zátěže představuje pouze základní přístup. Moderní technologie a přístupy řízení procesů umožňují zjednodušovat povinnosti pro regulované subjekty.

Využívání nástrojů informačních technologií

Významným nástrojem ke snižování administrativní zátěže je efektivní využívání nástrojů e-Governmentu a sdílení získaných dat od regulovaných subjektů. Veřejná správa získává od svých občanů a podnikatelů enormní množství informací, které ovšem zůstávají v databázích

jedné instituce, a dost často nejsou sdíleny ani v rámci dané instituce. Občané a podnikatelé jsou nuceni často podávat identickou informaci různým institucím, které jsou v rámci systému veřejné správy na stejné horizontální úrovni. Ve Velké Británii proto založili centrum pro sdílení dat (The Data Interchange Hub), jehož cílem je usměrnit sběr dat (na základě povinné informační povinnosti) a na základě přesně vydefinovaný principů tyto data sdílet. Snahou je zajistit centralizovaný a zabezpečený zdroj informací, který bude sloužit jako úschovna pro lokální orgány veřejné správy s cílem dotažení principu „pouze jednou“. Toto centrum pro sdílení dat sníží administrativní zátěž, pokud místní orgány budou aktivně využívat data z centrální databáze, oproti situaci, kdy si je opakovaně vyžadují od regulovaných subjektů (občané, podnikatelé). Mezi další příklady patří elektronický identifikační průkaz občana (např. v Belgii), on-line aplikace (např. elektronické propojení účetních/mzdových systémů na systémy státní správy v Austrálii) a další nástroje. Využívání IT nástrojů v rámci programů na snižování administrativní zátěže je ovšem spojeno s významnými investicemi do IT infrastruktury.

Jednotná správní místa

Modernizace procesů často vede ke sjednocení všech procesů tzv. pod jednu střechu. Výsledkem je tzv. jednotné správní místo[25], které může mýt fyzickou formu (faktická pobočka) nebo elektronickou formu. Jednotná registrační místa poskytují rozdílené služby – poskytování informací, udílení povolení a licencí ke specifickým činnostem atd. Jednotné správní místo poskytuje rozdílné služby, základním cílem je poskytnou občanovi (podnikateli) veškeré požadované služby „u jednoho okna“.

Příkladem jednoho přístupu ke zřizování jednotného správního místa může být v ČR tzv. "Centrální registrační místo". Toto místo spadá pod obecní živnostenské úřady, kde občan může po předložení jednotného registračního formuláře ohlásit živnost nebo podat koncesi. Registrační místo následně účinní oznámení o vzniku nového podnikatelského subjektu dalším správním úřadům – finanční úřad, správa sociální zabezpečení, zdravotní pojišťovna a úřad práce. Obdobný servis, ale elektronický, nabízí i portál australské vlády pro podnikatele Business.gov.au. Na tomto elektronickém portálu mohou podnikatelé oznámit svou živnost,

[25] Tzv. one-stop shop

zaregistrovat svou společnost, využít elektronické formuláře pro komunikaci se státní správou. Dále nabízí poradenské služby a poradenská on-line fóra a další nezbytné informace pro podnikání – zdanění, zaměstnávání, informace o exportu atd.

Služby českých Centrálních registračních míst byly rozšířeny v roce 2009 po implementaci Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu (Směrnice o službách) do českého práva. Tato směrnice požadovala na národní úrovni vznik tzv. Jednotných kontaktních míst. V případě ČR byla zřízena při obecních živnostenských úřadech v sídlech jednotlivých krajů. Kontaktní místa jsou povinna ve všech členských státech EU poskytovat služby spojené s pokrytím veškerých nezbytných formalit souvisejících se vstupem do podnikání. To vedlo k rozvoji jednotných správních míst pro podnikatele v celé EU.

Jednotná správní místa poskytují široké spektrum služeb pro různé tipy subjektů - občané, začínající podnikatelé (business start-ups), obory podnikání – např. jednotné správní místo pro hotely, kavárny a restaurace v Amsterdamu (HoReCa1) a jiné.

Kontrolní činnost a vymáhání práva

Výše administrativní zátěže je významně ovlivněna kontrolní činností státních orgánů, které vymáhají nebo kontrolují dodržování právních předpisů. Administrativní zátěž je tím vyšší, čím je větší disproporcionalita kontrolní činnosti u regulovaných subjektů. Tento problém často souvisí s nedostatečnou regionální diverzitou institucí veřejné správy. To často v praxi vede k situaci, kdy v oblastech s menší hustotou regulovaných subjektů je pravděpodobnost kontroly vyšší a častější, než v oblastech s koncentrací ekonomických subjektů (hlavní města, průmyslové oblasti atd.). V současné době neexistuje jednotná mezinárodně uznávaná praxe, jak snížit administrativní zátěž v dané oblasti. Většina existujících iniciativ vychází z principů analýzy rizik (tzv. risk-based approaches to enforcement).

Příkladem může být manuál uplatňovaný ve Velké Británii, jedná se o tzv. „The Regulator's Compliance Code“.[26] Tento manuál je platný od dubna 2008 a jeho základním cílem je

[26] Více informací naleznete zde: http://www.bis.gov.uk/policies/bre/improving-regulatory-delivery/the-regulators-compliance-code

poskytnou regulátorům (v širším slova smyslu) „návod, jak realizovat výkon své správy způsoby, které by byly ohleduplné k podnikatelským subjektům. Předpisy a jejich následné vymáhání by mělo mít co nejnižší náklady pro ekonomiku země“.[27] Manuál je postaven na následujících principech:

- Regulátor by měl vykonávat svou správní činnost pouze ve zcela jasných případech, které vyžadují právní řešení
- Regulátor by si měl zpracovávat analýzu rizik, která bude definovat oblasti, které jsou nejrizikovější. V těchto oblastech následně adekvátně alokovat své zdroje (finanční, lidské atd.)
- Regulátor by měl poskytovat poradenství, které bude dostupné a finančně nenáročné
- Kontrolní činnost by měla být prováděna pouze v odůvodněných případech
- Po podnikatelských subjektech by neměly být vyžadovány nedůležité údaje, nebo vyžadovat již získané údaje opakovaně
- Regulátoři by měli být zodpovědní za výkon své činnost, ovšem zároveň zachovat nezávislost při svých rozhodnutích

Podobné přístupy lze nalézt i v dalších členských zemích EU, např. v Dánsku nebo Nizozemí. Tyto přístupy zahnutí tzv. efektivní postihy, zpětné vyhodnocování dopadů kontrolní činnosti, stanovení ročního stropu počtu kontrol ve vybraných oblastech pro malé a střední podnikatele, společné kontrolní mechanismy a kontroly regulátora a častější využívání IT nástrojů.

Konsolidace, kodifikace a odstraňování překonaných právních předpisů

Odstraňování zastaralých, nemoderních a překonaných právních předpisů lze považovat za logické vyústění programů na snižování administrativní zátěže. V realitě se tak bohužel často neděje. Jednotlivé státy, potažmo instituce zodpovědné za programy na snižování administrativní zátěže, věnují více prostoru měřením administrativní zátěže, než následnému faktickému

[27] The Regulator's Compliance Code

odstraňování právních předpisů, které jen „zaplevelují“ právní systém.[28] Cílem je usměrňovat a řídit platnou legislativu tak, aby byla více a jednodušeji dostupná a srozumitelná. Tento přístup zahrnuje elektronické publikování nových předpisů a elektronickou dostupnost platné legislativy, konsolidace a kodifikace právních textů, revize stávající legislativy a odstraňování protichůdných a duplicitních právních předpisů.

Každá z členských států EU (OECD) má vlastní přístup vycházející ze specifik dané země. Politika kodifikace právních předpisů je již 20 let úspěšně aplikována ve Francii. Cílem je sloučit předpisy, které řídí a definují jednu vymezenou oblast do jednotného právního předpisu, který bude očištěn o zastaralé předpisy. Výsledkem je aktuální stav, kdy přibližně 70 zákoníků zahrnuje 40 % francouzské legislativy.

Austrálie přijala politiku pravidelného přezkumu platné legislativy. V případě „novodobé“ legislativy se uplatňuje pětiletý cyklus, kdy je platná legislativa hodnocena, zda je stále efektivní a účinná při zachování cílů regulace v dané oblasti.[29] V případě starší legislativy se uplatňuje gesční princip, kdy každé federální ministerstvo je zodpovědné za revize legislativy spadající do vlastní gesce. Z procesního hlediska jsou zajímavé i příklady legislativy s ustanovením o ukončení platnosti do deseti let (tzv. sunset clause). Po uplynutí doby platnosti budou muset zákonodárci znova rozhodnout, zda je daný předpis stále potřebný a naplňuje své cíle v novém prostředí. První právní předpisy, které obsahují danou klauzuli o omezené platnosti, byly přijaty v roce 2003.

Další metody snižování administrativní zátěže

Jedná se především metodiky a nástroje zakomponované do legislativního procesu. Jedním z nových a zároveň málo rozšířeních nástrojů jsou tzv. Dny právní účinnosti (dále jen CCDs).[30] CCDs byly implementovány ve Velké Británii v roce 2005 s platností od dubna 2006 pro národní legislativu. CCDs se vztahují na novou legislativu (včetně novelizací), které mají dopad na podnikatelské prostředí. Jedná se o relativně inovativní nástroj. Cílem je zjednodušit podnikatelů

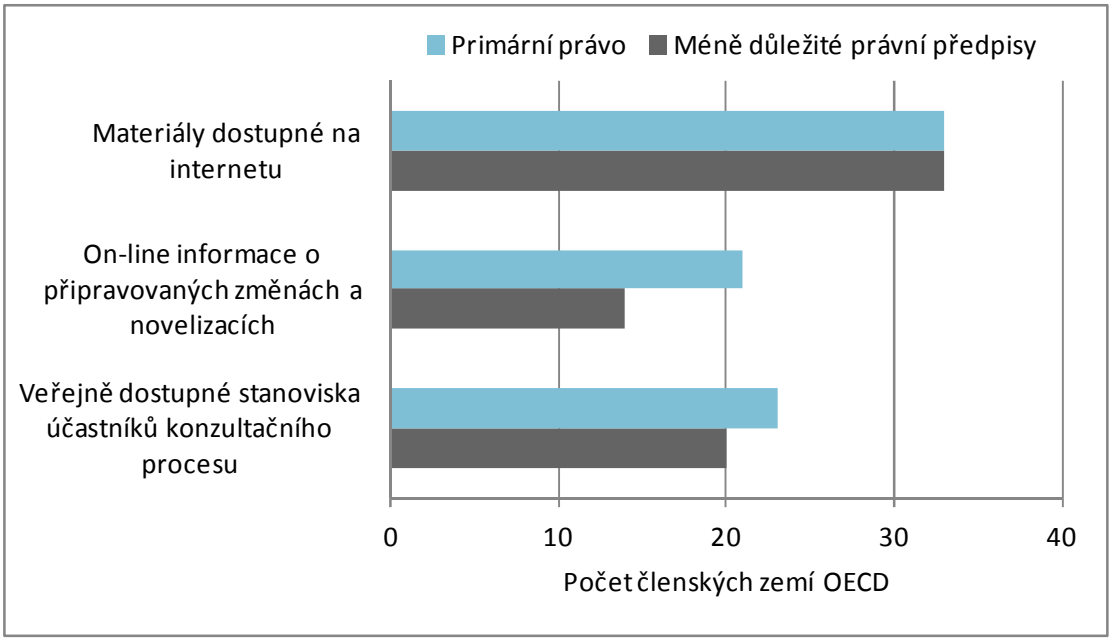
[28] V odborné terminologii se vžil termín „management of the stock of regulation“.

[29] Více o pravidelných přezkumech legislativy viz stránky Productivity Commission, http://www.pc.gov.au/

[30] Tzv. Common Commencement Dates (CCDs)

získávání informací o legislativě, která má dopad na jejich podnikání. Každá legislativní změna přináší pro regulované subjekty nové náklady ve smyslu seznámení se a přizpůsobení se nové legislativě. Tyto náklady nejvýrazněji dopadají na malé a střední podnikatele. CCDs zajišťují, že nové předpisy přicházejí v platnost pouze ve dvou dnech v kalendářním roce (ve Velké Británii tyto dny připadají na 6. dubna a 1. října). Zároveň platí pravidlo, že daný právní předpis musí být schválen nejméně 12 týdnů před právní účinností, která připadá na jeden ze dnů právní účinnosti. Tato 12 týdenní lhůta má představovat dostatečný prostor, kdy se podnikatelé mohou připravit na legislativní změnu. CCDs jsou spojeny i s informační kampaní, která probíhá prostřednictvím webového portálu pro podnikatele Businesslink.[31] Existují výjimky pro aplikaci CCDs, které jsou definovány v manuálu tvůrce legislativy.[32] Výjimky se vtahují na krizové a naléhavé situace, které jsou spojeny s významnými riziky a náklady.

Obrázek 10: Transparentnost a dostupnost informací o legislativě a legislativním procesu v roce 2009 v zemích OECD



Zdroj: OECD Regulatory Management Systems Indicators Survey 2008 a 2009

[31] Více informací zde: http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/detail?itemId=1075320304&type=ONEOFFPAGE

[32] Ke stažení zde: http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/enterprise/docs/c/10-1137-common-commencement-dates-august2010

Princip CCDs je experimentálně aplikován také v Nizozemí a to na daňové předpisy, stavební předpisy, předpisy finančního trhu, školské zákony a zákony s dopadem na náklady veřejného zdravotnictví.[33] CCDs jsou aplikovány od 2007 v legislativních pravidlech nizozemské vlády. Doba mezi právní platností a účinnosti je stanovena na tři kalendářní měsíce. CCDs připadají v Nizozemí na 1. leden a 1. červenec. Výsledky úspěšnosti nizozemských CCDs nebyly dosud zpracovány.

CCDs se objevili také mezi doporučenými nástroji pro snižování administrativní zátěže malých a středních podniků v rámci „Small Business Act" Evropské komise. V České republice byly CCDs zahrnuty mezi cíle pro zlepšení podnikání v rámci programového prohlášení vlády premiéra Nečase v srpnu 2010.[34] Způsob jejich implementace do Legislativních pravidel vlády nebo Hodnocení dopadů regulace (RIA) ovšem není dosud znán.

