

Kvalita hodnocení dopadů regulace (RIA) v ČR

Dita Tesárková

EEIP, a.s., 26. 5. 2016

RIA - Definice

- Soustava metod směřujících k systematickému hodnocení pozitivních a negativních dopadů variant navrhované (ex ante) či existující (ex post) regulace.
- Regulací chápeme soubor nástrojů, pomocí nichž vláda ovlivňuje chování občanů a jejich skupin (jako např. podnikatelů) s cílem řešit identifikované problémy:
 - = zákony,
 - = oficiální a neoficiální nařízení a podzákoné normy vydávané na všech úrovních státní správy,
 - = pravidla vydávaná nevládními nebo samoregulačními orgány, na které byly delegovány regulační pravomoci.

RIA - Cíle

- Zefektivnění procesu tvorby legislativních předpisů a jejich účinnosti
- V širším kontextu posílení výkonnosti tržního hospodářství a zlepšení fungování hospodářské soutěže



- Nutí zamyslet se nad všemi důsledky přijetí legislativního opatření a
- identifikovat a analyzovat i alternativní možnosti řešení problému vedle přímé regulace, tj. i možná řešení neregulačního typu (spoluregulace, samoregulace apod.)

RIA - Struktura

1	DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE.....	3
1.1	NÁZEV	3
1.2	DEFINICE PROBLÉMU	3
1.3	POPIS EXISTUJÍCÍHO PRÁVNÍHO STAVU V DANÉ OBLASTI.....	6
1.4	IDENTIFIKACE DOTČENÝCH SUBJEKTŮ.....	7
1.5	POPIS CÍLOVÉHO STAVU.....	8
1.6	ZHODNOCENÍ RIZIK.....	8
2	NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ	10
3	VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ.....	11
3.1	IDENTIFIKACE NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ.....	11
3.2 – 3.3	NÁKLADY A PŘÍNOSY	13
3.3	VYHODNOCENÍ VARIANT.....	18
4	NÁVRH ŘEŠENÍ	19
5	IMPLEMENTACE DOPORUČENÉ VARIANTY A VYNUCOVÁNÍ.....	20
5.1	VYNUCOVÁNÍ.....	20
6	PŘEZKUM ÚČINNOSTI REGULACE.....	20
7	KONZULTACE A ZDROJE DAT	21

Předpoklady kvalitní RIA (1)

- Návrh právního předpisu by nikdy neměl být zpracován dříve než RIA, tj. RIA by měla být vždy zpracována ex-ante.
- V opačném případě hrozí:
 - odtržení návrhu od reality, kterou má reflektovat;
 - v případě nedostatečného posouzení nákladů a přínosů může implementace nového právního předpisu vést k výrazné distorzi vybraných právních vztahů, podnikatelského, konkurenčního prostředí apod.

Předpoklady kvalitní RIA (2)

Klíčovou součástí procesu RIA = konzultace.

- potřeba zapojení maximálního počtu dotčených stran
- soukromé subjekty se podílí na tvorbě legislativy =
 - na jedné straně dojde jakoby k částečné institucionalizaci lobbingu,
 - na druhé straně proces RIA vede k otevření tzv. „Pandořiny skříňky“.

Předpoklady kvalitní RIA (3)

Hlavní přínos konzultací:

- identifikace správné podstaty problému,
- nalezení případných alternativních a méně nákladných řešení daného problému,
- identifikace potenciálních rizik spojených s implementací jednotlivých variant,
- vyšší transparentnost procesu RIA a tvorby legislativního předpisu,
- odstranění potenciálních konfliktních míst a vzniku pocitu spolupodílení se na tvorbě legislativního předpisu u dotčených stran = zjednodušení průchodu předpisu legislativním procesem a dle empirické zkušenosti snížení počtu připomínek podaných v rámci mezirezortního připomínkového řízení.

