

Jak zlepšit kvalitu hodnocení dopadů regulace (RIA)

Prof. Michal Mejstřík

předseda komise pro RIA legislativní rady vlády
a Mezinárodní obchodní komory ČR, ředitel EEIP, profesor Institutu ekonomických studií FSV
University Karlovy v Praze

Prezentace pro mezinárodní konferenci **Regulatory Impact Assessment (RIA) in the Czech Republic and Other OECD Countries** konanou dne 1.6.2012 v Praze
Pořádanou OECD, Úřadem vlády ČR a Univerzitou Karlovou v Praze



**Komise pro
hodnocení
dopadů
regulace**

Legislativní rada vlády
České republiky

Podpořeno grantem Technologické Agentury ČR TD010136 (2012-2013) Nové metody
hodnocení dopadů regulace (RIA) a rizik korupce (CIA)



Přehled hlavních témat

- I. Směřování RIA
- II. Aktivity v RIA
- III. Komise pro RIA v ČR: nedávná praxe
- IV. Další kroky pro zlepšení RIA v České republice



Komise pro
hodnocení
dopadů
regulace

Legislativní rada vlády
České republiky

Podpořeno grantem Technologické Agentury ČR TD010136 (2012-2013) Nové metody
hodnocení dopadů regulace (RIA) a rizik korupce (CIA)



Technologická agentura
České republiky



Omega

Motto

- Mnohé státy stále přehlíží soukromý charakter regulovaných subjektů. Řada státních orgánů se stále chová tak, jako kdyby regulovala státní subjekty. V důsledku nadměrné frekvence změny nedokonalých předpisů tudíž přetrvává značné regulatorní riziko. Časté přizpůsobení změnám předpisů jde na úkor přizpůsobování se tržním změnám, je mimořádně nákladné. Podnikatelé de facto nastaví systém určitým způsobem a následuje šok, protože tento systém musí na vlastní náklady neustále přestavovat. Dominovat by však mělo přizpůsobování dynamickým tržním změnám, neboť zde spočívá jádro konkurenceschopnosti. Právní systémy však začaly generovat to, co se ve světě označuje jako zpětná vazba k „regulatory contract breach“. Tzn. v okamžiku, kdy dochází k hrozbě porušení soukromovlastnických práv, vyvolaných nedokonalou právní úpravou regulace, která způsobuje škody, mohou podnikatelé podnikající v prostředí dokonalejšího soudního systému takovéto škody formou odškodnění začít soudně vymáhat, pokud se cítí jako poškozená strana. Hrozba toho, že se regulátor dopustí zásadní chyby, která bude pro daňové poplatníky velice drahá, vede k tomu, že státy přistupují k regulaci mnohem svědomitěji, zejména ty státy, kde soukromé vlastnické subjekty již převažují. Právní systém, jako je v anglosaských zemích (ve Velké Británii a USA) ale i v řadě dalších zemích Evropy, takto stále více trestá zjevné chyby regulátorů vůči regulovaným soukromým podnikům. To je významným motivem pro doplnění důvodových zpráv přijímaných zákonů a směrnic o tzv. hodnocení dopadů regulace (RIA).
- Nicméně možnost domáhat se odškodnění se dotýká nejen nové regulace ale symetricky i odstraňování dosavadní regulace, která nečíslně deformovala poměry na trhu a upřednostnila určité skupiny podnikatelů, kteří by deregulací utrpěli škody...



Komise pro
hodnocení
dopadů
regulace

Legislativní rada vlády
České republiky

Podpořeno grantem Technologické Agentury ČR TD010136 (2012-2013) Nové metody
hodnocení dopadů regulace (RIA) a rizik korupce (CIA)



Technologická agentura
České republiky



Omega

Hodnocení dopadů regulace (RIA)