2.2.2. Nové teze v oblasti politiky snižování administrativní zátěže

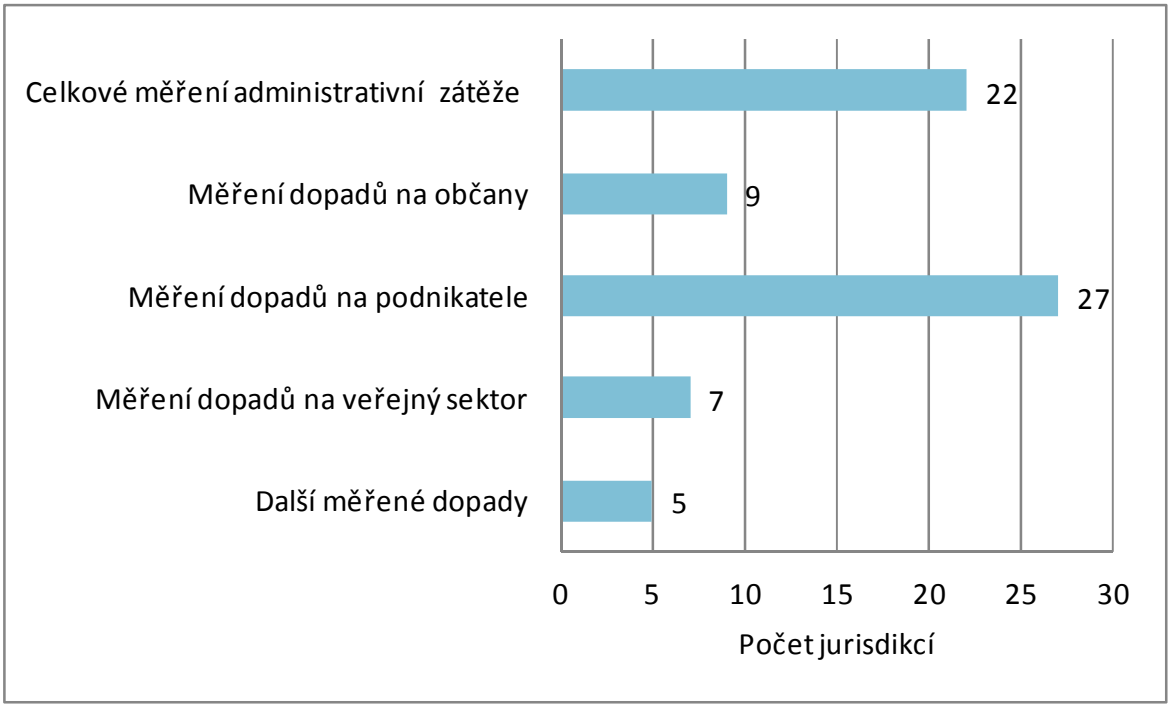
Většina národních programů snižování administrativní zátěže je zaměřena na administrativní náklady pro podnikatele. Nové programy jsou často širší, zaměřují na občany a veřejnou správu (procesy v rámci veřejné správy). Některé z programů (Švédsko, Velká Británie a jiné) se zajímají při kvantifikaci nejen o administrativní náklady, ale i o další náklady spojené s regulací – přímé finanční a materiální náklady. Vznikají nové modely na bázi Standardního nákladového modelu, které zahrnují další náklady, např. náklady obětované příležitosti. [35]

[33] Více o nizozemských dnech právní účinnosti zde: http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/enterprise/docs/c/10-1137-common-commencement-dates-august2010

[34] Programové prohlášení vlády ke stažení zde: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf

[35] Příkladem může být model nadace Bertelsmann Stiftung, který je ke stažení zde: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-620990E6-05828F82/bst_engl/xcms_bst_dms_29039_29040_2.pdf

Obrázek 11: Cílové skupiny programů na snížení administrativní zátěže v roce 2009 v zemích OECD



Zdroj:OECD Indicators of Regulatory Management Systems, 2009

Cílem by mělo být maximálně integrovat programy na snížení administrativní zátěže do širšího rámce regulatorní reformy v rámci dané země. Snižování administrativní zátěže má často charakter ad-hoc projektu, nikoliv systematické politiky, která je adekvátně koordinována. Úvodním krokem v integraci projektů regulatorní reformy je propojení ex-post a ex-ante hodnocení regulace. Jedná se tedy o propojení Hodnocení dopadů regulace RIA u nově vznikající legislativy (ex-hodnocení) a snižování administrativní zátěže u již existující legislativy (ex-post hodnocení). V mnoha zemích EU, včetně České republiky, nejsou tyto politiky chápany jako jeden logický celek, nýbrž jako dva oddělené projekty. Součástí projektů snižování administrativní zátěže by mělo být i vyšší zapojení projektů e-government.

3. Dohledové orgány

Institucionální aspekt je často významným hybatelem změn a klíčem k úspěchu při implementaci regulatorní politiky, které mají přinést reálné a viditelné změny v rámci dané země. Implementace regulatorní politiky vyžaduje institucionální zásah do exekutivy. Významný institucionální aspekt regulatorní reformy představuje tzv. regulatorní dohledový orgán (dále jen dohledový orgán), který reprezentuje „regulátora regulátorů". Funkce dohledového orgánu může být sdílena mezi vícero institucí v rámci ústředních orgánů státní správy. Implementace regulatorní reformy v posledních 20 letech si vyžádala sofistikovanější přístup pro implementaci jednotlivých nástrojů, a proto si jednotlivé státy začaly vytvářet nové instituce, které by dohlíželi na implementaci nástrojů regulatorní reformy, jejich využívání a vyhodnocování a celkovou propagaci principů a myšlenek moderní regulatorní politiky.

Historicky existují dva přístupy, které hodnotí tyto dohledové orgány. Jedním z přístupů je hlavní zaměření a funkce daného dohledového orgánu, druhým je umístění orgánu v rámci struktury veřejné správy.[36]

Následující čtyři funkce představující hlavní činnosti, které by měly daný dohledový orgán zajišťovat:

- Koordinace a kontrola
- Testování a dohled
- Vzdělávání, poradenství a technická podpora
- Podpora a propagace regulatorní reformy

Koordinace a kontrola

Vlády jednotlivých států zakládají dohledové orgány za účelem nastavení procesů a principů, které povedou ke zvýšené kvalitě legislativy. Tyto procesy by měly zajistit, aby nová legislativa byla připravována v adekvátní kvalitě, efektivně a obsáhne požadované cíle. Vlády proto

[36] OECD (2003)

vkládají své zdroje (politické, finanční, lidské) do těchto orgánů, zároveň se od těchto orgánů očekává zodpovědnost za zvýšení kvality právního prostředí. V praxi jsou tyto orgány pověřeny dohlednem nad nějakou z částí regulatorní reformy – např. naplnění cíle snížením administrativní zátěže ve specifikovaném časovém období, zavádění metodiky RIA do státní správy, zvyšování efektivity přípravy nové legislativy, transparentnost přípravy, konzultace s dotčenými subjekty a jiné. V některých zemích EU jsou nástroje regulatorní reformy rozděleny mezi více orgánů. Toto rozdělení je nejčastější mezi orgány zodpovědné za RIA a snižování administrativní zátěže.

Testování a dohled

Koncept dohledových orgánů vychází z předpokladu, že nástroje regulatorní reformy vedou ke zlepšování procesů přípravy legislativy v rámci instituce regulátora, to ale nezbytně nemusí stačit k přípravě regulace v té nejvyšší kvalitě. Z funkčního hlediska tedy „testování a dohled“ představuje hlavní činnost dohledového orgánu. Tato činnost je spojena s pravomocemi, které dohledový orgán může v rámci legislativního procesu využít. Jedná se nejčastěji o připomínkování legislativních návrhů ministerstev, vlády nebo široké veřejnosti.

Dohledová funkce má v zemích OECD dvě základní podoby. První podobu představuje dohled na zpracování hodnocení dopadů regulace. To může mít podoby faktické kontroly dodržení standardních postupů, nebo kontroly správnosti výpočtu nákladů spojených s novou legislativou. Dohledový orgán následně předává svůj posudek regulátorovi. V prostředí se širší pravomocí může dohledový orgán více zasahovat do legislativního procesu, žádat ostatní ministerstva o vlastní hodnocení návrhu, tvořit vlastní posudky pro jednání vlády, které má daný návrh schvalovat, nebo žádat zkvalitnění

Druhou, méně častější, je funkce „strážce“[37]. Jedná se o právo, které umožňuje dohledovému orgánu zastavit legislativní návrh, vrátit ho předkladateli a vyžadovat takové zpracování, které odpovídá kvalitativním a věcným požadavkům na nový právní předpis. Jedná se tedy o právo „veta“ v rámci legislativního procesu. V praxi je tato funkce méně obvyklá, spíše se jedná o

[37] Ekvivalent pro termín „gatekeeper“

kombinaci první a druhé funkce dohledového orgánu. Pouze v některých zemích jako např. Austrálie nebo USA je schválení od dohledového orgánu nezbytnou součástí pro předložení návrhu do schvalovacího procesu.

Vzdělávání, poradenství a technická podpora

Významnou funkcí dohledových orgánů je podpora regulátorů při zlepšování kvality jimi připravované legislativy. Dohledové orgány často zpracovávají odborné publikace, manuály a další metodické pomůcky pro jednotlivé nástroje regulatorní reformy (snižování administrativní zátěže, efektivní legislativní proces, hodnocení dopadů regulace – RIA, konzultace s dotčenými subjekty atd). Nedílnou součástí práce dohledového orgánu je i pořádání školení pro pracovníky veřejné správy. Dohledové orgán si často vytváří „síť kontaktních pracovníků“ u jednotlivých institucí. Tito specializovaní pracovníci mají nejvyšší znalost problematiky v rámci svého resortu, poskytují poradenství svým kolegům v rámci své instituce při přípravě nového právního předpisu a zároveň zprostředkovávají aktuálním informace od dohledového orgánu směrem k pracovníkům správních institucí (změny termínů, úpravy v metodice, konzultacích atd). Dohledový orgán slouží i jako „help desk“ pro řešení nestandardních situací (např. ACTAL v Nizozemí).

Podpora a propagace regulatorní reformy

Poslední a nedílnou funkcí by měla být podpora a propagace určité kulturní změny v rámci veřejné správy, která je nezbytná pro efektivní a udržitelnou aplikaci regulatorní reformy, respektive regulatorní správy. Dohledový orgán by měl zároveň působit jako aktivní lídr – propagovat nové trendy a nástroje v oblasti regulatorní reformy, zapojovat se do mezinárodních platforem, kde dochází ke sdílení znalostí a zkušeností s projekty v oblasti regulatorní reformy, hledat nové příležitosti při aplikaci nástrojů regulatorní reformy a následně podporovat jejich uživatele, tedy regulátory, při jejich aplikaci. Jejich centrální postavení a aktuální informace od regulátorů umožňují dohledovým orgánům efektivněji komunikovat s laickou veřejnou o jednotlivých projektech a program v rámci regulatorní reformy, ale i o způsobu jak se mohou efektivně zapojit do legislativního procesu.

Všechny výše popsané funkce mohou sloužit synergicky a tak maximalizovat efektivitu nástrojů regulatorní reformy. Jedná se o logické propojení funkcí kontroly, tvorby pravidel, vzdělávání a propagace. Ovšem praktický model dohledového orgánu, který by propojoval všechny tyto funkce, existuje velmi omezeně.

Obrázek 12: Hlavní funkce dohledových orgánů ve vybraných zemích OECD

Země	Název	Koordinace a kontrola	Testování a dohled	Vzdělávání	Podpora a propagace
Austrálie	Office of Best Regulation (OBPR) (EX ANTE)	×	×	×	×
Dánsko	Simplification & Better Regulation Unit	×	×	×	
Dánsko	Better Business Reg. Div. of Danish Comm. and Companies Agency		×		
Evropská unie	General Secretariat/Impact Assessment Board (IAB)	×		×	
Itálie	Regulatory Impact Analysis Unit at DAGL (Legislative Office)			×	
Itálie	Unit for Simplification and Better Regulation (USQR)	×	×	×	
Itálie	Administrative Simplification Office (UANAS)				×
Japonsko	Council for the Promotion of Regulatory Reform				×
Japonsko	Office for the Promotion of Regulatory Reform	×	×		
Japonsko	Administrative Evaluation Bureau	×		×	
Kanada	Regulatory Affairs Sector (TBS-RAS)	×	×	×	
Korea	Regulatory Reform Committee (RRC)	×			×
Korea	Regulatory Reform Bureau	×	×	×	
Mexiko	Regulatory Improvement Commission (COFEMER)	×	×	×	
Nizozemí	Administrative Board for Administrative Burdens (ACTAL)		×		×
Nizozemí	Regulatory Reform Group	×	×	×	
Portugalsko	Secretary of State for Admin. Modernisation (SEMA)		×		×
Portugalsko	Secretary of State for the Presidency of the Council of Ministers/Centra Juridico (CEJUR)	×	×		
Portugalsko	Regulatory Reform Unit		×	×	
Rakousko	Deregulation Policy Division (EX POST)	×	×		×
Řecko	Better Regulation Unit	×		×	
Řecko	National Regulatory Control Council	×	×	×	
Švédsko	Better Regulation Council	×	×	×	×
Švédsko	Agency for Econ and Reg. Growth NUTEK		×		
Švédsko	Impact Assessment Unit	×	×	×	
USA	Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)	×	×	×	×
Velká Británie	Better Regulation Executive	×	×	×	
Velká Británie	Risk and Regulation Advisory Council (RRAC)				×

Zdroj: OECD (2010)

Historie dohledových orgánů

V zemích se silnou tradicí římského práva můžeme nalézt první příklady institucí, které připomínají dnešní dohledové orgány. Tyto orgány byly součástí Státních rad v revoluční Francii a Itálii, sloužily jako poradní orgány vlády pro legálnost připravovaných regulatorních opatření a částečně nahrazovali správní soudy pro „rozhodčí řízení“ a pro soudní řízení vůči státům. Moderní dohledové orgány jsou spojeny až se 70. léty 20. století, a to převážně v zemích se zvykovým právem – Velká Británie a USA, ale i ostatních zemí EU, jako například v Nizozemí. Nejčastěji byly zakládány jako odpověď na stagnující ekonomickou situaci země, či jako reakce na nové regulatorní požadavky v návaznosti na deregulace v síťových odvětvích.

V USA v roce 1978 byl schválen zákon, který definoval požadavek na zpracování ekonomické analýzy každého nového předpisu. Součástí tohoto předpisu bylo i zřízení dohledové pracovní skupiny Regulatory Analysis Review Group jako dohled pro zpracované ekonomické analýzy dopadů nové regulace. V roce 1980 pak vznikl Úřad pro informace a regulatorní vztahy (Office of Information and Regulatory Affairs, dále jen „OIRA“). Tento úřad dohlížel na snižování administrativní zátěže (definována v zákoně Paperwork Reduction Act z roku 1980). Zatímco Regulatory Analysis Review Group představovala spíše meziresortní pracovní skupinu, která se scházela na příležitostné bázi, tak OIRA představovala zcela nový orgán, který od počátku svého založení měl formu centrálního dohledového orgánu. Funkce OIRA jako dohledového orgánu se prohloubila v roce 1981, kdy nový americký prezident Ronald Regan rozšířil působnost OIRA pro oblast dohledu nad zpracování hodnocení dopadů regulace. Od roku 1981 byla nově všechna ministerstva povinna zpracovávat hodnocení dopadů regulace za použití cost-benefit analýzy. OIRA získala právo tato hodnocení nejen posuzovat, ale předkladatelům je případně vracet k přepracovaní. Stejný postup může OIRA uplatnit u vůči legislativnímu návrhu, u kterého náklady převyšují užitek z regulace. Tento silný mandát OIRA přetrval až do současné doby a je relativně silný v porovnání s jinými dohledovými orgány v Evropě a Asii.

Struktura dohledových orgánů

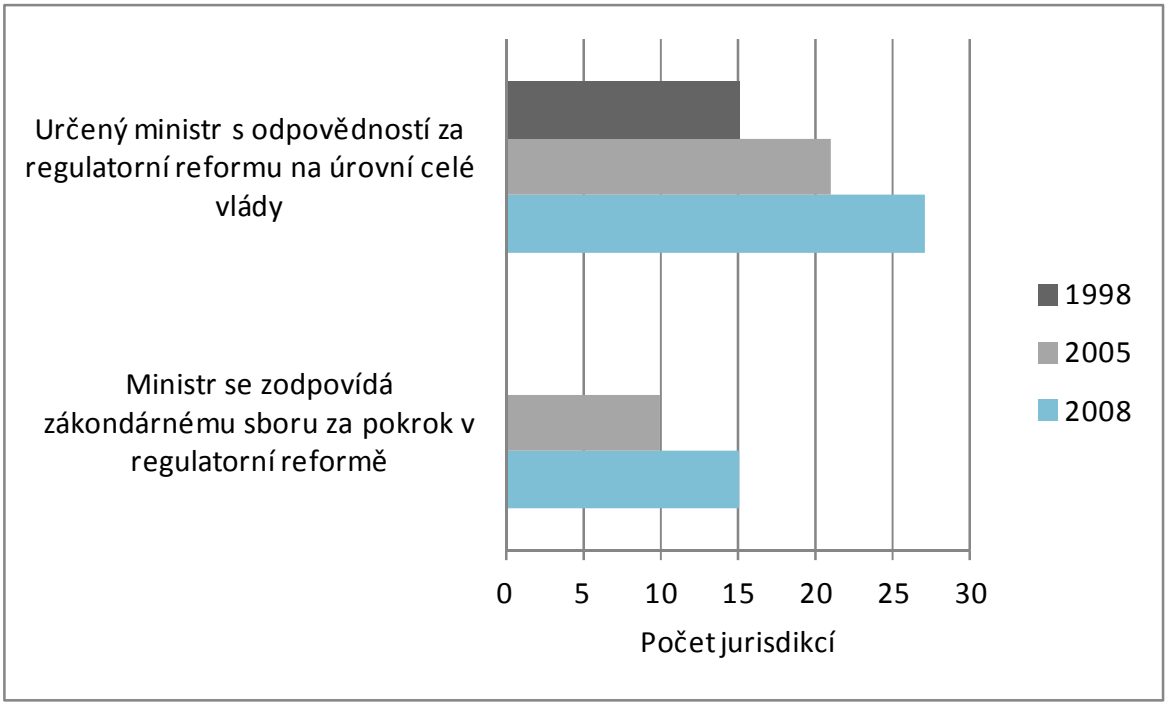
V průběhu posledních 20 let vývoje dohledových orgánů lze nalézt různé přístupy k institucionálnímu nastavení fungování daného dohledového orgánu. V zemích s prezidentským systémem (USA, Mexiko, Korea) je pozice dohledového orgánu více exekutivní v porovnání se zeměmi, které jsou decentralizované (např. Švýcarsko nebo skandinávské země). Zde spíše dohledové orgány hledají koncensus mezi jednotlivými ministerstvy. Zároveň v zemích, kde státní zřízení má formu federace, je role dohledového orgánu nejen zaměřena na federální legislativu, ale i propagaci regulatorní reformy v členských zemích federace (např. Mexiko Německo, Kanada a Austrálie).