Předpoklady kvalitní RIA (4)

Potřeba objektivizace nálezů z konzultací:

- Diskuze s větším počtem protipólně orientovaných názorových stran + podložení relevantními statistickými daty = objektivizace nálezů učiněných v rámci konzultací.
- Objektivizace nutná, protože:
 - orgány veřejné správy nejsou zpravidla dokonale informované o potenciálních dopadech navrhovaných opatření a silnější zájmové skupiny mohou předávat žádané informace regulatorním orgánům s perspektivou, že se jim podaří ovlivnit regulaci ve svůj prospěch;
 - některé skupiny dotčených subjektů (spotřebitelé, MSP apod.) mají omezenější schopnost informovat o svých názorech regulatorní orgány než subjekty jiné.

Předpoklady kvalitní RIA (5)

- Výstupem celého procesu musí být odpověď na otázku:
 - zda přínosy zvažovaného opatření odpovídají nákladům - $B \geq C$
 - zda jednotlivé dotčené strany budou rovnoměrně postiženy.
- V případě pozitivního dopadu na státní rozpočet je nutné zhodnotit, zda tento efekt není převážen neúměrnými náklady pro některou z dotčených skupin např. ve formě vyšší administrativní zátěže.
- Provedení hodnocení dopadů regulace před přijetím určité právní úpravy by tak mělo zamezit implementaci předpisů, které mohou ve svém důsledku nerovnoměrně zatížit některé dotčené strany bez toho, aby tyto náklady byly v přiměřené míře vyváženy přínosy.

Předpoklady kvalitní RIA (6)

- Nutnou podmínkou = vyvinutí potřebných znalostí/schopností u osob odpovědných za zpracovávání RIA, neboť kvantifikace nákladů a přínosů odvíjející se od obecné struktury rozhodovacího procesu aplikovaného celou vládnoucí strukturou ve většině případů vyžaduje využití náročnějších metod:
 - školení státních zaměstnanců;
 - zmenšení propasti mezi profesemi právníků a ekonomů (disciplína „Law and Economics“), spolupráce obou profesí.

Předpoklady kvalitní RIA (6)

- Kvalitně provedené hodnocení dopadů regulace:
 - je jasné, stručné a přiměřené povaze problému, který se snaží hodnotit;
 - používá srozumitelný jazyk a vyhýbá se technickým pojmům pro neodbornou veřejnost nesrozumitelným;
 - používá nejlepší informace dostupné v době zpracovávání;
 - vyústuje v samostatný dokument, který dokáže problém jasně vysvětlit a nastínit možné alternativy k přijetí regulace.
- Proces hodnocení dopadů regulace nenahrazuje politické rozhodování, ale pouze vytváří předpoklady pro jeho kultivaci:
 - RIA = podklad pro rozhodnutí, které však zůstává na politicích.

Vývoj RIA v ČR (1)

2000	Usnesení vlády ze dne 27. 9. 2000 č. 950 – úkol - návrh způsobu zajištění administrativních kapacit pro analýzu dopadů a kontrolu kvality regulace
2001	Usnesení vlády ze dne 25. 6. 2001 č. 650 - na vědomí vzata „Analýza doporučení OECD pro další postup regulatorní reformy v ČR“ s následnou úpravou LPV*
2002	
2003	
2004	Usnesení vlády ze dne 17. 3. 2004 č. 237 – přijat materiál „Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy, obsahující vyřešení gesce a organizačního uspořádání“ a zahrnující projekt „Reforma regulace“
2005	Usnesení vlády ze dne 13. 4. 2005 č. 420, kterým se schvaluje postup začlenění metody pro hodnocení dopadů regulace na podnikatelské prostředí do procesu přípravy regulace
2006	
2007	Usnesení vlády ze dne: 13. 8. 2007 č. 877, kterým dochází k zavedení povinnosti provádět hodnocení dopadů metodou RIA od 1. 11. 2007, schváleny Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace
2008	
2009	
2010	Vláda schvaluje s účinností od 1. 8. 2011 přesun problematiky koordinace procesu (RIA) v z MV na ÚV ;
2011	Usnesením vlády ze dne 14. 12. 2011 č. 922 schválena aktualizace Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) Od 1. 11. 2011 zřízena Pracovní komise LRV – tzv. Komise RIA
2012	
2013	Dne 16. 10. 2013 vláda vzala na vědomí usnesením č. 774 „Zprávu o účinnosti Obecných zásad RIA“, na jejímž základě byly předloženy návrhy úprav Obecných zásad RIA
2014	Aktualizace Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace; změna nabyla účinností od 1. 2. 2014
2015	
2016	Aktualizace Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace; změna nabyla účinností od 3. 2. 2016

