

PŘEDKLÁDACÍ ZPRÁVA

Materiál se předkládá na základě usnesení vlády č. 420/2005, kterým vláda zahájila implementaci Hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment – RIA) do legislativního procesu. Tímto rozhodnutím došlo k:

- přijetí postupu pro implementaci RIA do legislativního procesu na úrovni ústřední státní správy včetně Návrhu metodiky pro provádění RIA,
- zahájení pilotních projektů zaměřených na ověření metodiky RIA a procesních postupů jejího provádění včetně proškolení zaměstnanců ústředních správních úřadů,
- zavedení povinnosti vyhodnocovat dopady na podnikatelské prostředí v souladu s metodikou RIA,
- uložení úkolu připravit do 31. prosince 2006 Směrnici pro hodnocení dopadů (RIA), která bude vycházet ze zkušeností z pilotní fáze implementace RIA včetně návrhu úpravy Legislativních pravidel vlády, která upravují legislativní proces na úrovni ústřední státní správy.

K zavedení hodnocení dopadů se vláda rovněž zavázala ve svém programovém prohlášení, které později transformovala do cílů vlády. **Cíl č. 02.11 stanovuje, že součástí každé nové nebo novelizované právní normy bude analýza dopadů regulace (RIA). Pro splnění tohoto úkolu byl uložen termín do 30. června 2007.**

RIA je v současnosti zavedena v mnoha vyspělých zemích. Dlouhodobé a úspěšné zkušenosti s uplatněním systému vyhodnocování dopadů můžeme nalézt v Kanadě či Spojených státech, z členských zemí EU pak především ve Velké Británii, příklady zavedení RIA najdeme ale např. i v případě sousedního Polska nebo Maďarska. Pozitivní zkušenosti s touto metodou a současně tlak některých členských států EU (iniciativa čtyř předsednických zemí - Irska, Nizozemska, Lucemburska a právě Velké Británie v letech 2004-2005) vedly k tomu, že systém vyhodnocování dopadů byl přijat i na úrovni EU. **Dne 16. března 2005 publikovala také Evropská komise Sdělení „Lepší regulací k ekonomickému růstu a zaměstnanosti v Evropské unii“**, ve kterém mj. doporučuje, aby všechny členské země vytvořily systém hodnocení dopadů pro integrované vyhodnocování ekonomických, sociálních a environmentálních dopadů, včetně podpůrných institucionálních struktur přizpůsobených národním podmínkám. Zavedením RIA toto doporučení **vláda ČR naplní**. Závazek zavedení RIA je rovněž součástí **Národního programu reforem**, který schválila vláda usnesením vlády č. 1200/2005, jehož plnění pravidelně vyhodnocuje Evropská komise.

Vládě je tímto dokumentem předkládán návrh Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) (dále jen „obecné zásady“), jejichž cílem je faktické naplnění Legislativních pravidel vlády, zejména čl. 2 odst. 1. Zde je uveden základní přístup k tvorbě právních předpisů, který mj. stanovuje, že na počátku legislativního procesu má být analýza právního a skutkového stavu, jejímž cílem je zhodnocení nezbytnosti právní regulace.

Přijetím těchto obecných zásad vláda nejen fakticky naplní příslušná ustanovení Legislativních pravidel vlády, ale také učiní tvorbu právních předpisů transparentnější a umožní vést v rámci legislativního procesu otevřenou odbornou diskuzi k návrhům řešení.

Hodnocení dopadů regulace (RIA)

RIA je jedním z nejdůležitějších nástrojů pro zvyšování kvality regulace. V rámci RIA jsou uplatňovány různé analytické metody s cílem nalézt dostatek informací pro rozhodnutí, zda námi zvažovaná řešení vzniklých problémů skutečně vedou k očekávaným výsledkům. RIA je zaměřená na hodnocení jak pozitivních dopadů – přínosů, tak i na hodnocení negativních dopadů – nákladů. Tyto dopady se rozdělují na ekonomické, sociální a environmentální.