- **Co je hodnocení dopadů regulace (RIA)?**
- **RIA** = soustava metod směřujících k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů variant navrhované (ex ante) či existující (ex post) regulace
- **Regulace** - soubor rozmanitých nástrojů, „právních předpisů“ pomocí nichž vláda ovlivňuje chování občanů a jejich skupin (jako např. podnikatelů) s cílem řešit identifikované problémy
 - "právní předpis, zahrnuje: zákony, oficiální a neoficiální nařízení a podzákoné normy – vyhlášky (včetně relevantních věcných záměrů) vydávané na všech úrovních státní správy a pravidla vydávaná nevládními nebo samoregulačními orgány, na které byly delegovány regulační pravomoci .
- **Zkušenosti** zemí, kde RIA zavedena ⇔ správně vytvořený a implementovaný systém hodnocení dopadů napomáhá ke **zlepšení efektivnosti a účinnosti vládnutí** a rovněž v širším kontextu přispívá k **posílení výkonnosti tržního hospodářství a zlepšení fungování hospodářské soutěže**.
- V zásadě má RIA ve všech státech, kde se využívá, stejnou **základní strukturu**:
 - Rozkrytí problému k řešení
 - Zhodnocení různých variantních řešení (včetně „nulového“ řešení, regulačního a neregulačního)
 - Konzultace se zainteresovanými stranami
 - Odhad přímých a nepřímých nákladů a přínosů pro všechny aktéry společnosti/ekonomiky (ekonomické, sociální, environmentální)
 - Zdůvodnění výběru určité varianty regulace (proč je nejlepší...), jež má být aplikována



Komise pro
hodnocení
dopadů
regulace

Legislativní rada vlády
České republiky

Podpořeno grantem Technologické Agentury ČR TD010136 (2012-2013) Nové metody hodnocení dopadů regulace (RIA) a rizik korupce (CIA)



Technologická agentura
České republiky
W Omega

RIA – předpoklady úspěchu

- Předpoklady pro úspěšnou implementaci RIA :
- **Nikdy nesmí být zpracován návrh právního předpisu dříve než RIA – nezřídka odtržen od reality, kterou by měl reflektovat.** Jinak ji naopak může dlouhodobě pokrývit – „okurky EU“ . Proto RIA již ve fázi věcného záměru
- **Politická podpora** - důraz na implementaci
 - RIA nenahrazuje politické rozhodování ale vytváří předpoklady pro jeho kultivaci
 - RIA je jenom zdroj srozumitelně podávaných informací(=vyhýbá se technickým pojmům, které pro laika nejsou srozumitelné, rozhodnutí je na politicích
 - Nutnost politické podpory na překonání byrokratické strnulosti
- **Vyvinutí potřebných znalostí/schopností**
 - nutné využití zásadně náročnějších metod pro kvantifikaci dopadů, neboť se odvíjí od obecné struktury rozhodovacího procesu aplikovaného celou vládnoucí strukturou. Na rozdíl od „kolečka důvodových zpráv“ má umožňovat meziresortní intranetovou komunikaci a koordinaci („společný web“ s nástroji IQ Tools)
- Rozšíření možnosti **konzultovat** problémy se zainteresovanými stranami
- **Přilákaní soukromých subjektů**, aby se podílely na tvorbě legislativy – částečná institucionalizace lobbingu ale i otevření Pandořiny skříňky
- **Školení státních zaměstnanců** – překlenutí odporu k RIA – propast mezi právníky a ekonomy (případ disciplíny Law and Economics)



Komise pro
hodnocení
dopadů
regulace

Legislativní rada vlády
České republiky

Podpořeno grantem Technologické Agentury ČR TD010136 (2012-2013) Nové metody hodnocení dopadů regulace (RIA) a rizik korupce (CIA)



Technologická agentura
České republiky

Omega

Aktivity v RIA v ČR (1)

- Milníky uvedeny v presentaci pana místopředsedy LRV
- Vypracování pokynů k RIA
 - Inspirace v EU a VB
 - První verze připravena v roce 2005 týmem pro RIA na Úřadu vlády (později Ministerstvo vnitra) ve spolupráci s externími specialisty, včetně prof. Mejstříka
 - na podzim roku 2011 týmem RIA na Úřadu vlády připravena druhá verze formálních pravidel.
- Semináře k RIA
 - Přes 400 státních úředníků absolvovalo RIA semináře, vedené EEIP a dalšími externími specialisty
 - 3 denní kurz
 - První den principy RIA, IA, RIA benchmark, druhý den CBA, multikriteriální hodnotící metody, třetí den vyhodnocení domácích úkolů



Komise pro
hodnocení
dopadů
regulace

Legislativní rada vlády
České republiky

Podpořeno grantem Technologické Agentury ČR TD010136 (2012-2013) Nové metody
hodnocení dopadů regulace (RIA) a rizik korupce (CIA)



Technologická agentura
České republiky



Omega

Aktivity v RIA v ČR (2)