Vývoj RIA v ČR (2)

	2012	2013	2014
Vládní návrhy právních předpisů se zpracovanou RIA	80	102	110
<i>z toho vládní návrhy se zpracovanou RIA posuzované Komisí RIA</i>	<i>64</i>	<i>69</i>	<i>65</i>
<i>negativní stanovisko</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>8</i>
<i>kladné stanovisko bez připomínek</i>	<i>21</i>	<i>18</i>	<i>24</i>
<i>kladné stanovisko po dopracování</i>	<i>29</i>	<i>36</i>	<i>30</i>
<i>kladné stanovisko po přepracování</i>	<i>7</i>	<i>9</i>	<i>3</i>
Vládní návrhy právních předpisů bez zpracované RIA	67	74	75
Vládní návrhy právních předpisů celkem	147	176	185
Počet návrhů předložených na půdě Parlamentu ČR (bez RIA)	93	91	70
Počet návrhů právních předpisů předložených v ČR celkem	240	267	255

Zdroj: Komise RIA a její výroční zprávy na <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/uvod-87615/>

Konkrétní aplikace - Popis problému

- Často nedostatečná analýza problému, proč se jedná o problém a jaké jsou jeho určující faktory;
- Nutná přesná identifikace problému, podstaty a rozsahu problému, pravděpodobnosti výskytu nějaké problémové situace a důsledků;
- Nástrojem analýzy může být „problémový strom“;
- Použití kvantifikovaných údajů;
- Podpůrné důkazy (empirické zkušenosti, zprávy odborníků a vědeckých týmů, apod.);
- Jakým způsobem by se problém vyvíjel s dosavadním přístupem „nulové změny v dané politice“.

Konkrétní aplikace – Sběr dat

Primární data

- zdrojová data přímo od dotčených stran;
- pro sběr primárních dat využíváno dotazníkových šetření, konzultací a polostrukturovaných rozhovorů;
- objektivizace nálezů na základě relevantních statistických dat.

Sekundární data

- v rámci analýzy sekundárních dat se jedná o využití již sesbíraných dat, tzv. reanalýzu;
- data z existujících statistických databází a dalších informačních zdrojů - Český statistický úřad; Eurostat; relevantní rezortní ministerstva; výsledky realizovaných průzkumů apod.

Konkrétní aplikace – Cíl, rizika

- Popis existující regulace/vládní politiky pro danou oblast
- Identifikace klíčových hráčů/ dotčených skupin populace
- Popis cílového stavu
 - stav, ke kterému by mělo vést řešení problému;
 - kvantifikace - důležitá později při prosazování politik a vyhodnocování.
- Zhodnocení rizik
 - rizika zachování současného stavu;
 - (rizika navržených variant);
 1. Identifikace rizika;
 2. Určení míry rizika pomocí stanovení parametrů rizika - pravděpodobnosti negativních důsledků a jejich rozsahu;
 3. Analýza možností snížení nebo eliminace rizika.

Konkrétní aplikace – Varianty politik

- Základní postup:
 1. Určit varianty politiky pro splnění cílů.
 2. Posoudit nejvhodnější mechanismy realizace (regulační/neregulační přístupy).
 3. Zahájit zúžení rozsahu prostřednictvím přezkoumání technických a jiných překážek a poměrováním na základě kritéria efektivity, účinnosti a konzistence.
 4. Sestavit užší seznam potenciálně platných variant další analýzy.
- Vždy pracovat s nulovou variantou - benchmark

Konkrétní aplikace – Náklady a přínosy

- Hodnocení přínosů a nákladů je klíčovou analytickou součástí RIA.
- Řešení by mělo být přijato pouze v případě, že užitky z něj plynoucí převyšují náklady, které z řešení plynou.
- Dopady řešení vyhodnoceny z hlediska celé společnosti i z hlediska jednotlivých společenských skupin a dotčených stran.
- Při kvantifikaci nákladů a přínosů je třeba počítat jenom s těmi, které vzniknou dodatečně v porovnání se situací, že nebude přijata žádná regulace.
- Definice vhodných věcných okruhů dle identifikovaných problémů.