Podklady získané v rámci procesu RIA slouží jako podklad pro politické rozhodování zda pokračovat v rozpracování a přijmout, případně nepřijmout novou právní úpravu, nebo přehodnotit a novelizovat, respektive zrušit úpravu stávající.

Proces RIA je tvořen sledem logicky na sebe navazujících kroků založených na racionální analýze a získávání relevantních podkladů. V rámci jednotlivých kroků jsou uplatňována různá procesní pravidla (např. konzultace, alternativní formy řešení) a dále různé analytické kroky. Použití metody RIA podporuje transparentnost a zapojování zainteresovaných stran (včetně aktivní veřejnosti) do celého procesu přípravy regulace.

Hlavní přínosy RIA lze shrnout do několika základních bodů:

- zlepšení účinnosti a kvality vládnutí - příprava kvalitnějších podkladů pro rozhodování vlády,
- zlepšení výkonnosti ekonomiky a fungování hospodářské soutěže v důsledku kvalitnějšího právního prostředí,
- posílení významu konzultací se zainteresovanými stranami již v průběhu přípravy právního předpisu, možnost posuzovat dopady jednotlivých navrhovaných variant napříč hlavními oblastmi dopadů (ekonomická, sociální, environmentální), včetně potenciálních synergických efektů,
- větší transparentnost celého procesu přípravy regulace: výsledky dopadové studie (RIA) budou zveřejňovány (např. na internetu) a budou povinnou součástí právního předpisu, který bude projednáván. Zvýšená transparentnost legislativního procesu napomáhá rovněž v boji, respektive prevenci proti korupčnímu jednání.

Zhodnocení pilotních projektů

Vláda v usnesení č. 420/2005 stanovila právní předpisy, u kterých má být pilotně ověřena metodika RIA. Z důvodu politických změn, slabé podpory tomuto tématu a pokročilé rozpracovanosti právních předpisů došlo k aplikaci RIA pouze u jednoho stanoveného právního předpisu – novely živnostenského zákona, kterou byla zřízena Centrální registrační místa. V průběhu pilotní fáze tak bylo nutné dodatečně vybrat další pilotní projekty. Byla vypracována dopadová analýza u návrhu budování Registru nedoplatků veřejných rozpočtů. Do pilotní fáze se dále velmi aktivně zapojilo Ministerstvo životního prostředí, které od 1.12. 2005 zpracovává hodnocení dopadů regulace ke všem právním předpisům z oblasti životního prostředí, které předkládá. Rovněž pro návrh změn Legislativních pravidel vlády byly posuzovány různé varianty.

Příprava právních předpisů, které byly součástí pilotních projektů, nebyla v důsledku zpracování RIA prodloužena. Toto ovšem nelze zobecnit na všechny dokumenty, protože právní předpisy v rámci pilotních projektů měly pevně stanovenou lhůtu pro předložení vládě, která vyplývala z plánu legislativních prací a její dodržení bylo striktně požadováno. Analýza musela být z tohoto důvodu zestručněna. Dalším důležitým faktorem bylo to, že oba rezorty, které se do pilotních projektů zapojily aktivně spolupracují se subjekty, kterých se regulace týká. Analýza dopadů byla v tomto smyslu jednodušší, protože mohla vycházet s reálných dat. Pouze v případě dopadové analýzy k návrhu vybudování Registru nedoplatků veřejných rozpočtů bylo využito zadání externí firmě. V tomto případě byla zpracována velká RIA, v rámci které byl zpracován rovněž návrh technického řešení. Celková cena činila 250 tis. Kč a byla hrazena z prostředků Úřadu vlády a CzechInvestu.

Ministerstvo životního prostředí pro implementaci RIA v rámci ministerstva vytvořilo vnitřní předpis. V průběhu pilotní fáze se zabývalo efektivitou provedených hodnocení a současně vypracovalo analýzu, kdy hodnotilo vydané regulace v období 2000-2005 (v oblastech ochrany vod, ochrany ovzduší a odpadového hospodářství) z pohledu kvality hodnocení dopadů. V tomto případě zjistilo, že aplikací RIA bylo možné zabránit 15-20% novelám již schválených právních předpisů.