- RIA výzkum a aktualizace podle IA
 - Leden 2008 konference praktických a akademických odborníků
 - Květen 2008 mezinárodní konference k EU IA, snížení administrativní zátěže a potenciální implementace nových metod do české praxe; podpis pražské deklarace o spolupráci k lepší regulaci a lepšímu obchodnímu prostředí (CZ, D, DK, EE, NL, S, UK)
 - Věda a výzkum v oblasti RIA a IA
- Vyhodnocení dopadů implementace RIA v ČR
 - Několik formálních evaluací RIA od roku 2007, příklady nejlepší praxe
 - Potřeba zvýšit kvalitu přezkumných mechanismů v RIA
 - Aktualizace metodiky hodnocení
- RIA přesunuta na Úřad vlády
 - Proces RIA blíže k vládě (lepší řešení než Min. vnitra)
 - Lepší koordinace napříč legislativním procesem, řízeno Legislativní radou vlády



Komise pro
hodnocení
dopadů
regulace

Legislativní rada vlády
České republiky

Podpořeno grantem Technologické Agentury ČR TD010136 (2012-2013) Nové metody hodnocení dopadů regulace (RIA) a rizik korupce (CIA)



Technologická agentura
České republiky



Omega

Komise pro RIA v ČR : nedávná praxe

- Komise pro RIA
 - Založena jako součást Legislativní rady vlády ve druhé polovině roku 2011, skládá se z nezávislých expertů
 - Poskytuje stanoviska ke zprávám RIA s ohledem na jejich formu, dodržování metodiky (počínaje identifikací problému až po zohlednění administrativních nákladů) a odůvodnění dané formy právního předpisu
 - Podpořena týmem RIA Úřadu vlády
- První reflexe činnosti komise
 - Komise pro RIA posuzovala 32 návrhů nových právních předpisů z hlediska předloženého hodnocení dopadů RIA.
 - Komise se shodla, že až na dva návrhy neodpovídaly předložené materiály nastaveným standardům. Většinou scházela empirická analýza, která by odůvodnila právní předpisy tak, aby se jednalo o „evidence-based policy“.
 - Předkladatelé s podporou zpravodajů a dalších členů komise RIA předkládané materiály RIA i samotné právní předpisy postupně dopracovávali. To umožnilo kromě několika výjimek vydat kladné prohlášení komise pro RIA, že lze pokračovat v legislativním procesu a předlohy projednat v Legislativní radě vlády.



Komise pro
hodnocení
dopadů
regulace

Legislativní rada vlády
České republiky

Podpořeno grantem Technologické Agentury ČR TD010136 (2012-2013) Nové metody hodnocení dopadů regulace (RIA) a rizik korupce (CIA)



Technologická agentura
České republiky



Omega

Další kroky ke zlepšení RIA v ČR

- Souhrn doporučení komise „Desatero“ pro postup při zpracování Přehledu dopadů
- Nástroje a standardy ke zhodnocení dopadů
 - Aktualizace metodiky RIA
 - Standardizované a inovativní nástroje k hodnocení, předpřipravené hodnotící modely sdílené napříč resorty
- Posílení vzdělávání v RIA
 - Strukturované prezentace RIA na webu
 - E-learning a další moderní metody vzdělávání
 - Konference a další události ve sdílení informací
- Corruption Impact Assessment (CIA)
 - Představení nástrojů pro zhodnocení rizik korupce v legislativě
- Mezinárodní spolupráce
 - Shromažďování osvědčených postupů RIA, české i zahraniční zkušenosti (včetně EU)
 - Mezinárodní spolupráce s dalšími subjekty RIA, s EU IAB a dalšími poradními orgány.
 - Problém zatím vzniká ve druhém čtení návrhů zákonů v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR - Jednací řád



Komise pro
hodnocení
dopadů
regulace

Legislativní rada vlády
České republiky

Podpořeno grantem Technologické Agentury ČR TD010136 (2012-2013) Nové metody hodnocení dopadů regulace (RIA) a rizik korupce (CIA)



Technologická agentura
České republiky



Omega

Děkuji za pozornost!

Otázky? Komentáře?

Prof. Michal Mejstřík

michal.mejstrik@eeip.cz

ria@vlada.cz



Kmise pro
hodnocení
dopadů
regulace

Legislativní rada vlády
České republiky

Podpořeno grantem Technologické Agentury ČR TD010136 (2012-2013) Nové metody
hodnocení dopadů regulace (RIA) a rizik korupce (CIA)



W Omega

10