Strukturu dohledového orgánu významně ovlivňuje historie meziresortních vazeb a vztahů. Nový institucionální prvek v rámci státní správy, který ověřuje kvalitu hodnocení dopadů a povinné konzultace s dotčenými subjekty, může vnést prvek nejistoty do zaběhlého systému a přerušit tak spolupráci a hledání konsensu mezi resorty. To se týká především zemí, kde kancelář předsedy vlády představuje spíše koordinační orgán pro jednotlivá ministerstva. Jako příklad může sloužit německé kancléřství. Koncept dohledového orgánu je často také přejímán na základě zkušenosti s vývojem daného orgánu v jiné zemi. Např. Nizozemský ACTAL se stal předlohou pro regulatorní orgány ve Švédsku a Německu. Mezinárodní podpora, převážně ze strany OECD, Světové banky a Evropské komise, také sehrála svou roli.

U dohledových orgánů můžeme také sledovat postupný vývoj a rozvoj pravomocí a kompetencí. Některé dohledové orgány začínaly jako oddělené pro implementaci některého z nástrojů regulatorní reformy – zavádění standardního nákladového modelu, programy na snižování administrativní zátěže, better regulation, projekty na zlepšování právního prostřední malých a středních podnikatelů atd. Struktura dohledového orgánu je také často ovlivněna velikostí země.

V některých zemích je dohled nad regulatorním procesem koncipován obdobně jako dohled nad státním rozpočtem. Někde je regulatorní dohledový orgán součástí ministerstva financí, které jako politicky silné ministerstvo dodává dohledovému orgánu potřebnou podporu (finanční, politickou, meziresortní).

Obrázek 13: Vládní zodpovědnost za regulatorní politiku v jednotlivých letech v zemích OECD



Zdroj:OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 1998, 2005 a 2008

Společné znaky dohledových orgánů

Odborná literatura definuje šest znaků, které nám mohou pomoci pro rozdělení dohledových orgánů do samostatných skupin.[38]

- Vlastní aparát zodpovědný za věcné analýzy

  Některé dohledové orgány mají formu rady, výboru, meziresortní pracovní skupiny, pracovní skupiny, která má širší úkoly v rámci regulatorní reformy v dané zemi a proto má své zázemí. Toto zázemí má formu vlastního aparátu – vlastních zaměstnanců, vyčleněných prostor. Jedná se o určitou formu orgánu nezávislého na činnost jiných orgánů státní správy.

- Nezávislost na výkonné moci (exekutiva)

[38] OECD (2010)

Dohledové orgány často užívají, ať již z principu či právně, určitý stupeň nezávislosti na exekutivě. Tato nezávislost může mít formu rozhodování v legislativním procesu, fixní rozpočet ze státního rozpočtu bez nutnosti žádat a obhajovat činnost dohledového orgánu, personální nezávislost – způsob jmenování a odvolávání členů dohledového orgánu. U dohledového orgánu komisního typu je obvyklé členství osob z akademické a podnikatelské sféry. Na druhou stranu, pokud dohledový orgán získá práva aktivně zasahovat do legislativního procesu, např. vrátit legislativní návrh předkladateli, tak zasahuje do pozic exekutivy. Proto je dohledový orgán situován do centra politické moci – prezidentská kancelář nebo kancelář předsedy vlády, a tomuto centru moci podléhá.

- Vykazování a přístup

Přístup dohledového orgánu k centru politické moci odlišuje jednotlivé dohledové orgány. Dalším znakem, který odlišuje dohledové orgány, je způsob vykazování své činnosti. Některé dohledové orgány jsou zodpovědné centrálním úřadu, jiné ministerstvu financí nebo spravedlnosti, jiné čistě oborovým ministerstvům (hospodářství, podnikání, vnitřních vztahů).

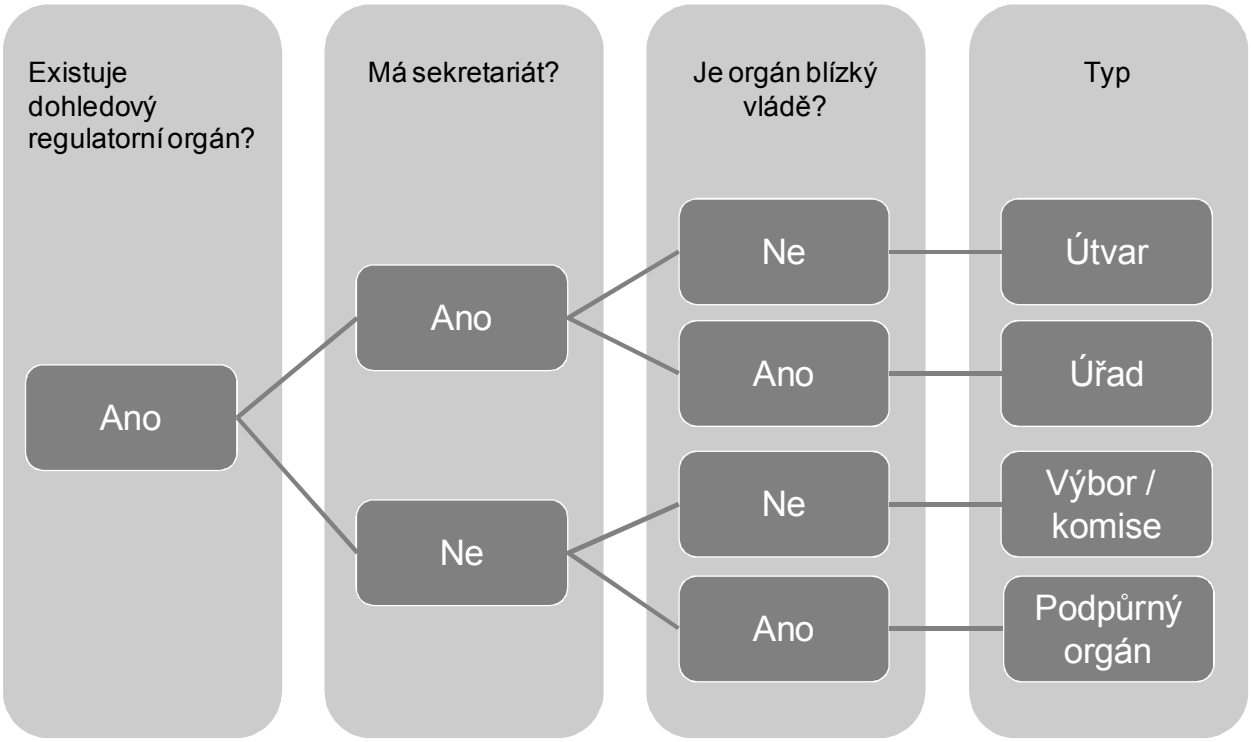
- Regulatorní oblast a nástroje regulatorní reformy

Významné odlišnosti mezi jednotlivými dohledovými orgány lze nalézt v definici jejich mandátu. Některé dohledové orgány jsou zodpovědné za jeden nástroj v rámci snižování administrativní zátěže, např. pracovní skupina za kodifikace právních předpisů, jednu oblast regulatorní reformy – snižování administrativní zátěže, dohled na RIA, nebo jsou zodpovědné za celou oblast regulatorní reformy.

- Udržitelnost v čase

Posledním odlišovacím hlediskem je udržitelnost v čase. Některé dohledové orgány existují pouze na dobu jednoho volebního cyklu, některé jsou pouze pracovní skupiny založené ad-hoc. V současném vývoji dohledových orgánů můžeme sledovat určitou konzistentnost. Dohledové orgány v některých zemích si již vydobyly svou pozici, mají kvalifikované odborníky a přežívají politicky cyklus.

Obrázek 14: Rozdělení dohledových orgánů

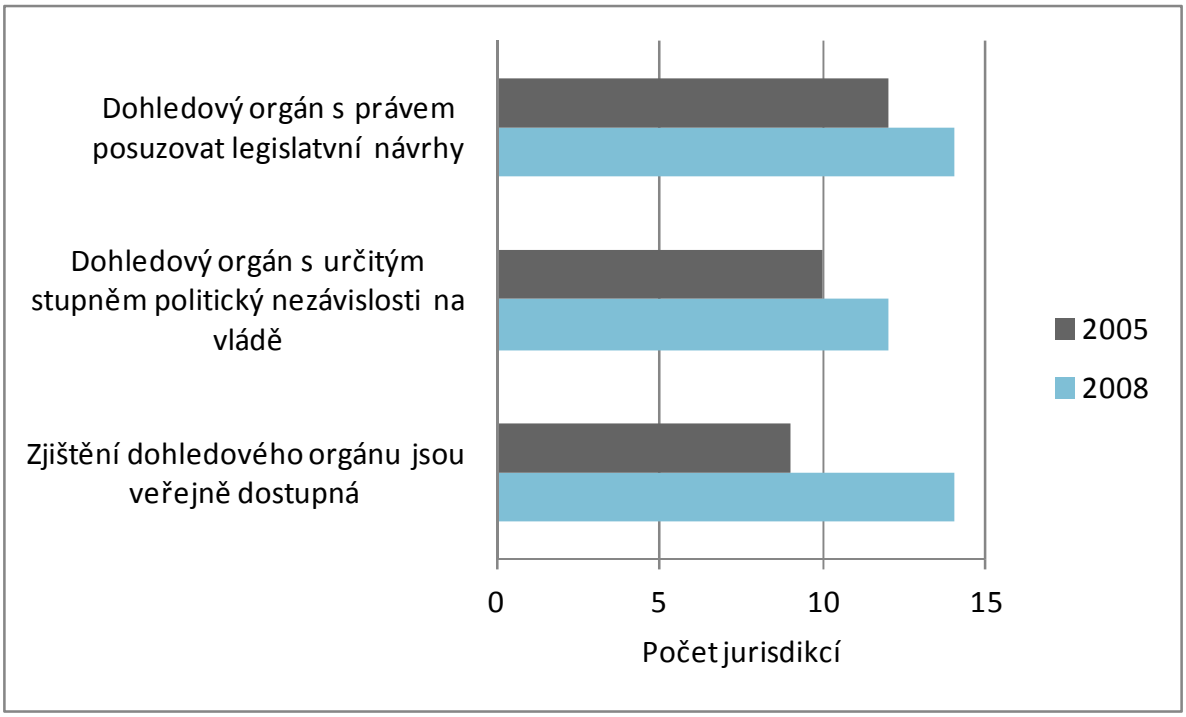


Zdroj: OECD (2008)

Hlavní faktory ovlivňující úspěch dohledu nad regulatorní reformou

Existuje velké množství faktorů, které jsou rozdílné v každé zemi, kde pracuje nějaký dohledový orgán pro regulatorní reformu. Jedním z nejvýznamnějších faktorů jistě je politická podpora. Regulatorní reforma, potažmo dohledové orgány, významně ovlivňují zaběhlé principy a postupy v rámci exekutivy. Jedná se o nejvýznamnější interní vliv. Mezi externí vlivy ovlivňující kvalitu výstupů práce dohledového orgánu můžeme zařadit navrženou strukturu a způsob výkonu činnosti. Institucionální nastavení patří mezi klíčová rozhodnutí v případě, že se vláda (exekutiva) rozhodne založit dohledový orgán na zelené louce. Jedná se o následující faktory: mandát a výkonná síla, rozdělení pravomocí, institucionální koncepce a umístění v rámci veřejné správy, personální a finanční zajištění orgánu.

Obrázek 15: Příklady rolí dohledových orgánů v letech 2005 a 2008 v zemích OECD



Zdroj:OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 2005 a 2008

4. Regulatorní reforma v ČR – zkušenost a praxe

Česká republika je členem OECD již od roku 1995 a vstoupila do této organizace ve stejné době, kdy byly vydány historicky první doporučení OECD pro oblast regulatorní reformy.[39] Tento dokument nenašel příliš velkou odezvu v ČR. Až v roce 2000 bylo realizováno hloubkové hodnocení OECD o reformě regulace v ČR[40], jehož výstupem byla zpráva OECD Report on Regulatory Reform in the Czech Republic. Z této zprávy vyplynula jednotlivá doporučení OECD pro další postup v oblasti reformy regulace v České republice.

Významným impulzem ke změnám v oblasti regulatorní správy byl projekt Reforma ústřední státní správy z roku 2004, v jehož rámci vláda v březnu téhož roku schválila projekt „Reforma regulace v ústřední státní správě“. Cílem tohoto projektu byl proces modernizace regulace, jež měl přispět zejména ke zlepšení procesu přípravy a implementace zákonů a podzákonných norem státní správou. Projekt měl být realizován prostřednictvím následujících procesů:

- zkvalitnění podkladů pro rozhodování vlády ve věcech zákonů a podzákonných norem,
- zlepšení organizační struktury pro vytváření a implementaci zákonů a podzákonných norem,
- přípravy a zavedení metod pro hodnocení dopadů a důsledků připravovaných i existujících zákonů a podzákonných norem,
- zavedení pravidel komunikace ústředních správních úřadů se zainteresovanými stranami (občany, podniky a podnikateli apod.) při přípravě zákonů a podzákonných norem,
- zavedení pravidel prohlubujících komunikaci uvnitř státní správy při přípravě zákonů a podzákonných norem.

Hlavním nástrojem pro zlepšování kvality regulace v České republice měla být především implementace metody hodnocení dopadu regulace (Regulatory Impact Analysis - RIA) do procesu přípravy legislativy. Tento přístup byl následně podpořen i ve Sdělení Evropské komise „Lepší regulací k ekonomickému růstu a zaměstnanosti v Evropské unii“ přijaté v březnu 2005, kde byly doporučení, aby všechny členské země vytvořily systém hodnocení ekonomických,

39 The Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation.

40 Zpráva je ke stažení zde: http://www.oecd.org/dataoecd/59/5/45359385.pdf

sociálních a environmentálních dopadů včetně institucionální zabezpečení procesu tohoto hodnocení. Implementace Hodnocení dopadů regulace do legislativního procesu byla v ČR započata v dubnu 2005, kdy dle usnesení vlády č. 420 došlo k přijetí postupu pro implementaci RIA do legislativního procesu na úrovni ústřední státní správy. Součástí přílohy usnesení vlády byl i návrh metodiky pro provádění RIA.Dále bylo rozhodnuto o zahájení pilotních projektů zaměřených na ověření metodiky RIA a procesních postupů jejího provádění včetně proškolení zaměstnanců ústředních správních úřadů a zavedení povinnosti vyhodnocovat dopady na podnikatelské prostředí v souladu s metodikou RIA. Současně byl Úřadu vlády uložen úkol připravit do 31. prosince 2006 Směrnici pro hodnocení dopadů, která bude vycházet ze zkušeností z pilotní fáze implementace RIA včetně návrhu úpravy Legislativních pravidel vlády.