Z dosud realizovaných pilotních projektů vyplývají následující závěry:

- základní struktura RIA je odpovídající, navrhuje se pouze dílčí úpravy,
- pro realizaci RIA je nutné proškolit zaměstnance, kteří RIA budou na rezortech zpracovávat a průběžně poskytovat metodickou pomoc ostatním útvarům,
- je nutné vytvořit odpovídající kontrolní mechanismy, aby se nejednalo pouze o formální plnění,
- zavedení RIA pravděpodobně prodlouží legislativní proces (prodloužení je závislé na podrobnosti zpracovávaných analýz),
- složité dopadové studie (zejména pokud se jedná o nová nebo složitá řešení, která nebyla dosud ve veřejné správě aplikována) mohou být zpracovány externím dodavatelem,
- zapojení dotčených subjektů do procesu přípravy právních předpisů pomůže eliminovat riziko nutnosti následných novel z důvodu odstranění věcných chyb v předkládaném návrhu právních předpisů,
- při plánování legislativní činnosti je nutné při stanovování termínu pro předložení právních předpisů zohlednit nutnost zpracovat RIA,
- zásadní je politická podpora a závazek vlády, že návrh právního předpisu nemůže být předložen k projednání bez vyhodnocení dopadů podle metodiky RIA,
- přínos RIA nespočívá pouze ve vyčíslení dopadů, ale především v diskusi, která hledá odpovědi na to, (i) jak by měl být vnímán problém definován, (ii) jakého cíle má být dosaženo, (iii) má-li být cíl dosažen pouze právní regulací a (iv) pokud ano jakou její formou a (v) jaké výsledky lze od takto formulované regulace očekávat.

Poslední bod je nutné brát v potaz především v úvodní fázi zavádění RIA. S ohledem na nedostatečnou datovou základnu bude v úvodní fázi trvat delší dobu, než prováděné analýzy budou moci pracovat s přesnými daty.

Návrh implementace, účinnost

Hodnocení dopadů se tímto předkládaným materiálem navrhuje zařadit na samý počátek legislativního procesu, kdy se začíná uvažovat o řešení nějakého problému. Orientační zhodnocení dopadů by mělo již předcházet zařazení návrhů do plánu legislativních prací vlády. Pokud je návrh řešení problému cestou právní regulace již „předurčen“ programovým

prohlášením vlády nebo plánem legislativních prací, mělo by být hodnocení dopadů přesto provedeno. Výstup z tohoto hodnocení může poskytnout podklad pro formulaci alternativního řešení. Hodnocení dopadů musí být v průběhu schvalovacího procesu průběžně doplňována na základě výsledků připomínkového řízení, stanoviska Legislativní rady vlády a projednání vládou tak, aby u vládního návrhu zákona, který je odesílán předsedovi Poslanecké sněmovny, byl v souladu návrh zákona a závěrečná zpráva RIA.

Z důvodu zajištění kontroly provádění hodnocení dopadů regulace se navrhuje využít v současnosti vytvářené Rady vlády pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu, v jejímž čele bude předseda vlády. Rada bude vedle posuzování návrhů v rámci připomínkového řízení připravovat rovněž stanoviska pro jednání vlády za oblast hodnocení dopadů regulace. Činnost a složení rady bude řešeno v rámci jejího statutu, jeho zpracování se předpokládá do 31.8.2007. Za kvalitu provádění hodnocení dopadů však bude odpovědný předkladatel právního předpisu.

