

Jak zlepšit kvalitu hodnocení dopadů regulace (RIA)

Prof. Michal Mejstřík

předseda komise pro RIA české legislativní rady vlády,

ředitel EEIP,

profesor Institutu ekonomických studií FSV University Karlovy v Praze

Presentace pro seminář v PSP konaný dne 21.4.2015 v Praze

Přehled hlavních témat

I.Směřování RIA

I.Aktivita v RIA

I.Komise pro RIA v ČR: nedávná praxe

I.Další kroky pro zlepšení RIA v České republice

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 nezřídka deformovala poměry na trhu a upřednostnila určité skupiny podnikatelů, kteří by deregulací utrpěli škody...

Hodnocení dopadů regulace (RIA)

Co je hodnocení dopadů regulace (RIA)?

⑩ **RIA** = soustava metod směřujících k systematickému hodnocení negativních a pozitivních dopadů variant navrhované (ex ante) či existující (ex post) regulace

⑩ **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 podzákonné 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 .

⑩ **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**.

⑩ V zásadě má RIA ve všech státech, kde se využívá, stejnou **základní strukturu**:

1. Rozkrytí problému k řešení
2. Zhodnocení různých variantních řešení (včetně „nulového“ řešení, regulačního a neregulačního)
3. Konzultace se zainteresovanými stranami
4. Odhad přímých a nepřímých nákladů a přínosů pro všechny aktéry společnosti/ekonomiky (ekonomické, sociální, environmentální)
5. Zdůvodnění výběru určité varianty regulace (proč je nejlepší...), jež má být aplikována

RIA – předpoklady úspěchu

Předpoklady pro úspěšnou implementaci RIA :

1. Nikdy nesmí být zpracován návrh právního předpisu dříve než RIA – nezřídka odtržen od reality, kterou by měl reflektovat. Jinak ji naopak může dlouhodobě pokřivit – „okurky EU“ . Proto RIA již ve fázi věcného záměru

2. 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

3. 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)

4. Rozšíření možnosti konzultovat problémy se zainteresovanými stranami

5. Přilákaní soukromých subjektů, aby se podílely na tvorbě legislativy – částečná institucionalizace lobbingu ale i otevření Pandořiny skříňky

6. Školení státních zaměstnanců – překlenutí odporu k RIA – propast mezi právníky a ekonomy (případ disciplíny Law and Economics)

Reformovaný model RIA v České republice

- RIA přesunuta na Úřad vlády
 - Zavedení procesu RIA blíže k ústřední vládě (lepší řešení než Ministerstvo vnitra)
 - Lepší koordinace napříč legislativním procesem, řízeno Legislativní radou vlády
- Využití RIA
 - Ke každé nově přijaté regulaci musí být předložen „Přehled dopadů“ (ve formě šablony): V případě významných dopadů navrhovaných nařízení, komise pro RIA požádá o vypracování RIA
 - Nový model trochu snížil předchozí vysoký počet výjimek ze zpracování RIA, t.j. nově povinné ve všech tzv. “věcných záměrech” zákonů (první stupeň vládního rozhodnutí o budoucím obsahu nově zamýšleného nařízení)
 - Návrh nového právního předpisu s povinnou RIA by neměl bez hodnocení dopadů RIA a stanoviska komise pro RIA, pokračovat v legislativním procesu a být předložen Legislativní radě vlády, neměl by být předložen ani vládě ke schválení, výjimky
 - Problém zatím vzniká ve druhém čtení návrhů zákonů v PSP, jednací řád

Celkový přehled projednávaných návrhů právních předpisů v ČR v r. 2014

	70
	119
	189
	185
	75
	110
	5
	65
	220
	61
	159



Pár příkladů RIA a PSP, EU a EP

□ RIA energetický zákon

- Projednávání zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů (podpory solární energie) v roce 2005 a poslanecké pozměňovací návrhy ke snížení limitu 5% meziročního poklesu výkupních cen elektřiny bez RIA
- Projednání návrhu novely energetického zákona 2014-5 - Připomínky komise RIA, Požadavky poslanců KDÚ aj., komunikace s kluby
- MPO dopracovalo RIA včetně dopadů poslaneckých návrhů, vyjádření Komise RIA k předloženému dopracování a že bylo doporučeno z hlediska metodického přístupu, nikoliv řečně schvalováno

□ Další příklady využití RIA

- Návrh VZ zákona NBU o kybernetické bezpečnosti, vrácen a kompletně přepracován s ohledem na problém a dotčené strany (“věcný záměr“ zákona - první stupeň vládního rozhodnutí o budoucím obsahu nově zamýšleného nařízení)
- Těsná mezinárodní spolupráce s předními státy EU v rámci RegWatch Europe (Německo, VB, Nizozemí, Švédsko+ČR). V rámci nových členských zemí Komise RIA oceňována, jednání s MEP a vicepresidentem EK Timmermansem 2015

Děkuji za pozornost!

Otázky? Komentáře?

Prof. Michal Mejstřík
michal.mejstrik@eeip.cz
ria@vlada.cz