Úřad vlády aktivně hledal pilotní projekty na otestování metodiky RIA v praxi ústředního orgánu státní správy, ale reakce ministerstev byla minimální. RIA se testovala v rámci daného období pouze na jediném předpisu – novele Živnostenského zákona. Touto novelou byly zřízeny Centrální registrační místa, což byl ve své době jeden z nejúspěšnějších projektů na snižování administrativní zátěže. Do pilotní fáze testování se aktivně zapojilo i Ministerstvo životního prostředí, kteréjiž od 1. prosince 2005 zpracovávalo Hodnocení dopadů regulace ke všem právním předpisům z oblasti životního prostředí, které předkládá.

Institucionální vymezení RIA v ČR

S účinností od 1. listopadu 2007 byly nastaveny základní předpoklady a technické podmínky pro realizaci hodnocení dopadů regulace při přípravě legislativních materiálů zpracovávaných ústředními správními úřady. Pravidla pro realizaci hodnocení RIA byla vymezena prostřednictvím vládních usnesení. První změnou byla novela Legislativních pravidel vlády.[41] Nejvýznamnější změnu přestavovalo nové znění čl. 2 v následujícím znění „přípravě každého právního předpisu musí předcházet podrobná analýza právního a skutkového stavu a zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu. Nejsou-li určité vztahy právním předpisem dosud upraveny, musí být provedeno zhodnocení nezbytnosti rozšíření právní regulace i na tyto vztahy, včetně zhodnocení dopadů předpokládané změny právního stavu nebo dopadů právní regulace, která má

[41] Usnesení vlády č. 877/2007

být rozšířena na právní vztahy dosud právem neupravené. Při tomto hodnocení se postupuje podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace“. Obecné zásady pak byly navázány na další metodické dokumenty – metodika k určování nákladů na výkon státní správy, metodika určování velikosti a původu administrativní zátěže a metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů. Následovaly samotné Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace[42], které stanovily základní procesní pravidla a metodický postup pro hodnocení dopadů regulace. Dalším významným krokem bylo stanovení způsobů zapojení veřejnosti do přípravy legislativy jako součást veřejných konzultací.[43] Závěrečným krokem bylo zřízení dohledového orgánu, který bude zodpovědný za dohled nad kvalitou předkládaných hodnocení RIA a legislativních návrhů samotných.

Součástí procesu zavádění hodnocení RIA v ČR byla i realizace odborných vzdělávacích kurzů, které byly realizovaných Úřadem vlády. Tyto kurzy připravované ve spolupráci s odborníky na RIA z Velké Británie byly rozděleny na dvě části: 1) semináře k zajištění informovanosti a 2) realizace kurzů, jejichž cílem bylo naučit účastníky používat metody RIA a vyzkoušet si její aplikaci na zvoleném problému. Celkem takto bylo vyškoleno téměř 400 úřadní ústředních orgánů státní správy.

Jednotlivá ministerstva zvolila odlišné přístupy k zajištění tvorby RIA v rámci jejích resortu. Některá ministerstva si vytvořila samostatné útvary (nově koncipované nebo transformované z ekonomických útvarů) pro zpracovávání RIA. Jako příklad můžeme uvést Ministerstvo životního prostředí, kde bylo vyčleněno zvláštní oddělení o pěti pracovnících, kteří byli zodpovědní za realizaci RIA pro celé ministerstvo. Obdobným způsobem postupovalo i Ministerstvo průmyslu a obchodu, kde bylo zřízeno jedno oddělení pro RIA v rámci sekce podnikání.

Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace byly přijaty v létě 2007, RIA měla být uplatňována až na materiály, u kterých byla zahájena příprava až po 1. listopadu 2007. To vytvořilo určité „přechodné období“, kdy neplatila povinnost postupovat při přípravě legislativních materiálů podle Obecných zásad hodnocení dopadů regulace. První právní předpis, který byl schválen vládou a obsahoval nové hodnocení RIA, byla novela zákona o

[42] Usnesení vlády č. 877/2007

[43] Usnesení vlády č. 879/2009

zaměstnanosti, která zaváděla nový instrument imigrační politiky – tzv. zelené karty. Na přípravě této RIA spolupracovali zástupci Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva průmyslu a obchodu.

V červenci 2009, tedy přibližně rok a půl po schválení první RIA, začalo toto hodnocení ztrácet politickou podporu. Hodnocení bylo úředníky vnímáno jako nadbytečné a zbytečně zatěžující proces, který by měl být odstraněn. V červenci 2009 rozeslal tehdejší první námětek ministra vnitra, Jiří Komorous (ministerstvo vnitra v té době bylo gestorem (!) hodnocení RIA), dopis na ústřední orgány státní správy s žádostí o stanovisko ve věci ověření opodstatněnosti a adekvátnosti dosavadního administrativního způsobu uplatňování procesu RIA. Cílem tohoto návrhu bylo přenést pravomoc rozhodnutí o případech, kdy je užití procesu RIA žádoucí, na jednotlivé ústřední orgány státní správy. Dlouhodobým záměrem pak byl odklon od stávajícího stavu a „odstranění současného byrokratického obligatorního způsobu aplikace procesu RIA pouze ve státní správě k jeho všeobecnému užití jako užitečného fakultativního nástroje kultivace právního řádu.“[44] Pokud by se hodnocení RIA stalo fakultativní, zcela jistě by se přestalo používat a znamenalo by to zásadní odklad od moderní regulatorní politiky, kde je RIA základním stavebním kamenem.

Návrh Ministerstva vnitra podpořilo například Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo dopravy a Ministerstvo kultury. Proti návrhu se vyslovilo Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo životního prostředí. Návrhy zcela odmítly i organizace, které byly tímto dopisem také osloveny. Jedná se o následující instituce: Hospodářská komora ČR, Unie zaměstnavatelských svazů, Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů, Svaz průmyslu a dopravy ČR, Svaz českých a moravských výrobních družstev a Družstevní asociace ČR. Ministerstvo vnitra podpořeno částí resortů připravilo návrh na změnu Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace, tento návrh úřednická vláda nestihla projednat. S koncem úřednické vlády Jana Fischera tak skončila i diskuze o užitečnosti a potřebě tvořit hodnocení RIA.

V lednu následujícího roku Ministerstvo vnitra připravilo dokument mapující efektivnosti procesu hodnocení dopadů regulace (RIA) a návrh změn, které měly tento proces zefektivnit.

[44] Citace z dopisu prvního náměstka ministra vnitra

V tomto dokumentu byly identifikovány následující hlavní problémy spojené s přípravou a tvorbou RIA:

- Zpracování hodnocení dopadů regulace nepředchází rozhodnutí o zpracování návrhu právního předpisu. RIA je často zpracovávána až na závěr legislativní práce, většinou tak, aby odůvodňovala navržené řešení, nikoliv v úvodní fázi legislativního procesu, čímž se nemůže naplnit její hlavní smysl.
- Formální přístup ke zpracování variant, popisu rizik a konzultačnímu procesu. V závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace je většinou variantní řešení zúženo na volbu mezi nulovou variantou (ponechání současného stavu) a navrhovaným řešením. Úředníci takto zásadně ulehčující práci a nehledají nejvhodnější řešení. Konzultace jsou obvykle zúženy na omezený okruh orgánů státní správy, nikoliv na cílové skupiny, které budou regulací nejvíce ovlivněny. Dopady regulace jsou občas popsány vágně.
- Mechanické používání struktury RIA bez ohledu na charakter návrhu právního předpisu a reálné možnosti variantního řešení. Jedná se především o návrhy předpisů, které implementují evropské právo.
- Absence hodnocení dopadů regulace u materiálů koncepční povahy. Koncepční materiály schválené vládou jsou často následně dále rozpracovány do návrhu legislativního předpisu s odvoláním na vládou dříve schválený koncepční dokument. Tímto způsobem je obcházena povinnost zpracovávat hodnocení dopadů regulace před zahájením přípravy návrhu legislativního materiálu.
- Hodnocení dopadů regulace RIA postihuje v současné době pouze návrhy nových právních předpisů, ačkoliv podstatná část byrokratické zátěže je obsažena v existujících předpisech. RIA tedy neobsahuje institut, který by snižoval administrativní zátěž vyplývající ze stávající legislativy.

Tento materiál Ministerstva vnitra zároveň obsahoval návrh na rozšíření Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) o hodnocení korupčních rizik (CIA). Hodnocení RIA mělo být rozšířeno o hodnocení korupčních rizik vyplývajících z nového právního předpisu. Materiál Ministerstva vnitra bohužel neobsahoval žádný bližší detail o tomto hodnocení, které je velmi neobvyklé. V zemích OECD se aplikuje pouze v Koreji.

Tyto návrh Ministerstva vnitra nebyly uvedeny do praxe, neboť problematika RIA přešla na podzim 2011 z gesce Ministerstva vnitra na Úřad vlády, kde byla při Legislativní radě vlády zřízena Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace.[45] Tato pracovní komise pro RIA se stala novým dohledovým orgánem pro RIA s následujícími úkoly:

- posuzuje kvalitu provedených RIA, ke kterým zpracovává stanovisko;
- je oprávněna provádět konzultace k RIA v průběhu jejího zpracování ústředními orgány státní správy;
- na základě zpracovaného přehledu dopadů doporučuje zpracování nebo nezpracování RIA.

[45] Usnesení vlády 768/2011.

5. Case study - Regulatorní reforma v Austrálii a možnost aplikace těchto zkušeností v ČR

Austrálie je relativně mladou demokratickou zemí, která svůj právní systém z významné části převzala z Velké Británie. Austrálie je federací skládající se z šesti samostatných států a dvou teritorií, kde jednotlivé státy a teritoria si vytvářejí vlastní lokální regulace, stejně tak municipality. Regulatorní reforma v Austrálii má dlouhou historii. OECD definovalo tzv. *Doporučení ke zvýšení kvality regulace* v roce 1995. Nicméně v Austrálii v té době již přes deset let existovalo Hodnocení dopadů regulace.[46] Australská verze RIA nese oficiální název „*The Regulatory Impact Statement*“ (RIS) a od roku 1985 je vyžadována u všech právních předpisů, které jsou schvalovány vládou. Pro dohled nad kvalitou předkládaných hodnocení RIS bylo zřízeno oddělení při Federálním ministerstvu pro vědu a technologii. V průběhu let byl tento dohledový orgán několikrát transformován, změnil svůj název i nadřízené ministerstvo (krátkodobě byl i nezávislým orgánem podřízeným pouze premiérovi). V současné době nese název Kancelář pro kvalitnější regulaci (*Office of Best Practice Regulation*, dále jen OBPR) a je přímo podřízen Ministerstvu financí a deregulace.[47] Mezi další významné milníky v implementaci regulatorní reformy můžeme zařadit:

- Inovativní legislativní pravidla vlády, jejichž součástí bylo vytvoření registru subjektů pro konzultace a nastavení pravidel pro zpětné hodnocení přijaté legislativy po pěti letech platnosti (tzv. *sunset reviews*) v roce 1994;
- Projekt na snížení administrativní zátěže pro malé a střední podniky (dále jen SMEs) a vytčení cílů pro snížení této zátěže o 50 % v roce 1996[48];
- Implementaci principů hospodářské soutěže do přípravy legislativních návrhů a RIS v roce v roce 1996;[49]
- Vytvoření poradního orgánu „Komise pro produktivitu“ v roce 1996;[50]

[46] V roce 1995 byla RIA implementována pouze v osmi členských zemích OECD.

[47] http://www.finance.gov.au/obpr/about/

[48] Projekty zaměřené na malé a střední podniky byly v následujících letech v mnoha ohledech rozšířeny.

[49] Competition Principles Agreement

- Vytvoření kalkulačky administrativních nákladů pro podnikatele v roce 2005.

Institucionální struktura a postavení subjektů zapojených do regulatorní reformy

Hlavní postavou regulatorní reformy je ministr financí a deregulace.[51] Regulatorní reforma je podřízena ministerstvu až od roku 2008, kdy byla OBPR přesunuta pod toho ministerstvo.[52] Tento přesun souvisel s doporučením vládě z roku 2007,[53] aby orgán, který je zodpovědný za regulatorní reformu, byl co nejvýše v exekutivě.[54] Ministryně financí a deregulace vystoupila v Senátu, kde se zavázala, že OBPR bude fungovat jako instituce nezávislá na vůli a přání ministra. Toto prohlášení nezávislosti OBPR je australskou legislativou považováno za právní akt.[55] Cílem této transformace Ministerstva financí a administrativy v Ministerstvo financí a deregulací byla snaha posílit institucionální rámec regulatorní reformy. Druhotným cílem bylo propojení dohledové funkce s funkcí poradenskou. V rámci ministerstva byla vytvořena samostatná sekce deregulace, která má dvě samostatné části – OBPR a Divizi pro deregulační politiku (*Deregulation Policy Division* – DPD). [56] Celkem tato sekce zaměstnává 54 pracovníků.

OBPR vykonává v rámci své působnosti následující činnosti:

- Poradenství pro vládu a ministerstva o nástrojích zvyšujících kvalitu regulace;
- Hodnocení kvality předkládaných RIS;
- Podpora resortů při přípravě jiných hodnocení (např. Kalkulačka administrativních nákladů, Cost-Benefit analýza);
- Řízení dalších nástrojů regulatorní reformy – např. Roční plán legislativních prací, správa Indikátorů legislativní činnosti;

---

[50] Productivity Commission

[51] Aktuální ministryní je Penny Wong, http://www.financeminister.gov.au/

[52] FMA Act Determination 2008/03 – Section 32

[53] Regulation Taskforce (2006)

[54] V polovině členských zemí OECD je dnes jeden ministr přímo zodpovědný za problematiku regulatorní reformy (OECD Regulatory Indicators)

[55] Prohlášení je možné si přečíst zde: http://www.financeminister.gov.au/speeches/2010/sp_101028.html

[56] http://www.finance.gov.au/deregulation/deregulation-division.html

- Prosazování a podpora veřejných konzultací;
- Poskytování školení a dalšího vzdělávání pracovníkům veřejného sektoru;
- Technická podpora úředníkům při tvorbě hodnocení dopadů regulace;
- Vytváření roční hodnotící zprávy o RIS, veřejných konzultacích a vývoji v oblasti regulatorní reformy;
- Regionální podpora (státy, teritoria, municipality).

OBPR má v porovnání s ostatními dohledovými orgány v zemích OECD velmi silný mandát. Má právo veta u předkládaných legislativních návrhů, pokud legislativní návrh nebo RIS nesplňuje kvalitativní požadavky. Právo veta může být porušeno v případě žádosti premiéra. Takové rozhodnutí premiéra však může přijít pouze v určitých, definovaných případech. U takto přijatého zákona, tedy bez řádně zpracovaného hodnocení RIS, je následně vyžadováno roční nebo dvouleté zpětné hodnocení předpisu (ex-post review).

Na OBPR je navázána kontaktní síť pracovníků, kteří byli nominováni na všech federálních resortech a regulačních úřadech. Tito pracovníci jsou nejčastěji ve vyšších řídících pozicích (nejméně senior executive officer) a jsou zodpovědní za kvalitu předkládaných legislativních návrhů a hodnocení RIS. OBPR organizuje pro kontaktní pracovníky semináře, na kterých jsou informováni o novinkách v oblasti regulatorní reformy a zároveň získávají zpětnou vazbu k předloženým materiálům.

Divize pro deregulační politiku (DPD) je více zaměřená na problematiku snižování administrativní zátěže podnikatelů. Toto relativně nově založené oddělení (2009) má 30 zaměstnanců a převážně radí vládě a jednotlivým resortům, jak adekvátně měřit a minimalizovat administrativní zátěž pro podnikatele.