Hodnocení dopadů se navrhuje ve dvou úrovních, které se od sebe liší podrobností analýz - tzv. malá a velká RIA. Pro provádění malé a velké RIA jsou stanovena mezní kvantitativní a kvalitativní kritéria, která však mohou být rozhodnutím vlády upravena tak, aby zohledňovala její programové priority. Na základě odhadů a zahraničních zkušeností se předpokládá, že v cca 90% případů by mělo stačit pouze provedení malé RIA.

V průběhu implementační fáze bud postupně řešena maximální možná elektronizace celého procesu RIA. Cílem je odbourat papírovou formu dokumentů a zefektivnit komunikaci v průběhu zpracovávání RIA a učinit ji transparentní v souladu se záměry vlády v této oblasti. Již od počátku implementace RIA se ústředním správním úřadům ukládá zveřejňovat všechna provedená hodnocení na webových stránkách.

Návrh usnesení vlády předpokládá počátek účinnosti Obecných zásad od 1. 9. 2007. Účinnost novelizovaných Legislativních pravidel vlády, stanovujících povinnost postupovat podle Obecných zásad, je navrhována k 1. 1. 2008. Metoda RIA bude od 1. 9. 2007 bez výjimky aplikována u všech nových právních předpisů, jejichž příprava bude po tomto datu zahájena a na které se RIA vztahuje.

Návrhy právních předpisů, které jsou součástí plánu legislativních prací vlády pro rok 2007 a byly v okamžiku schválení RIA ve stádiu vysoké rozpracovanosti, budou na základě této skutečnosti posuzovány. Tento postup umožní vytvořit určitý přechodný režim, kdy Rada vlády pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu při hodnocení kvality a rozsahu RIA přihlédně k charakteru, rozsahu a naléhavosti právního předpisu.

Obecné zásady pro hodnocení dopadů (RIA), návrh ex-post přezkumu jejich účinnosti

Obecné zásady jsou připraveny v souladu s Legislativními pravidly vlády a definují postup pro provádění článků 2, 4, 9 a 14. Nejedná se tedy o zavádění zcela nových povinností, ale o sjednocení postupu a obsahu plnění těch stávajících takovým způsobem, aby byly vytvářeny právní předpisy, které jsou skutečně nutné a vedly ke stanoveným cílům. Z důvodu začlenění RIA do legislativního procesu jsou vládě předkládána rovněž novelizovaná Legislativní pravidla vlády. Novela Legislativních pravidel vlády je předkládána vládě ministrem a předsedou Legislativní rady vlády ve stejném termínu jako obecné zásady.

Obecné zásady byly vytvořeny na základě vládou schváleného Návrhu metodiky pro hodnocení dopadů v roce 2005. Pro její úpravu byla v rámci Rady pro rozvoj podnikatelského prostředí vytvořena pracovní skupina, jejímiž členy byli zástupci podnikatelů, zaměstnaneckých svazů, akademické sféry i státní správy. Jednotlivé části byly rovněž

konzultovány s experty ze Spojeného království v rámci organizovaných seminářů pořádaných v ČR v spolupráci s velvyslanectvím Spojeného království.

Obecné zásady jsou koncipovány jako popis po sobě jdoucích kroků, které musí být učiněny v rámci hodnocení dopadů. Obecné zásady definují obecný postup, jehož jednotlivé kroky budou postupně a podle potřeby upřesňovány zpracováním „příruček“ pro vyhodnocování jednotlivých typů dopadů nebo pro využívání analytických metod včetně příkladů. V současné době je již zpracována metodika pro měření administrativní zátěže podnikatelů a metodika pro stanovení plánovaných nákladů na výkon veřejné správy.

Z důvodu zajištění jednotné struktury jsou v příloze obecných zásad uvedeny šablony pro zpracování Závěrečné zprávy RIA. Závěrečná zpráva RIA bude vždy (až na stanovené výjimky) součástí obecné části důvodové zprávy nebo odůvodnění.

Pro rozšíření povědomí a znalosti postupů prováděných v rámci RIA byl vytvořen vzdělávací kurz pro zaměstnance ústředních správních úřadů, ve kterém mají možnost se seznámit s těmito postupy a formou závěrečné práce se naučit je také aplikovat. Kurz je zabezpečován Institutem státní správy (Ministerstvo vnitra) již od roku 2006.