Konkrétní aplikace – Náklady

Náklady pro státní správu

- náklady na zaměstnance (zejména mzdové náklady a jiné odměny); dodatečné investiční náklady (budovy, nákup IT, apod.); další náklady (na cestování, ubytování, apod.); náklady na vynucování

Náklady pro podnikatelské subjekty

- náklady plynoucí ze zavedení (nebo posílení) informační, poplatkové, ohlašovací povinnosti, nebo povinnosti zaručit/evidovat/zřídit/provozovat XY; zvýšení ceny vstupů; náklady na změny ve výrobě, dopravě, marketingu (nákup nových výrobních technologií, noví zaměstnanci, apod.); změny dodavatelských zdrojů; zpoždění při zavádění nových výrobků na trh; omezení dostupnosti výrobků či služeb (např. zvýšení věkové hranice, vázaný prodej apod.); náklady obětované příležitosti

Náklady pro společnost

- snížení hospodářského růstu; omezení hospodářské soutěže; vliv na hospodářskou soutěž; zvýšení nezaměstnanosti; zhoršení životního prostředí; zhoršení sociální rovnosti; znevýhodněné některé sociální skupiny; snížení úrovně bezpečnosti práce

a další...

Konkrétní aplikace – Přínosy

- Snížení administrativních nákladů;
- Snížení nákladů na přizpůsobování se regulaci;
- Úspory z rozsahu pro podnikatelské subjekty;
- Snížení cen produktů a služeb pramenící z odstranění restrikcí či zvýšení hospodářské soutěže;
- Zvýšení kvality produktů a služeb;
- Rozšíření sortimentu produktů a služeb;
- Snížení úrazů, výskytů nemocí, apod. (a z toho plynoucí úspory výdajů na zdravotnictví);
- Zlepšení kvality životního prostředí;
- Zvýšení informovanosti občanů, spotřebitelů, podnikatelských subjektů či orgánů veřejné správy;
- Růst zaměstnanosti, hospodářský růst, sociální spravedlnost, atd.

Konkrétní aplikace – Vyhodnocení

- V analýze je vhodné postupovat od jednodušěji kvantifikovatelných dopadů pro jednotlivé subjekty k obtížněji kvantifikovatelným veličinám.
- V případě, že není možné dopady přesně stanovit, je dobré je alespoň odhadnout ve formátu řádů.
- Pokud není možné dopady kvantifikovat ani tímto způsobem, je potřebné stanovit jiné alternativní metody, případě popsat efekty alespoň slovně.
- Vyhodnocení – nejčastěji multikriteriální analýza.

Konkrétní aplikace – Implementace

- Určení správního orgánu, který bude odpovědný za implementaci regulace;
- Uvedení činností, které budou regulované subjekty nuceny provádět v důsledku implementace regulace jako poskytování dodatečných informací, vyplňování formulářů, atd.;
- Uvedení výčtu všech orgánů veřejné správy, které budou hrát úlohu při zavádění a vynucování regulace (včetně potřebných zdrojů);
- Popis, jaké informace budou třeba pro administraci řešení a 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 správního orgánu, apod.);
- Určení způsobu poradenství ze strany státu pro regulované subjekty – metodické vedení apod.

Konkrétní aplikace – Kontrola, přezkum

Vynutitelnost

- klíčová pro funkčnost předpisu;
- popis mechanismů pro zajištění dodržování právní normy, popis nástrojů pro odhalování porušení pravidel, popis trestů za porušení pravidel – sankce – zdůvodnění jejich výše \leftrightarrow CIA.

Přezkum

- návrh časového horizontu pro přezkum;
- návrh ukazatelů a veličin, které je třeba sledovat.

Děkuji za pozornost

Dita Tesárková