Principy a nástroje uplatňované v legislativním procesu

- Plán legislativních prací – jedná se o standardní nástroj, který je uplatňován v mnoha zemích OECD. Jednotlivé resorty vydávají plány legislativních prací, které jsou publikovány v dostatečném předstihu tak, aby zainteresované subjekty mohly aktivně participovat na

přípravě předpisu, případně připomínkového řízení. Roční plán legislativních prací se tradičně vydává v červenci každého roku.[57]

- Legislativní proces[58] – součástí každého předkládaného předpisu, je hodnocení dopadu regulace (RIS, alternativně Kalkulačka administrativních nákladů – BCC). Pokud je dopad významný, zpracovává se detailní cost-benefit analýza. Dále se hodnotí dopady na malé a střední podniky, australské regiony a dopady pro domácnosti.
- Transparentnost procesu tvorby legislativy – tento princip je zakotven v manuálech pro tvorbu legislativy, jedná se o tzv. *Legislation Handbook*, který definuje veškeré procesy tak, aby bylo dosaženo maximální transparentnosti a důvěry v proces samotný.[59]
- Transparentnost v procesu implementace legislativy – jedná se primárně o aktivní komunikaci s dotčenými subjekty a způsob zveřejňování a oznámování legislativních změn. Veškerá australská legislativa je dostupná on-line.
- Komunikace s dotčenými subjekty – australská vláda přijala v roce 2006 několik nástrojů, které měly zvýšit transparentnost legislativního procesu vůči dotčeným subjektům. Mezi tyto nástroje můžeme zařadit manuál pro veřejné konzultace[60], webové stránky pro podnikatele www.consultation.business.gov.au a vzájemné propojení plánu legislativních prací s potenciálně dotčenými subjekty.
- Koordinace a spolupráce mezi různými stupni veřejné správy – jedná se o velmi specifické téma v prostředí australském federace.

[57] Aktuální plán legislativních prací je ke stažení zde: http://www.apra.gov.au/Policy/upload/ARP_2010_11_102010_v4.pdf

[58] Legislativní proces obsahuje standardní prvky, jako připomínkové řízení, vypořádání připomínek atd.

[59] Legislativní manuál je ke stažení zde: http://www.dpmc.gov.au/guidelines/docs/legislation_handbook.pdf

[60] Dostupné zde: http://www.finance.gov.au/obpr/docs/handbook.pdf

Principy a nástroje uplatnitelné v ČR

On-line veřejná dostupnost legislativy

Jedním ze základních principů regulatorní reformy je dostupnost a transparentnost legislativy. V České republice se dosud nepodařilo plně elektronizovat platnou legislativu. Na stránkách Ministerstva vnitra je možné prohlížet paragrafové znění jednotlivých zákonů. Dále jednotlivá ministerstva mají často na svých webových stránkách odkazy na předpisy, které jsou v jejich gesci. Tato řešení jsou ovšem nedostatečná v návaznosti na současné technologické možnosti. Kvalita vyhledávání v české legislativě by měla být na úrovni internetového vyhledávače.

Inspirace pro nově vznikající dohledový orgán

Nový dohledový orgán pro RIA, který v roce 2011 vznikl při Legislativní radě vlády ČR mohl rozšiřovat svou působnost a činnost dle australského modelu. Australský OBPR a Nizozemský ACTAL lze zařadit mezi nejlepší praxi v oblasti dohledových orgánů.[61]

Kalkulačka nákladů regulace - *Business Cost Calculator* („BCC“)

Jedná se o softwarový nástroj k výpočtu nákladů na zajištění souladu s regulací (compliance cost), který byl vytvořen pro tvůrce a předkladatele legislativních návrhů. Program je dostupný ke stažení na webových stránkách australského Ministerstva financí a deregulace.[62]

BCC pomáhá předkladatelům při kvantifikaci nákladů regulace. Pro každé hodnocení je vytvořen samostatný soubor, který je uložen v databázi této aplikace (je přístupný jak pro předkladatele, tak i pro garanta hodnocení). V prvním kroku je předkladatel vyzván k popisu problému a síly právní normy, kterou se rozhodl pro řešení použít. Předkladatelé dále v aplikaci odpovídají na následující otázky:

- Počet podnikatelských subjektů, které budou ovlivněny legislativní změnou;

[61] http://www.actal.nl/pagina/English/

[62] http://www.finance.gov.au/obpr/bcc/index.html

- Vymezení povinností a úkolů, které budou muset podnikatelské subjekty vykonat, aby splnily podmínky regulace;
- Podíl interních a externích nákladů na zajištění souladu s regulací;
- Rozlišení nákladů pro nově vznikající podnikatelský subjekt od nákladů vynakládaných v průběhu podnikatelské činnosti již existujícího podnikatelského subjektu;
- Vymezení časového rozsahu povinnosti;
- Počet opakování povinnosti;
- Mzdové a ostatní náklady spojené s legislativní změnou;
- Zdroje informací pro vstupní data.

Na základě těchto vstupních údajů BCC vyhodnotí „náklady na splnění regulace“. Finálním výstupem hodnocení je „BCC report“, který musí být odeslán ke schválení na Ministerstvo pro finance a deregulaci. Tento report je následně zveřejněn a je součástí předkládací dokumentace k legislativnímu návrhu. BCC report může být součástí širšího hodnocení tzv. *Regulatory Impact Statement* („velká RIA“). Zástupcům veřejných institucí, tedy potenciální předkladatelům, jsou poskytována školení o používání BCC, využívání relevantních zdrojů a konzultacích s dotčenými subjekty (konzultace nejsou v procesu hodnocení vyžadovány, pouze doporučeny).

Aplikace kalkulačky administrativních nákladů v ČR

V ČR již relativně úspěšně funguje hodnocení dopadů regulace. Zřízení elektronické kalkulačky administrativních nákladů by posunulo stávající systém a praxi o krok dále. Kalkulačka by ve své podstatě představovala pouze upravenou verzi „malé RIA“ v elektronické podobě. Pro zavedené tohoto nástroje je nutné upravit Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace a Legislativní pravidla vlády.

Podobný nástroj by mohl být implementován i ve zjednodušené formě, tedy na bázi on-line formuláře na webových stránkách, kde výstupem by byl PDF soubor s výpočtem administrativních nákladů pro podnikatele. Alternativně je možné použití i jiných elektronických formulářů (např. formuláře aplikace 602XML, která je ve veřejné správě často preferována). Součástí realizace projektu by měla být i tvorba manuálů a organizace školení pro předkladatele i gestory kvality tohoto hodnocení.

Údaje z předložených hodnocení mohou být uchovávány v elektronické podobě a případě využity pro ex-post hodnocení dopadů regulace.

Výhody implementace kalkulačky:

- Efektivní a transparentní výpočet administrativní zátěže;
- Možnost zahrnout specifika pro malé a střední podnikatele;
- Minimalizace byrokratického zatížení na straně předkladatele i hodnotitele;
- Snížení administrativní zátěže orgánů veřejné správy;
- Lepší definice vstupních dat;
- Zkvalitnění hodnocení dopadů regulace;
- Jednotný postup pro všechny předkladatele legislativních návrhů;
- Standardizovaný formát výpočtu z kalkulačky;
- Aplikace moderních přístupů regulatorní reformy.

Regulatorní reforma musí být primárně postavena na třech základních pilířích – politické podpoře, profesionální státní správě a na silném institucionálním rámci. Politický kapitál je nejčastěji investován do mediálně vděčných témat regulatorní reformy, jako je například oznamování cílů a výsledků snižování administrativní zátěže podnikatelů. Kvalitní RIA by měla být ze strany exekutivy podporována a vyžadována. Zároveň by však měli zástupci exekutivy respektovat výsledky a doporučené varianty řešení vyplývající z hodnocení RIA.

Regulatorní reforma úzce souvisí s určitou kulturní změnou ve státní správě. Pouze profesionální a řádně vyškolení pracovníci veřejné správy mohou adekvátně reagovat na nové požadavky při tvorbě legislativy. Žádná metodika není samospasitelná, obzvláště pokud není zasazena do silného institucionálního rámce.

Literatura

Adler M. (2006), New Foundations of Cost-Benefit Analysis, Cambridge: Harvard University Press.

Allio L. (2007), The European Commission's Impact Assessment Board: Initial Developments, European Risk Forum Background Note 02, 5.

Applegate, J. (1995), A Beginning Not an End in Itself: The Role of Risk Assessment in Environmental Decision Making, University of Cincinnati Law Review, Vol. 63, pp. 1 643-1 678.

Australian Government, Cabinet Handbook, Fifth Edition, The Department of the Prime Minister and Cabinet, Amended March, 2004

Australian National Audit Office, Administering Regulation, Better Practice Guide, March, 2007

Australian Public Service, Commission State of the Service Report 2007-08, Commonwealth of Australia, 2008

Australian Treasurer, Statement of Expectations for the Australian Prudential Regulation Authority, Treasurer of Australia, February, 2007

Bagley N. (2006), Centralized Oversight of the Regulatory State, Washington DC: AEI-Brookings.

Baldwin R. (2008), Really Responsive Regulation, Modern Law Review, Vol. 71, pp. 59-94.

Baldwin, R. (2005), Is Better Regulation Smarter Regulation?, Public Law, pp. 485-511.

Breyer S. (1993) Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation, Cambridge MA:Harvard Univ. Press.

Cecot C. (2007) A Statistical Analysis of the Quality of Impact Assessment in the European Union, AEI-Brookings Joint Center Working Papers, 07-09, May, Washington DC.

Cook, B. (1996), Bureaucracy and Self Government: Reconsidering the Role of Public Administration in American Government, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Croley S. (2003), White House Review of Agency Rulemaking: An Empirical Investigation, U. Chicago Law Review, 70:821-885.

COAG, Best Practice Regulation: A Guide for Ministerial Councils and Standard Setting Bodies, Commonwealth of Australia, 2007

Deighton-Smith, R. (2006), Determinants of Quality in Regulatory Impact Analysis, OECD, Group on Regulatory Policy, SG/GRP(2006)3, Paris.

Deighton-Smith, R. (2007), Methodological Frameworks for Regulatory Impact Analysis: Valuation, Risk and Cost-Benefit Analysis, OECD, Group on Regulatory Policy, SG/GRP(2007)6, Paris.

Denzau, A, & North, D (1994), Shared Mental Models: Ideologies and Institutions, Kyklos, 47, 1, pp. 3-31.

Department of Finance and Deregulation, Advancing the Deregulation Agenda: Guidance note for Agencies, 2008

Elliott, D. (1992), Reinventing Rulemaking, Duke Law Journal, Vol. 41, pp. 1490-1496.

Fernandez, R, & Rodrik, D (1991), Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty, American Economic Review, 81, 5, pp. 1146-1155

Fisher, E. (2007), Risk Regulation and Administrative Constitutionalism, Hart Publishing, Oxford.

Gilardi F. (2002), Policy Credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis, Journal of European Public Policy, 9:873-893.

Graham J. (1995), Risk vs. Risk: Tradeoffs in Protecting Health and the Environment, Cambridge MA: Harvard University Press.

Graham J. (2007), The Evolving Regulatory Role of the U.S. Office of Management and Budget, Review of Environmental Economics & Policy, 1:171-191.

Hahn R. (2003), The Grand Experiment in Regulatory Reporting, Administrative Law Review, 55:607-642.

Hahn R. (2005) Counting Regulatory Benefits and Costs: Lessons for the U.S. and Europe, Journal of International Economic Law, 8:473-508.

Hahn R. (2007), The Evolving Role of Economic Analysis in Regulatory Decision Making, AEI Brookings, November.

Hampton, P. (2005), Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement, HM Treasury, London.

Harlow, C. and Rawlings R. (2009), Law and Administration, 3rd ed., Cambridge University Press, Cambridge.

Harrington W. (2000), On the Accuracy of Regulatory Cost Estimates, Journal of Policy Analysis and Management, 19:297–332.

Harris, R. and Milkis S. (1989), The Politics of Regulatory Change: A Tale of Two Agencies, Oxford University Press, New York.

Hawkins, K. (2002), Law as Last Resort: Prosecution decision making in a Regulatory Agency, Oxford University Press, Oxford.

Kirkpatrick C. and Parker D. (2007), Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?, Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing.

Kuran, TT (1991), Now out of never: The element of surprise in the East European revolution of 1989, World Politics, 44, 1, p. 7.

Levi-Faur, D. Jacint J (2005), Preface: The making of a new regulatory order, Annuals of the American Academy of Political and Social Science

Lindseth, Peter L., Alfred C. Aman & Alan C. Raul. (2008), Oversight, in Administrative Law of the European Union, George A. Bermann, Charles H. Koch & James T. O'Reilly, eds., Chicago Ill: ABA.

Majone G (1997), From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance, Journal of Public Policy

OECD (1995), Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Paris

OECD (1997), OECD Report on Regulatory Reform, Vol. I, OECD Publishing, Paris, 1997

OECD (2002), Regulatory Policies in OECD Countries, From Interventionism to Regulatory Governance, OECD Publishing, Paris

OECD (2005), *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OECD, Paris

OECD (2007), Cutting Red Tape: Administrative Simplification in the Netherlands, Paris: OECD

OECD (2007), Implementing Regulatory Reform: Building the Case through Results, Paris: OECD

OECD (2008), The Role of Advocacy Bodies – Building Drivers and Engines for Reform: Integrating Business and Citizens in the Regulatory Quality Process" in Implementing Regulatory Reform: Building the Case through Results. Proceedings of the Meeting of the Group on Regulatory Policy OECD, Paris, December 2007,

OECD (2009), *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264067110-en,

OECD (2010), *Better Regulation in Europe; Highlights*, mimeograph, available at www.oecd.org/document/5/0,3746,en_2649_37421_45198341_1_1_1_37421,00.html

OECD (2010), Government Capacity to Assure High-Quality Regulation in Australia, OECD Reviews of Regulatory Reform, Paris

OECD (2010), Strengthening the institutional setting for regulatory reform – The experience from OECD Countries, GOV/RPC(2010), Regulatory Policy Committee, Paris, OECD,

OECD (2011), "User-Centred Regulation: Open Government and E-Rulemaking", Paris.

OECD (2011), Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the PublicInterest, OECD Publishing

Radaelli C. (2007), Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures, and Policy Processes, Manchester:Manchester University Press.

Slaný, Antonín a Kol. (2003), Makroekonomická analýza a hospodářská politika, C.H. Beck, ISBN: 80-7179-738-3, Praha, 2003

Verschuuren J. (2008), The Impact of Legislation, A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation, Martinus Nijhoff Publishers, 3-4.

Verschuuren J. (2009), Ex Ante Evaluation of Legislation: An Introduction, Martinus Nijhoff Publishers

Wiener J. (2003), Whose Precaution After All? A Comment on the Comparison and Evolution of Risk Regulatory Systems. Duke Journal of International and Comparative Law, 13:207-262.

Wiener J. (2006), Better Regulation in Europe, Current Legal Problems, 56:447-518.

Wiener J. (2010), The Reality of Precaution: Comparing Risk Regulation in the US and Europe, Washington DC:RFF Press/Earthscan.