U obecných zásad se navrhuje přezkoumání jejich účinnosti do konce roku 2008.

Dopady na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, podnikatelské prostředí, životní prostředí a sociální dopady.

Zavedení RIA se dotýká zejména procesních postupů při přípravě právních předpisů na úrovni ústředních správních úřadů. Pro implementaci RIA se nepožaduje navýšení počtu zaměstnanců ústředních správních úřadů. Veškeré činnosti související s RIA musí být zabezpečeny v rámci stávajících kapacit a finančních zdrojů. Většina povinností již vyplývá ze současného znění Legislativních pravidel vlády a v souladu s kompetenčním zákonem mají již nyní všechny ústřední správní úřady povinnost „zkoumat společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzovat dosahované výsledky a činit opatření k řešení aktuálních otázek.“

Zavedením RIA se legislativní proces stává do určité míry časově, organizačně a v některých případech i finančně náročnější (zejména je-li využito služeb externích odborníků). V této souvislosti je však třeba upozornit, že řada úřadů již v současné době zpracování některých materiálů (včetně legislativních) řeší dodavatelským způsobem.

Současně však RIA na straně druhé vede k mnohonásobným úsporám a to prostřednictvím efektivnější regulace a snížení počtu novel ve smyslu „prevence“ špatných opatření, jejichž náklady v důsledku převyšují přínosy. V USA např. podrobnou analýzou mj. zjistili, že ačkoliv náklady na vyhodnocení dopadů dle metody RIA lze ročně vyčíslit v desítkách milionů dolarů, úspory, kterých je díky aplikaci RIA ročně dosahováno, převyšují tyto náklady řádově – pohybují se ročně ve stamilionech USD¹. Analýzy provedené v USA rovněž uvádějí, že od doby, kdy byla v USA zavedena povinnost provádět RIA, klesly náklady způsobované regulací o 60% a zdvojnásobily se užítky plynoucí z regulace².

1 Podrobněji viz Validating Regulatory Analysis: 2005 Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities.

² Pramen: Vystoupení ředitele Úřadu pro řízení a rozpočet Bílého domu J. Grahama na EU-US Regulatory Forum, 26. ledna 2006.

V případě řešení složitých analýz, kdy bude vhodné některá hodnocení zpracovat externím dodavatelem, mohou být využity zdroje z operačních programů. V Operačním programu Lidské zdroje a zaměstnanost 2007 – 2013 bude v prioritní ose 4 Veřejná správa a veřejné služby podpořeno mj. zlepšování kvality regulace, které spočívá také v zavedení metody RIA. Takto podporované činnosti by měly přispět ke zvýšení efektivity veřejné správy a veřejných služeb a zlepšení podnikatelského prostředí. Realizace aktivit v oblasti zlepšování regulace je doporučována ze strany Evropské komise při vyjednávání podpory ze strukturálních fondů v období 2007-2013. V tomto ohledu mohou úřady, které již v minulosti využívaly externích zpracovatelů a hradily veškeré související náklady ze svých rozpočtových kapitol, uspořit díky čerpání prostředků ze strukturálních fondů část finančních prostředků.

Pro podnikatelské prostředí je zavedení RIA pozitivní. Zástupci podnikatelů po změně tvorby právní regulace již několik let hlasitě volají. Ze studií Světové banky, OECD a zemí, které již RIA několik let aplikují vyplývá, že zavedení hodnocení dopadů přispívá ke kvalitě právního prostředí, které má dále pozitivní vliv na hospodářský růst a konkurenceschopnost ekonomiky.

Hodnocení dopadů regulace jako přístup, který se snaží hledat optimální řešení v rámci ekonomického, sociálního a environmentálního pilíře, má rovněž pozitivní sociální dopady a dopady na životní prostředí, protože nedochází k upřednostňování jedné skupiny dopadů na úkor jiných.