Wiener J., Comparing Regulatory Oversight Bodies Across the Atlantic: The Office of Information and Regulatory Affairs in the US and the Impact Assessment Board in the EU, Working Papers, Duke Law School, 2010

Seznam obrázků

Obrázek 1: Formování regulace 5
Obrázek 2: Cyklus regulatorní správy 10
Obrázek 3: RIA proces - sedm základních fází 12
Obrázek 4: Struktura RIA dokumentu 13
Obrázek 5: Proces analýzy dopadu regulace 14
Obrázek 6: Proces tvorby politiky 19
Obrázek 7: Vývoj počtu programů program snižování administrativní zátěže v členských zemích OECD 20
Obrázek 8: Nejpoužívanější metodologie pro měření administrativních nákladů v roce 2008 v zemích OECD 22
Obrázek 9: Monitorování a hodnocení programů na snižování administrativní zátěže 23
Obrázek 10: Transparentnost a dostupnost informací o legislativě a legislativním procesu v roce 2009 v zemích OECD 28
Obrázek 11: Cílové skupiny programů na snížení administrativní zátěže v roce 2009 v zemích OECD 30
Obrázek 12: Hlavní funkce dohledových orgánů ve vybraných zemích OECD 34
Obrázek 13: Vládní zodpovědnost za regulatorní politiku v jednotlivých letech v zemích OECD 37
Obrázek 14: Rozdělení dohledových orgánů 39
Obrázek 15: Příklady rolí dohledových orgánů v letech 2005 a 2008 v zemích OECD 39

Přílohy

OBECNÉ ZÁSADY PRO HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)

Prosinec 2011

Obsah

ÚVOD 4
1. Předmět úpravy 4
2. Působnost Obecných zásad 4
I. PROCESNÍ PRAVIDLA 4
3. Rozsah provádění RIA 4
4. Princip proporcionality 6
5. Rozhodování o provedení RIA 6
6. Přehled dopadů 7
7. Obsah RIA 7
8. Institucionální zajištění provádění a kontroly kvality RIA 8
9. Zdroj dat a konzultace 8
10. Přechodná ustanovení 9
II. METODIKA PRO HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA) 10
A. PŘEHLED DOPADŮ 10
1. Základní identifikační údaje 10
2. Definice problému 10
3. Cíl návrhu právního předpisu 10
4. Odůvodnění varianty přípravy legislativního návrhu 11
5. Stanovisko předkladatele k zpracování RIA 11
6. Přijetí prováděcích právních předpisů 11
7. Dotčené subjekty 12
8. Konzultace 12
9. Dostupná data a zdroje statistik 12
10. Charakteristika specifických dopadů 12
10.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty 12
10.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR 12
10.3 Dopady na podnikatelské prostředí 12
10.4 Dopady na územní samosprávné celky (kraje, obce) 12
10.5 Sociální dopady 13
10.6 Dopady na spotřebitele 13
10.7 Dopady na životní prostředí 13
10.8 Dopady na rovnost mužů a žen 13
11. Kontakty na zpracovatele RIA 13

B. HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE 14

1. Důvod předložení a cíle 14
1.1 Název 14
1.2 Definice problému 14
1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti 14
1.4 Identifikace dotčených subjektů 15
1.5 Popis cílového stavu 15
1.6 Zhodnocení rizika 16

2. Návrh variant řešení 16
2.1 Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování 17

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů 18
3.1 Identifikace nákladů a přínosů 18
3.2 Náklady 19
3.3 Přínosy 19
3.4 Vyhodnocení variant 19

4. Návrh řešení 21
4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení 21

5. Implementace doporučené varianty a vynucování 22
5.1 Vynucování 23

6. Přezkum účinnosti regulace 23

7. Konzultace a zdroje dat 24

8. Kontakty na zpracovatele RIA 25

9. Závěrečná zpráva RIA 25

ÚVOD

1. Předmět úpravy

1.1 Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (dále jen „Obecné zásady“) stanoví postup ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy (dále jen „orgány státní správy“) při vypracovávání hodnocení dopadů regulace (dále jen „RIA“).

1.2 Obecné zásady upravují:

a) základní procesní pravidla používaná při vypracovávání RIA uvedené v části I,

b) metodický postup při vypracovávání RIA uvedený v části II.

2. Působnost Obecných zásad

2.1 Obecné zásady se vztahují na přípravu všech návrhů právních předpisů orgánů státní správy připravovaných a projednávaných v souladu s Legislativními pravidly vlády.

2.2 Obecné zásady se použijí při přípravě materiálů nelegislativní povahy, v jejichž závěrech je navrhováno legislativní řešení mající věcné dopady, a které jsou připravovány a projednávány v souladu s Jednacím řádem vlády. Hodnocení dopadů se provede přiměřeně v rozsahu přehledu dopadů návrhu právního předpisu (dále jen „přehled dopadů“) podle bodu 3.3. Z přehledu dopadů musí být zřejmé, že problém nelze řešit jinak než legislativní cestou.

2.3 V případě, že se k návrhu právního předpisu nezpracovává RIA, provede se hodnocení dopadů podle Legislativních pravidel vlády v rámci obecné části důvodové zprávy, popřípadě odůvodnění u prováděcích právních předpisů.

I. PROCESNÍ PRAVIDLA

3. Rozsah provádění přehledu dopadů a RIA

3.1 RIA se zpracovává na základě přehledu dopadů.

3.2 Přehled dopadů se zpracovává dříve, než je rozhodnuto o legislativním způsobu řešení problému. Přehled dopadů musí být zpracován vždy.

3.3 Přehled dopadů obsahuje vymezení problému, stanovení cílů, jichž má být dosaženo, včetně identifikace dotčených subjektů a dopadů navrhované právní úpravy. Součástí je vyhodnocení alternativních řešení a vyhodnocení důsledků nepřijetí navrhovaného řešení, ze kterého vyplývá, že věc nelze řešit jinak než právní úpravou.

3.4 Výjimkou ze zpracování přehledu dopadů je pouze případ, kdy je předložen návrh právního předpisu současně se zpracovanou RIA.

3.5 Na základě přehledu dopadů se rozhoduje o zpracování, nebo nezpracování RIA.

3.6 V případě, že jsou v přehledu dopadů identifikovány vznikající nové a rozsáhlé dopady v uvedených oblastech, zpracovává se RIA. Těmito oblastmi jsou zejména:

a) dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty,

b) administrativní zátěž pro orgány veřejné správy,

c) náklady plynoucí z regulace pro podnikatele a občany,

d) dopady na konkurenceschopnost,

e) ekonomické a právní vztahy jak mezi orgány veřejné správy, tak i soukromými subjekty.

3.7 V případě věcného záměru zákona se RIA zpracovává vždy.

3.8 Bez ohledu na skutečnosti uvedené v bodech č. 3.6 a 3.7 se RIA nezpracovává v těchto případech:

a) u návrhu novely ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky a ostatních ústavních zákonů,

b) u návrhů zákona o státním rozpočtu a státního závěrečného účtu,

c) ve zvláštních případech (Legislativní pravidla vlády část čtvrtá, čl. 17 až 19). Platí-li stav legislativní nouze, RIA se vynechá též u souvisejících podzákonných právních předpisů,

d) v případech krizových situací[1],

e) pokud tak stanoví vláda v rámci Plánu legislativních prací vlády na příslušný kalendářní rok nebo jiným způsobem,

f) v případech parametrických změn, kdy variantní řešení není možné[2],

---

[1] Podle ústavního zákona č. 110/ 1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

g) u návrhu těch prováděcích právních předpisů, u nichž je hodnocení dopadů zmocňovacích ustanovení obsaženo již v RIA k návrhu zákona, a současně návrh prováděcího právního předpisu je zpracován v rámci provedené RIA.

4. Princip proporcionality

4.1 RIA se zpracovává na principu proporcionální analýzy, která souvisí s rozdílnou hloubkou a rozsahem analýz při vyhodnocování a kvantifikaci potenciálních dopadů navrhovaného řešení, ale také s celým procesem hodnocení dopadů - rozsahem sběru dat potřebných pro hodnocení dopadů, rozsahem konzultací dotčených subjektů a počtem posuzovaných variant.

4.2 Za určení úrovně analýzy je odpovědný předkladatel. Při určení úrovně analýzy je vždy potřeba zohlednit význam a rozsah řešeného problému, význam a rozsah předpokládaných dopadů.

5. Rozhodování o provedení RIA

5.1 O provedení RIA rozhoduje vláda České republiky (dále jen „vláda“) na základě doporučení pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (dále jen „pracovní komise“) nebo předseda Legislativní rady vlády.

5.2 Vláda rozhoduje o provedení RIA v rámci schvalování Plánu legislativních prací vlády na příslušný kalendářní rok. Součástí návrhu Plánu legislativních prací vlády je u každého legislativního úkolu informace, zda se ukládá provést RIA, nebo nikoliv.

5.3 Předseda Legislativní rady vlády rozhoduje o provedení RIA u návrhů vyhlášek na základě podkladů zaslaných v termínu stanoveném předsedou Legislativní rady vlády. Obsahem podkladů je souhrn návrhů vyhlášek plánovaných pro vydání na následující kalendářní rok.

5.4 Předkladatel návrhu právního předpisu navrhuje provedení RIA v rámci přehledu dopadů zpracovávaného pro každý návrh právního předpisu. Tento návrh je posouzen pracovní komisí. V případě, že se stanoviska předkladatele a pracovní komise liší a vzniklý rozpor se nepodaří vyřešit na úrovni člena vlády nebo vedoucího jiného ústředního orgánu státní správy, předloží se návrh k rozhodnutí vládě a v případě návrhů vyhlášek k rozhodnutí předsedovi Legislativní rady vlády.

---

2 Například změny sazby daně, úprava výše dávek, regulovaných cen nebo důchodů, aniž by docházelo ke změně struktury daně, cen, dávek, pojištění nebo důchodů.

5.5 V případě, že je návrh zákona nebo nařízení vlády předkládán mimo Plán legislativních prací vlády, provádí se RIA vždy. O případném neprovedení RIA rozhoduje předseda Legislativní rady vlády na základě žádosti předkladatele, a to na doporučení pracovní komise.

5.6 V případě návrhů vyhlášek zaslaných mimo stanovený termín pro zaslání podkladů se provádí RIA vždy. O případném neprovedení RIA rozhoduje předseda Legislativní rady vlády na základě žádosti předkladatele samostatně.

5.7 Předseda Legislativní rady vlády rozhoduje o neprovedení RIA vždy na základě písemné žádosti předkladatele a zpracovaného přehledu dopadů, a to bezodkladně. Své stanovisko zasílá v elektronické podobě předkladateli návrhu právního předpisu.

6. Přehled dopadů

6.1 Přehled dopadů se zpracuje podle šablony uvedené v příloze č. 1 k těmto Obecným zásadám.

7. Obsah RIA

7.1 Výsledky z provedené RIA se shrnou v závěrečné zprávě RIA zpracované podle šablony uvedené v příloze č. 2 k těmto Obecným zásadám.

7.2 Závěrečná zpráva RIA je součástí návrhu právního předpisu. V souladu s Legislativními pravidly vlády se uvede v případě:

a) návrhu věcného záměru zákona jako součást tohoto návrhu,

b) návrhu zákona jako součást obecné části důvodové zprávy,

c) prováděcího právního předpisu jako součást obecné části odůvodnění.

7.3 V případě, že v rámci RIA byly provedeny rozsáhlé analýzy, lze je v souladu s Legislativními pravidly vlády uvést v případě:

a) návrhu věcného záměru zákona v příloze tohoto návrhu,

b) návrhu zákona v příloze důvodové zprávy,

c) prováděcího právního předpisu v příloze odůvodnění.

8. Institucionální zajištění provádění a kontroly kvality RIA

8.1 Orgány státní správy zajišťují provádění RIA a mají odpovědnost za její zpracování. Současně jsou povinny zajistit, že návrh právního předpisu a závěrečná zpráva RIA jsou v souladu. Organizační zajištění provádění RIA je plně v kompetenci orgánů státní správy.

8.2 Kontrola kvality RIA je zajišťována pracovní komisí a probíhá ve dvou úrovních legislativního procesu:

a) v průběhu legislativního procesu, kdy je zpracovávána RIA,

b) po zaslání návrhu právního předpisu k projednání vládě nebo v pracovních komisích Legislativní rady vlády.

8.3 Pracovní komise:

a) posuzuje kvalitu provedených RIA, ke kterým zpracovává stanovisko,

b) je oprávněna provádět konzultace k RIA v průběhu jejího zpracování ústředními orgány státní správy,

c) na základě zpracovaného přehledu dopadů doporučuje zpracování, nebo nezpracování RIA.

8.4 Úřad vlády - Oddělení pro koordinaci procesu hodnocení dopadů regulace (RIA):

a) koordinuje a metodicky řídí proces RIA,

b) zpracovává věcné podklady pro pracovní komisi,

c) na základě stanoviska pracovní komise, pokud je k dispozici, zpracovává návrh stanoviska Legislativní rady vlády nebo předsedy Legislativní rady vlády za oblast RIA; toto stanovisko je samostatnou součástí návrhu stanoviska Legislativní rady vlády nebo stanoviska předsedy Legislativní rady vlády.

9. Zdroj dat a konzultace

9.1 Předkladatel u všech uváděných a analyzovaných dat vždy uvádí jejich zdroj.

9.2 Konzultace s dotčenými subjekty jsou povinnou součástí RIA, přičemž není obligatorně stanovena jejich délka a forma, kterou předkladatel určí na základě principu proporcionality.

9.3 Vyhodnocení konzultačního procesu je součástí Závěrečné zprávy RIA.

10. Přechodná ustanovení

Práce na vypracování RIA, zahájené přede dnem nabytí účinnosti těchto Obecných zásad, se dokončí podle Obecných zásad platných do 31. prosince 2011, není-li použití těchto Obecných zásad pro předkladatele příznivější.

II. METODIKA PRO HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)

A. PŘEHLED DOPADŮ

Přehled dopadů se zpracuje podle šablony uvedené v **příloze č.** 1 k těmto Obecným zásadám.

1. Základní identifikační údaje

Základními identifikačními údaji se rozumí:

a) název návrhu právního předpisu, pro účely kterého se přehled dopadů předkládá,

b) identifikace předkladatele, popřípadě spolupředkladatelů návrhu právního předpisu,

c) předpokládaný termín předložení návrhu vládě, v případě návrhu vyhlášek se termínem předložení rozumí termín předložení návrhu předsedovi Legislativní rady vlády,

d) předpokládaný termín nabytí účinnosti právního předpisu,

e) v případě implementačních předpisů číselné označení právních předpisů EU, jejich název v českém znění, termín stanovený pro implementaci a upozornění, zda se jedná o směrnici přijatou legislativním postupem, u které může být postupováno podle čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU.

2. Definice problému

Na základě analýzy právního a skutkového stavu se ve stručnosti popíše existující problém, který má být řešen, a jeho příčiny. Lze uvést, zda se jedná o problém jednorázový nebo opakující se. Součástí popisu problému je zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu, případně problémy vyplývající z absence právní úpravy.

3. Cíl návrhu právního předpisu

Popíše se věcná podstata řešení. Uvede se zejména stručný popis cílového stavu, respektive účelu, kterého má být přijetím navrhované právní úpravy dosaženo. Bez stanovení toho, jaké výsledky lze očekávat od přijetí a implementace právního předpisu, je obtížné stanovit možné postupy

a porovnat varianty řešení. Nelze při tom zaměňovat cíle právního předpisu a nástroje pro jejich dosažení. Cílový stav může být charakterizován kvalitativními nebo kvantitativními indikátory.

4. Odůvodnění varianty přípravy legislativního návrhu

Zvláštní pozornost je potřeba věnovat zamezení vytváření nové nadbytečné regulace a snížení administrativní zátěže, proto předkladatel stručně zdůvodní, proč nelze řešit problém jinou než legislativní cestou, případně jaké jsou důsledky nepřijetí navrženého legislativního řešení.

Předkladatel vybere variantu ANO, pokud byla zvažována alternativní řešení. Jedná se o ta řešení, která nevedou k vytvoření nové právní úpravy, ale nabízí řešení jiné. V případě věcného záměru zákona se uvedou alternativní varianty řešení zvažované při přípravě věcného záměru.

V případě varianty NE se stručně uvedou důvody, proč alternativní řešení nemohla být zvažována. Tato varianta se zvolí zejména v případech, kdy legislativní řešení vyplývá z právního předpisu vyšší právní síly, který určuje podstatu a formu připravované regulace. Jedná se např. o návrhy vyhlášek, transpoziční předpisy EU apod. V případě návrhu vyhlášek se uvedou zmocňovací ustanovení příslušného zákona. Pokud legislativní varianta vyplývá přímo z usnesení vlády, uvede se příslušný název a číslo usnesení vlády.

5. Stanovisko předkladatele k zpracování RIA

Předkladatel navrhne zpracování RIA, popřípadě zdůvodní, proč nemá být RIA zpracována.

V případě návrhu zpracovat RIA se uvedou věcné varianty řešení legislativního úkolu.

Variantu NE lze zvolit v případě implementačních předpisů, kde není dána možnost diskrece. Tato skutečnost musí vyplývat z popisu uvedeném v bodech 3 a 4.

6. Přijetí prováděcích právních předpisů

Předkladatel zvolí variantu ANO, pokud se plánuje přijetí prováděcích právních předpisů. Není třeba uvádět přesný počet ani názvy prováděcích právních předpisů. Uvedou se především hlavní legislativní principy nebo okruhy problémů, které by měly být prováděcími předpisy řešeny.

7. Dotčené subjekty

Uvedou se všichni adresáti, respektive skupiny adresátů navrhovaného právního předpisu, na které tento návrh může mít zásadní dopady.

8. Konzultace

Uvedou se dotčené subjekty a orgány státní správy, se kterými byl návrh dosud konzultován, a současně se kterými se plánuje problematika a navrhované řešení dále konzultovat.

9. Dostupná data a zdroje statistik

Předkladatel uvede studie, analýzy a zdroje dat, z nichž vycházel či bude při zpracování návrhu vycházet. Lze doplnit, zda se plánuje zpracování dodatečných analýz pro zpracování RIA, spolu se způsobem zpracování (interně předkladatelem, či externím zpracovatelem) a termínem dokončení.

10. Charakteristika specifických dopadů

Předkladatel zhodnotí, zda níže uvedené dopady jsou pro návrh právního předpisu relevantní. V případě, že se zvolí varianta ANO, dopady se stručně vyhodnotí spolu s odhadem jejich rozsahu.

10.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Uvede se předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty.

10.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR

Vyhodnotí se dopady a faktory ovlivňující mezinárodní hospodářskou konkurenceschopnost České republiky a výši hospodářského růstu. Vyhodnotí se očekávané dopady na konkurenční postavení firem se sídlem v České republice, a to jak na vnitřním trhu EU, tak ve vztahu ke třetím zemím.

10.3 Dopady na podnikatelské prostředí

Uvede se zejména popis očekávaných dopadů a jejich rozlišení ve vazbě na velikost podnikatelů (zejména s ohledem na osoby samostatně výdělečně činné a malé a střední podniky) a dále dopady na trh práce.

10.4 Dopady na územní samosprávné celky (kraje, obce)

Uvedou se zejména v těch případech, kdy je součástí navrhované právní úpravy rovněž návrh na přenesený výkon státní správy na územní samosprávy.

Stručně se vyhodnotí rozsah přenesené působnosti a druh územních samosprávných celků, na které je přenos výkonu státní správy navrhován.

10.5 Sociální dopady

Uvedou se zejména dopady na specifické skupiny obyvatel, např. sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením, národnostní menšiny, ale dále například také na zaměstnance. Součástí hodnocení mohou být okolnosti, mající dopad na zhoršení sociální rovnosti apod.

10.6 Dopady na spotřebitele

Uvedou se zejména dopady na ceny, které spotřebitelé platí, a dále dopady na kvalitu a dostupnost zboží a služeb, které spotřebitelé nakupují, včetně zajištění informovanosti a ochrany spotřebitelů.

10.7 Dopady na životní prostředí

Uvedou se zejména dopady na kvalitu ovzduší, vod, půdy a její zábory, produkci odpadů a nakládání s odpady, způsoby využívání energie a využití obnovitelných zdrojů či v neposlední řadě vlivy vedoucí ke zhoršení nebo eliminaci zdravotních rizik pro obyvatele.

10.8 Dopady na rovnost mužů a žen

Uvedou se očekávané dopady navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen, je-li hlavním předmětem navrhované právní úpravy úprava postavení fyzických osob.

11. Kontakty na zpracovatele RIA

Uvedou se kontaktní údaje na osobu, která přehled dopadů zpracovala.

Kontaktní údaje obsahují:

- Jméno a příjmení,
- Útvar, ve kterém pracuje,
- Telefon, e-mail.

B. HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE

RIA se zpracovává v souladu s níže uvedeným postupem. Výsledky provedené RIA se shrnou v závěrečné zprávě RIA, šablona pro závěrečnou zprávu RIA je uvedena v **příloze č. 2** k těmto Obecným zásadám.

V případě řešení více problémů je předkladatel oprávněn přiměřeně podle potřeb upravit strukturu závěrečné zprávy RIA.

1. Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Uvede se název právního předpisu, pro účely kterého se RIA předkládá.

1.2 Definice problému

Na základě skutkového stavu se popíše stávající situace a existující problém, který má být řešen, jeho příčiny a zhodnocení nezbytnosti zásahu na úrovni vlády nebo orgánů státní správy. Lze uvést, zda se jedná o problém jednorázový nebo opakující se.

Předkladatel se zaměří zejména na:

a) vymezení rozsahu problému,

b) četnost výskytu problému,

c) vyjádření pravděpodobnosti výskytu problémové situace a důsledků, které její výskyt přinese.

Uvedená tvrzení je nutné podpořit relevantními důkazy, zejména empirickými daty, závěry analýz, zprávami odborníků a vědeckých týmů, apod.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Popis existujícího právního stavu obsahuje:

a) zdůvodnění, proč je stávající právní úprava nedostatečná nebo nevyhovující,

b) přehled právních předpisů, k nimž se řešený problém váže, základní zásady, které jsou do nich zapracovány, a účel, který je jimi sledován. Pokud je záměrem upravit oblast vztahů, která dosud právními předpisy upravena není, uvede se tato skutečnost spolu s vymezením této oblasti vztahů,

c) zhodnocení stávající právní úpravy nebo její příslušné části ve vazbě na rozbor skutečného stavu, anebo rozbor stavu v oblasti, která dosud právními předpisy upravena není,

d) zhodnocení současného stavu ve vztahu k rovnosti mužů a žen.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Předkladatel vytipuje a uvede dotčené subjekty (adresáty, respektive skupiny adresátů) navrhovaného právního předpisu, na které přímo či nepřímo dopadnou jeho důsledky.

Vymezení dotčených subjektů je v průběhu zpracovávání RIA doplňováno v závislosti na navržených variantách řešení problému.

Při identifikaci dotčených subjektů předkladatel dodržuje níže uvedená pravidla:

a) identifikuje subjekty, které mohou návrhem získat dodatečný prospěch, i subjekty, které mohou být návrhem poškozeny,

b) rozlišuje dopady na přímé nebo nepřímé, přičemž se předkladatel zaměří zejména na dopady přímé,

c) předkladatel vymezí dotčené skupiny pro všechny posuzované varianty a v analýze zohlední, že v rámci různých variant řešení nemusí být distribuce dopadů mezi jednotlivé dotčené skupiny stejná,

d) využije konzultace pro identifikaci dotčených skupin. Pro tyto účely lze využít databázi konzultujících organizací (DataKO)[3].

1.5 Popis cílového stavu

Popíše se srozumitelně a přesně stav, který má být dosažen přijetím navrhované právní úpravy. Předkladatel se soustředí na podstatu řešení, přičemž za dostatečné se nepovažuje, pokud budou samostatně uvedena pouze ustanovení právních předpisů, která mají být měněna. Nelze zaměňovat cíle s nástroji pro jejich dosažení. Současně definice cílového stavu nesmí předurčovat způsob řešení.

Za tímto účelem předkladatel zejména:

a) uvede kvantifikovatelné indikátory, kterými je charakterizován cílový stav,

b) při definici cílů uplatní pravidlo SMART[4],'

c) rozliší cíle obecné, konkrétní a operativní, respektuje požadavek konzistence cílů, tj. propojenosti cílů od operativního, přes konkrétní až po obecné,

d) využije výsledky případné analýzy rizik (viz bod 1.6), aby zajistil, zda cíle budou směřovat k eliminaci nebo snížení rizik,

---

[3] Dabáze DataKO je dostupná na webových stránkách http://ria.vlada.cz a v systému eKLEP.

[4] Při stanovování cílů je třeba dbát parametrů, které jsou vystižené anglickou zkratkou „SMART“ (chytrý, bystrý). Cíle mají být specifické (specific), měřitelné (measurable), akceptovatelné (acceptable), reálné (realistic) a termínované (time-dependent).

e) bere v potaz, že obecné cíle se vztahují k politice nebo strategii prosazované v dané oblasti. Dosažení těchto cílů je vždy závislé i na jiných činnostech a předpokladech, než kterých má být dosaženo připravovanou regulací,

f) sleduje, zda konkrétní cíle vycházejí z cílů obecných a mají již bezprostřední vazbu na připravovanou regulaci,

g) dbá, aby operativní cíle byly vyjádřeny z hlediska výstupů, které by v důsledku aktivity předkladatele měly být splněny.

1.6 Zhodnocení rizika

Vyhodnocení rizik patří ke klíčovým částem RIA. Uvedou se rizika, která jsou spojena s neřešením problému. Je třeba postihnout rizika ve všech věcných oblastech i rizika právní. V rámci právních rizik se přihlédne zejména k rizikům vyplývajícím z případného rozporu s vyššími právními předpisy, nálezy Ústavního soudu a normami evropského a mezinárodního práva.

Dále je nutné přihlédnout k tomu, zda v případě nepřijetí implementačního předpisu hrozí riziko zahájení řízení o porušení práva EU ze strany Evropské komise, zejména uplatnění postupu podle č. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU.

Pokud u řešeného problému existuje nejistota v otázce týkající se vážných negativních důsledků (rizik), provede předkladatel v rámci hodnocení dopadů analýzu rizik.

Při analýze rizik se srovnává hodnota daných rizik s rozsahem nebezpečí, které je násobeno pravděpodobností svého vzniku.

Výsledky analýzy rizik použije předkladatel při definici cílů.

2. Návrh variant řešení

Na základě analýzy právního a skutkového stavu a stanovení cílů jsou navrženy varianty věcného řešení, ale i právního řešení. Uvádí se varianta nulová, která je koncipovaná minimálně jako analýza stávajícího stavu (v tomto případě se využije hodnocení zpracované v bodech 1.2. a 1.3). V případě, kdy není nulová varianta v praxi uskutečnitelná, může sloužit jako užitečné měřítko, se kterým mohou být ostatní varianty porovnávány.

Při stanovování variant řešení platí následující pravidla:

a) Nulová varianta se zpracovává, pokud přicházejí v úvahu jiné varianty. Použije se pro účely srovnání dopadů jednotlivých variant. V případě, že právní předpis vyšší právní síly (zákon, předpis EU, přijetí mezinárodního závazku apod.) stanoví, že zásah je nutný, a tudíž není možné uplatnit nulovou variantu, použije se nulová varianta pouze jako základ

pro srovnání dopadů jiných variant. Z tohoto důvodu se nezpracovává do podrobnějších detailů.

b) Varianty se soustředí na obsah věcného řešení, ale také na způsob implementace a vynucování.

c) V rámci implementace navrhovaného řešení do právního řádu České republiky se současně posuzuje, zda je vhodnější přijmout samostatný zákon nebo novelizovat související zákony.

d) Varianty řešení se vždy odvíjejí od charakteru řešeného problému ve vztahu k dotčeným subjektům. V případě, že právní předpis vyšší právní síly již určuje podstatu i formu připravované regulace, je potřeba zvážit alespoň různé způsoby implementace nebo vynucování takové regulace.

e) Varianty jsou popsány způsobem, ze kterého je zřejmé, jak vedou ke stanovenému cíli.

V této fázi se doporučuje provést konzultace s jednotlivými dotčenými subjekty za účelem získání relevantních informací o:

a) dopadech navrhovaných variant řešení,

b) nechtěných a neočekávaných dopadech řešení,

c) rizicích spojených s implementací a vynucováním,

d) rizicích spojených s náklady na přizpůsobení se regulaci ze strany dotčených subjektů.

2.1 Přizpůsobení variant regulaci a její vynucování

a) Náklady na přizpůsobení a způsob vynucování přímo souvisí s plněním stanovených cílů.

b) V případě zvažovaného postihu za neplnění povinností vyplývajících z regulace je vhodné vycházet z nákladů na jejich splnění. Náklady na přizpůsobení se regulaci by neměly být vyšší než případný postih za nepřizpůsobení.

c) Při zvažování způsobu, jakým by mělo být dosaženo cílů, je nutné usilovat vždy o minimalizaci administrativních zátěže a souvisejících nákladů.

d) Pro účely vynucování navrhovaného řešení je nutné vždy zvážit, zda je nezbytné vytvářet novou kompetenci některého ze subjektů veřejné správy nebo lze řešit věc jiným, méně administrativně náročným způsobem.

e) Je vhodné současně zvážit možnosti kompenzace případných nákladů, například formou zvýšení poplatků, získání prostředků z jiných zdrojů apod.

f) V této fázi je nutné rovněž posoudit rizika, která jsou spojena s implementací navržených variant.

Na závěr této fáze jsou vyřazeny varianty, u kterých je na základě jejich podrobného popisu zřejmé, že nevedou ke stanoveným cílům. Varianty vedoucí ke stanovenému cíli se nevyřazují. Varianty vedoucí ke stanovenému cíli pouze částečně se také nevyřazují.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Při identifikaci nákladů a přínosů jednotlivých variant předkladatel pamatuje na to že:

a) náklady a přínosy se posuzují vždy na základě kvalifikovaného odhadu fungování navrhovaného řešení ve vztahu k současné situaci,

b) při posuzování nákladů předkladatel nezapomene vzít v úvahu i související právní předpisy, které mají na řešený problém vliv,

c) je nutné zvážit rizika spojená s implementací, která ovlivňují výši nákladů a přínosů.

Pro účely vyhodnocení nákladů a přínosů se provádí jak kvalitativní, tak kvantitativní analýzy. Rozhodnutí o rozsahu analýz je v kompetenci předkladatele a odvíjí se od charakteru řešeného problému a s ohledem na rozsah a povahu dopadů. Předkladatel provádí vyhodnocování nákladů a přínosů s ohledem na vymezené dotčené subjekty.

a) Předkladatel stejným způsobem a do stejné úrovně podrobnosti vyhodnocuje všechny varianty, které identifikoval jako vhodné pro řešení problému a vedoucí zcela nebo zčásti ke stanoveným cílům.

b) Výjimku tvoří nulová varianta, kterou ve shora uvedených případech není nutné vždy detailně analyzovat.

c) Předkladatel vždy vyjádří náklady peněžně nebo alespoň číselně, pokud je to možné – například náklady v Kč, redukce o x %.

d) Při posuzování nákladů a přínosů předkladatel bere vždy v úvahu princip přiměřenosti tak, aby analýza byla přiměřeně podrobná a popřípadě bylo využito více metod vyhodnocování dopadů posuzovaných variant.

e) V průběhu vyhodnocování dopadů se doporučuje předkladateli provádět konzultace s dotčenými subjekty. Cílem je získat data, která jsou jinak nedostupná, a v rámci analýzy dospět k relevantním závěrům.

f) Dopady navrhovaných variant se neuvádějí agregovaně, ale ve strukturované podobě, podle jednotlivých specifických oblastí, do kterých spadají dotčené subjekty, a skupin dotčených subjektů, na které dopadají. Proto je nutné před započetím samotné analýzy identifikovat skupiny a oblasti, na které bude mít navrhované řešení dopad.

3.2 Náklady

Předkladatel posuzuje všechny relevantní náklady, které vznikají jednotlivým dotčeným skupinám v případě všech variant. Vždy se nejprve zaměří na vyčíslení nákladů pro jednotlivé skupiny, které lze teprve následně agregovat. Pro přehlednost se doporučuje zpracovat tabulku.

Náklady jsou nejprve vyjádřeny kvalitativně, poté se vyjádří kvantitativně. Nejsou-li k dispozici potřebná data pro kvantifikaci dopadů, použije se pouze kvalitativní hodnocení.

Při hodnocení nákladů předkladatel dbá na to, aby nezapočítával některé náklady vícekrát.

Náklady je třeba rozlišit na přímé (tedy náklady plynoucí přímo ze splnění povinnosti stanovené daným právním předpisem) a nepřímé (náklady vznikající v důsledku vynaložení přímých nákladů, většinou třetím stranám), přičemž ve vyhodnocení nákladů se zaměří zejména na náklady přímé. Předkladatel dále rozlišujte náklady na jednorázové a opakující se.

V případě kvantifikace dopadů se použije peněžní vyjádření zohledňující inflaci. Je nutné posoudit všechny relevantní náklady, které vznikají jednotlivým dotčeným skupinám v případě všech variant. Předkladatel se snaží náklady normalizovat na roční náklady tak, aby je bylo možno sečíst, vyčíslit tak celkové náklady a porovnat jednotlivé varianty.

3.3 Přínosy

Při vyhodnocování přínosů rovněž platí, že jsou vyhodnocovány přínosy pro všechny varianty. Analogicky jsou vyjádřeny nejprve kvalitativně, poté se vyjádří kvantitativně. Nejsou-li k dispozici potřebná data pro kvantifikaci dopadů, použije se pouze kvalitativní hodnocení. Přínosy jsou posuzovány vždy s ohledem na cíl, který byl stanoven. Předkladatel sleduje, jak se tyto přínosy liší u jednotlivých variant.