S plánovaným zavedením hodnocení dopadů RIA je spojeno také určité riziko, kterého si je předkladatel plně vědom. Vzhledem k tomu, že se ústřední správní úřady budou muset vypořádat se zvýšenými nároky na požadovanou kvalitu předkládaných právních předpisů, hrozí, že se předkladatel pokusí v některých případech obejít standardní legislativní proces. Zejména hrozí, že předkladatel může obejít legislativní proces na úrovni vlády tím, že se bude snažit o předkládání změn pomocí poslaneckých návrhů. Toto obcházení je velmi nežádoucí. Záleží na postoji jednotlivých ministrů a zejména vlády, aby tomuto předešla. Toto riziko by mohlo v budoucnosti eliminovat zavedení obdobných postupů v Parlamentu ČR.

Připomínkové řízení a vypořádání připomínek

Materiál byl rozeslán do neformálního připomínkového řízení v prosinci 2006 všem členům pracovní skupiny v rámci Rady pro rozvoj podnikatelského prostředí. Věcné připomínky byly do materiálu zpracovány. Do mezirezortního připomínkového řízení byl materiál odeslán dne 7. 6. 2007 a současně zveřejněn na webových stránkách Ministerstva vnitra.

Zásadní připomínky k materiálu uplatnily tyto úřady: Ministerstvo financí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí, Český telekomunikační úřad, ministr a předseda Legislativní rady vlády a Úřad pro ochranu osobních údajů.

Nadále přetrvává rozpor s Ministerstvem pro místní rozvoj, Ministerstvem spravedlnosti a Ministerstvem zemědělství.

Ministerstvo pro místní rozvoj zásadně nesouhlasí s předloženým materiálem. Uvádí, že „navrhovaná procedura může v širším měřítku představovat další krok k podvázání funkcí již tak málo akceschopného národního státu“. S tímto nelze zásadně souhlasit s ohledem na výše uvedené zkušenosti zemí, které již RIA zavedly. Zavedení RIA do legislativního procesu vyplývá rovněž z programového prohlášení koaliční vlády.

Ministerstvo spravedlnosti trvá na sladění termínů účinnosti novely Legislativních pravidel vlády (navrhuje se k 1.1.2008) a Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (navrhuje

se k 1.9.2007). Rozhodnutí o sladění termínů je ponecháno vládě s tím, že je podstatné, aby účinnost Obecných zásad nebyla stanovena k pozdějšímu datu než účinnost novely Legislativních pravidel vlády.

Ministerstvo zemědělství požaduje minimalizovat požadavky na malou RIA, která se bude provádět u transpozičních předpisů. Tento požadavek uplatňuje s ohledem na to, že cca 90% legislativní činnosti rezortu spočívá v implementaci legislativních aktů ES pro jejichž implementaci jsou stanoveny velmi krátké transpoziční nebo adaptační lhůty.

S tímto požadavkem předkladatel nesouhlasí z následujících důvodů: Smyslem provádění RIA u transpozičních předpisů v plném rozsahu je rovněž vedeno snahou zabránit rezortům v přejímání požadavků, které nejsou na úrovni EU nutně vyžadovány a jejich implementace je na uvážení jednotlivých států, případně i zabránit přidávání nových nadbytečných požadavků ze strany ČR.

Současně upozorňujeme, že Evropská komise v současné době provádí při přípravě legislativních aktů hodnocení dopadů. ČR se také podílí na tvorbě evropské legislativy v raných fázích jejího vzniku formou účasti v pracovních skupinách a má možnost podobu předpisu ovlivnit. Legislativní akt přijatý na úrovni EU je pro jednotlivá ministerstva známý již předem a mohou se na jeho implementaci průběžně připravovat. Vyhodnocení dopadů nemusí být z tohoto pohledu tak náročné a zpracovatel transpozičního předpisu má možnost využít RIA, která byla zpracována Evropskou komisí.