Předkladatel posuzuje přínosy hmotné (dají se ocenit) i nehmotné (obtížně ocenitelné).

3.4 Vyhodnocení variant

Existuje množství kvalitativních a kvantitativních metod pro vyhodnocování nákladů a přínosů.

Pro porovnání a vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant, které byly identifikovány, využije předkladatel vždy alespoň jednu z kvalitativních nebo kvantitativních metod[5], popřípadě zvolí jejich kombinaci.

Analýza nákladů a přínosů (Cost-Benefit Analysis - CBA) se použije v případě, že lze náklady a přínosy vyjádřit peněžně.

Řada právních předpisů si ale klade za cíl dosažení neměřitelných přínosů, jako je například zajištění bezpečnosti a veřejného pořádku, zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva, zvyšování odpovědnosti regulačních úřadů apod. Jedná se o obtížně kvantifikovatelné dopady, které lze přesto analyzovat s využitím níže uvedených metod.

V případě, že jsou dopady variant vyjádřeny jak kvalitativně, tak kvantitativně, případně pouze kvalitativně, doporučuje se vypracovat multikriteriální analýzu.

S pomocí této metody je možné porovnávat náklady a přínosy vyjádřené v různých formách. Multikriteriální analýza je metoda, která umožňuje posuzovat současně několik různých kritérií a její základní kroky jsou následující:

a) efektivita každé varianty je definována a následně vyhodnocena na základě seznamu vážených kritérií,

b) k hodnocení kritérií se využívá bodová škála,

c) pro každou variantu je kombinací vah a počtu bodů poté agregována celková hodnota, která poskytne měřítko pro seřazení jednotlivých variant.

Dále lze použít analýzu nákladové efektivnosti, popřípadě analýzu citlivosti a analýzu rizik. Existují různé varianty těchto metod a ve vhodných případech je lze použít. Jedná se například o hodnocení nákladů, rizikové hodnocení rizika (risk-risk assessment) a další.

Předkladatel v závěru shrne dopady každé varianty podle konkrétní oblasti dopadů (ekonomické, sociální a environmentální) nebo podle dílčích dopadů.

V souhrnu nesmí být dopady agregované. Negativní a pozitivní dopady se uvádějí ve vzájemné souvislosti vedle sebe a jsou rozlišeny rovněž z časového hlediska (jednorázové a opakující se).

Pokud jsou vyhodnocovány čisté dopady[6] podle oblasti dopadu, popřípadě hodnocení celkového čistého dopadu každé z variant, nelze akceptovat, že vzájemným vyrušením významných nákladů a přínosů vznikají dopady nulové.

---

[5] Například analýzu nákladů a přínosů (CBA), multikriteriální analýzu apod. Jednotlivé metodiky jsou dostupné na webových stránkách http://ria.vlada.cz .

[6] Čistý dopad se vypočítá jako přínos mínus náklad.

Při kvalitativním vyjádření dopadů se současně hledají zdroje dat, které jsou k dispozici pro kvantifikaci dopadů.

Předkladatel zohlední, že náklady, ale také přínosy vznikají v různém čase. Pro srovnání nákladů a přínosů, vznikajících v různém čase, se používá metoda diskontování.

Celková hodnota diskontovaných nákladů a přínosů se nazývá čistá současná hodnota. Pro výpočet čisté současné hodnoty, pokud je v daném případě relevantní, využije předkladatel následující vzorec:

$$NPV = \sum_{t=0}^{n} \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t},$$

kde NPV je čistá současná hodnota

B_t přínosy v roce t

C_t náklady v roce t

n celková doba realizace

r diskontní míra

Doporučuje se zpracovat přehlednou tabulku, kde budou jednotlivé varianty strukturovaně vyhodnoceny.

4. Návrh řešení

4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Na závěr RIA předkladatel určí nejvhodnější variantu pro řešení problému, následně rozpracovanou do návrhu právního předpisu.

Ve výjimečných případech je možné předložit závěrečnou zprávu RIA jako samostatný dokument vládě, která rozhodne o nejvhodnějším řešení. V takových případech se stanoví pořadí variant podle různých kritérií.

Na základě politického rozhodnutí může být stanoveno, že do návrhu právního předpisu bude rozpracována varianta, která v rámci RIA nebyla identifikována jako nejvhodnější řešení. Pokud dopady této varianty nejsou vyhodnoceny, je předkladatel povinen toto vyhodnocení dopracovat nejpozději před předložením návrhu věcného záměru zákona, návrhu zákona nebo návrhu nařízení vlády vládě k projednání, nebo v případě vyhlášek před předložením k projednání v pracovních komisích Legislativní rady vlády.

Dopady navrhovaných variant musí být ve všech případech prezentovány transparentním a srozumitelným způsobem tak, aby mohly sloužit jako podklad pro politické rozhodnutí o přijetí či nepřijetí návrhu právního předpisu.

Vyhodnocení variant se doporučuje provést formou tabulky, která bude rovněž součástí závěrečné zprávy RIA.

Přehledný způsob zpracování nákladů a přínosů umožňuje hledat kompromisní řešení mezi dotčenými subjekty a/nebo dopady na sociální, ekonomickou a environmentální sféru.

Nejvhodnější řešení má být navrhováno na principu udržitelného rozvoje, tzn. že žádná sféra - ekonomická, sociální nebo environmentální - nesmí být upřednostňována.

V případě, že vznikají dopady na státní rozpočet nebo ostatní veřejné rozpočty, musí být tyto dopady kvantifikovány a nalezen způsob jejich zajištění.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Předkladatel pro vybranou variantu řešení navrhne způsob implementace a zaměří se zejména na:

a) určení orgánu veřejné správy, který bude odpovědný za implementaci regulace,

b) uvedení činnosti, které budou regulované subjekty nuceny provádět v důsledku implementace regulace, například poskytování dodatečných informací, vyplňování formulářů,

c) uvedení výčtu všech orgánů veřejné správy, které budou hrát úlohu při implementaci a vynucování regulace (včetně potřebných zdrojů),

d) identifikaci nezbytných informací pro administraci řešení, a zjištění, zda již mají některé orgány tyto informace k dispozici, případně návrhy na optimalizaci získávání takových informací (přidání „kolonky“ do existujících formulářů, vyžádání si informací od jiného orgánu veřejné správy apod.),

e) posouzení, zda je možné využít informačních a komunikačních technologií pro získání a nakládání s takovými informacemi,

f) určení způsobu poradenství ze strany státu pro regulované subjekty,

g) identifikaci rizik spojených s implementací,

h) návrh harmonogramu implementace, včetně informace o tom, že jsou zajištěny prostředky pro implementaci navrhovaného řešení, včetně

způsobu a rozsahu zajištění prostředků na výkon činností, které stát přenáší na obce a kraje[7].

Ve všech případech musí být vyčísleny náklady implementace a stanoven způsob jejich zajištění tak, aby byla minimalizována finanční a administrativní zátěž jak veřejné správy, tak adresátů právního předpisu.

V případě, že z navrhované právní úpravy vyplývají nové úkoly pro obce a kraje, uvede předkladatel způsob a rozsah zajištění prostředků na výkon příslušných činností. Pokud jsou tyto úkoly v přenesené působnosti, uvede předkladatel přibližný rozsah požadovaného zvýšení příspěvku na výkon státní správy.

5.1 Vynucování

Je třeba nastavit procesy, které napomohou vynucování navrhovaného řešení včetně sankcí. Tyto postupy a sankce musí vycházet ze zákona a musí být jasně a srozumitelně definovány.

V případě nových právních předpisů tato část obsahuje:

a) popis mechanizmů pro zajištění dodržování právního předpisu ze strany regulovaných subjektů, například licencování a registrace,

b) popis nástrojů pro odhalování porušení pravidel stanovených právním předpisem, například inspekční a monitorovací mechanizmy,

c) popis sankcí za porušení pravidel stanovených právním předpisem, například pokuty, zákaz činnosti, odnětí svobody.

U návrhů úprav existujících právních předpisů postačí popis případných změn, které nastanou v oblasti vynucování stávajícího právního předpisu po schválení úprav.

6. Přezkum účinnosti regulace

Je nezbytné po určitém čase každý existující právní předpis podrobit přezkumu z hlediska účinnosti a naplňování daných cílů. Kritéria přezkumu účinnosti se stanoví podle povahy upravované problematiky. Předkladatel provádí přezkum účinnosti v souladu s § 22 kompetenčního zákona. Cílem je zajistit, aby právní předpis byl po právní stránce přezkoumán za účelem potvrzení, zda jeho principy jsou nadále účinné nebo mohou být zlepšeny, přehodnoceny nebo úplně zrušeny.

---

[7] Pro stanovení nákladů na implementaci opatření spojených s náklady na výkon veřejné správy se využije Metodika pro stanovení plánovaných nákladů na výkon veřejné správy.

Při přezkumu předkladatel hodnotí zejména:

a) existenci problému, kvůli kterému byl právní předpis vytvořen,

b) splnění cílů stanovených právním předpisem,

c) soulad skutečných dopadů právního předpisu s předpokládanými dopady,

d) výskyt neočekávaných dopadů.

Vyhodnocení účinnosti právního předpisu musí být vždy prováděno ve spolupráci s dotčenými subjekty. Výsledkem přezkumu pak může být, prokáže-li neplnění stanovených cílů, návrh na úpravu či zrušení právního předpisu.

V případě následného provádění úpravy právního předpisu nebo návrhu na jeho zrušení se opět provádí RIA.

7. Konzultace a zdroje dat

Při procesu RIA je nutné pracovat s relevantním a validními daty. Předkladatel se za účelem získání relevantních dat zaměří zejména na:

a) výsledky průzkumů,

b) metody odhadu,

c) spolupráci s odborníky,

d) konzultace s dotčenými subjekty.

Konzultace jsou povinnou součástí RIA, přičemž není obligatorně stanovena jejich délka a forma, kterou předkladatel určí na základě principu proporcionality[8]. Konzultační proces je veden podle potřeby v průběhu celého zpracování RIA.

Konzultace mají předkladateli napomoci:

a) nalézt nové perspektivy nahlížení na problém,

b) vytipovat dotčené subjekty,

c) identifikovat další možné varianty řešení,

d) nalézt rovnováhu mezi protichůdnými zájmy,

e) poskytnout nezávislou kontrolu hodnocení možných dopadů,

f) zmírnit riziko nepředvídaných důsledků,

---

[8] Pro konzultace se doporučuje využít Metodiku pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, a také navazující Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů. Tyto metodiky jsou zveřejněny na webových stránkách http://ria.vlada.cz.

e) zvýšit porozumění návrhu a lepší připravenost dotčených subjektů na implementaci právního předpisu,

g) získat potřebná relevantní data.

Pomocným nástrojem pro získání potřebných dat je také databáze konzultujících organizací – DataKO, která je začleněna v systému eKLEP a na webových stránkách http://ria.vlada.cz.

8. Kontakty na zpracovatele RIA

V závěrečné zprávě se uvedou kontaktní údaje na osobu, která hodnocení dopadů zpracovala.

Kontaktní údaje obsahují:

- Jméno a příjmení,
- Útvar, ve kterém pracuje,
- Telefon, e-mail.

9. Závěrečná zpráva RIA

Výstupem z procesu RIA je závěrečná zpráva RIA. Jejím cílem je stručným a srozumitelným způsobem shrnout výsledky provedené RIA.

Délka závěrečné zprávy RIA a její podrobnost závisí na rozsahu a povaze řešeného problému, hloubce provedených analýz a rozsahu dopadů.

Předkladatel je povinen zajistit soulad návrhu právního předpisu se závěrečnou zprávou RIA. RIA musí být z tohoto důvodu průběžně aktualizována a doplňována, zejména s ohledem na výsledky připomínkového řízení, pokud došlo ke změnám v návrhu právního předpisu, které mají vliv na provedenou RIA. Tyto změny poté zohlední v závěrečné zprávě RIA.

V případě, že dojde ke změnám návrhu právního předpisu po projednání vládou, uvede toto předkladatel v důvodové zprávě k návrhu právního předpisu. RIA ani závěrečná zpráva RIA se již nepřepracovává.

Struktura závěrečné zprávy je uvedena v **Příloze č. 2**.

Závěrečná zpráva RIA je povinnou součástí návrhu právního předpisu. Je součástí návrhu věcného záměru zákona nebo je začleněna do obecné části důvodové zprávy, popřípadě odůvodnění návrhu právního předpisu.

U méně obsáhlých analýz může být závěrečná zpráva totožná s RIA.

V případě, kdy se v rámci provádění RIA zpracovávají rozsáhlejší analýzy, lze je uvést v příloze věcného záměru zákona nebo důvodové zprávy, popřípadě odůvodnění k návrhu právního předpisu.

Příloha č. 1

PŘEHLED DOPADŮ NÁVRHU PRÁVNÍHO PŘEDPISU

1. Základní identifikační údaje

Název návrhu právního předpisu			
Název navrhovaného legislativního úkolu			
Předkladatel	**Spolupřed-kladatel**	**Stanovený termín předložení vládě, v případě návrhu vyhlášek předsedovi LRV**	**Předpokládaný termín nabytí účinnosti**
		měsíc.rok	*měsíc.rok*

Transpozice práva EU: Číselné označení právních předpisů EU a jejich název v českém znění[9]	Termín stanovený pro implementaci
	měsíc.rok

2. Definice problému
3. Cíl návrhu právního předpisu
4. Odůvodnění varianty přípravy legislativního návrhu
ANO ☐ *Uveďte varianty, které byly zvažovány.* **NE** ☐ *Uveďte důvody, proč nemohla být alternativní řešení zvažována.*
5. Stanovisko předkladatele k zpracování RIA.

[9] V případě, že se jedná o směrnici přijatou legislativním postupem, u které může být postupováno podle čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, tato skutečnost se výslovně uvede.

ANO ☐ *Uveďte varianty, které budou v rámci RIA posuzovány.* **NE** ☐ *Uveďte zdůvodnění, proč nemá být k legislativnímu návrhu RIA zpracována.*
6. Přijetí prováděcích právních předpisů ☐ **ANO** ☐ **NE**
Pokud ano, uveďte okruhy problémů a témat, které by měly prováděcí právní předpisy obsahovat.

7. Dotčené subjekty
8. Konzultace
9. Dostupná data a zdroje statistik

10. Charakteristika specifických dopadů
10.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty ☐ **ANO** ☐ **NE**
Pokud ano, specifikujte.
10.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR ☐ **ANO** ☐ **NE**
Pokud ano, specifikujte.
10.3 Dopady na podnikatelské subjekty ☐ **ANO** ☐ **NE**
Pokud ano, specifikujte.
10.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje) ☐ **ANO** ☐ **NE**
Pokud ano, specifikujte.
10.5 Sociální dopady ☐ **ANO** ☐ **NE**
Pokud ano, specifikujte.
10.6 Dopady na spotřebitele ☐ **ANO** ☐ **NE**

Pokud ano, specifikujte.
10.7 Dopady na životní prostředí ☐ **ANO** ☐ **NE**
Pokud ano, specifikujte.
10.8 Dopady na rovnost mužů a žen ☐ **ANO** ☐ **NE**
Pokud ano, specifikujte.

11. Kontakty na zpracovatele

- *jméno a příjmení, funkce / útvar, tel., e-mail*

Příloha č. 2

ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA Z HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE

1.	**Důvod předložení a cíle**
1.1	**Název**
1.2	**Definice problému**
1.3	**Popis existujícího právního stavu v dané oblasti**
1.4	**Identifikace dotčených subjektů**
1.5	**Popis cílového stavu**
1.6	**Zhodnocení rizika**
2.	**Návrh variant řešení**
3.	**Vyhodnocení nákladů a přínosů**
3.1	**Identifikace nákladů a přínosů**
3.2	**Náklady**
3.3	**Přínosy**
3.4	**Vyhodnocení nákladů a přínosů variant**
4.	**Návrh řešení**
4.1	**Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení**
5.	**Implementace doporučené varianty a vynucování**
6.	**Přezkum účinnosti regulace**
7.	**Konzultace a zdroje dat**
8.	**Kontakt na zpracovatele RIA**