

V Praze dne 6. srpna 2013
Č.j.: 587/13/REV1

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace
k návrhu
novely zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

I. Úvod:

Předkládaná úprava obsahuje poměrně rozsáhlé změny zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Předložené hodnocení dopadů regulace, které bylo projednáno za účasti předkladatele dne 21. června 2013, bylo v návrhu stanoviska Komise RIA identifikováno jako velmi stručné a nerespektující obecná pravidla ani strukturu Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace.

Předkladatel mj. uváděl, že převážná část navrhované novely obsahuje změny procesního a technického charakteru, bez dopadů na věcnou stránku právního předpisu, resp. na ekonomickou náročnost nebo na regulaci cílových skupin subjektů. Komise ale ve svém prvním stanovisku konstatovala, s vědomím této teze, že Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) předložilo důvodovou zprávu obsahující pouze povrchní až nulové hodnocení dopadů regulace. Identifikace problému, na který má předkládaná novela reagovat, nebyla vůbec uvedena. Chyběl cíl a varianty předkládaného řešení. Jednotlivé změny nebyly zdůvodněny, předkladatel neuvažoval o variantách, nebyly provedeny ani kvalitativní odhady dopadů.

Toto revidované stanovisko bylo zpracováno k doplněné RIA předložené předkladatelem dne 22. července 2013 v podobě tří samostatných textů, a to k problematice Rady pro Evropské strukturální a investiční fondy, k přípravě strategických a rozvojových dokumentů a k upřesnění koordinační role MMR.

II. Připomínky a návrhy změn:

Původní verzi předložené RIA uplatnila Komise RIA následující připomínky:

Komise konstatovala, že nelze souhlasit s tvrzením, že novela obsahuje pouze změny procesního a technického charakteru, jelikož jsou v ní ukryty změny velmi zásadní, s velkými potenciálními dopady na regiony, obce i soukromý sektor.

Některé systémové změny uváděl dokonce sám předkladatel: „*dosavadní podpora regionálního rozvoje je vedle dosavadní podpory regionálního rozvoje, zaměřené na územní soudržnost a řešení disparit, rozšířena o podporu regionální konkurenceschopnosti, a to nejen v hospodářsky zaostávajících regionech.*“

Tato výše uvedená skutečnost představuje ovšem zásadní změnu principů regionální podpory, která je v jiných zemích široce diskutována a která vede k významné realokaci podpory (zde je to – zjednodušeně řečeno - přesun podpory od slabých k motorům růstu).

Na druhé straně Komise RIA konstatovala, že novela nezavádí změny či nereaguje na problémy, které jsou odborné obci známé a které jsou opakovaně zmiňovány v přehledu připomínek (úloha a součinnost jednotlivých aktérů, role obcí).

Důvody navrhovaných změn nebyly vysvětleny, dopady změn nebyly vůbec zkoumány. Novela byla rozmělněna do řady dílčích změn (tzv. procesního a technického charakteru), v nichž se však skrývají mnohé změny zásadní.

Připomínky krajů, Svazu měst a obcí i dalších institucí (které nahradily konzultační proces) byly vypořádány formálně, mnohdy byly odmítnuty ve své podstatě, ale formálně vysvětleny. Předkladatel se nevyrovnal s negativní odezvou na navrhované změny.

Na základě nově předložených dokumentů lze uvést, že identifikace problému je nyní v každém ze tří předložených textů vcelku srozumitelně artikulována.

Přesto se v převažující dikci však jedná o povrchní popisy, přičemž není jasné, co je příčinou a podstatou problému. Místy se jedná o velmi obecné popisy, především ale není nikde uvedeno a není jasné, co tyto problémy způsobuje, proč se jedná o problémy a komu jsou problémy vlastně způsobovány – jakým hráčům, jaké cílové skupině, jak je jejich chování ovlivněno, apod. Není ani zřejmé, jak tyto problémy ovlivňují rozvoj jednotlivých regionů ČR, jaké mají důsledky pro realizaci konkrétních programů, politik a intervencí, které mají za cíl regiony rozvíjet buď z úrovně centrální, nebo z úrovně regionální.

Odst. první kapitoly 1.5. lze považovat za klíčový, protože vlastně říká, že cílem zákona je kodifikovat to, co už se dávno děje, tedy napsat zákon, který jen popíše současný stav. Tento přístup lze považovat za legitimní, nicméně ostatní části textu RIA tomuto přístupu příliš neodpovídají.

Zcela chybí zmínka o současných kauzách sankcí pro kraje, chybí alespoň stručné vyhodnocení efektů dosavadní podpory regionálního rozvoje.

Rizika jsou ošetřena neurčitými formulacemi, přitom (jak již ukázala zkušenost současného programovacího období) mohou být obrovská. Např. se v této části se píše, že „...rostoucí obtíže spojené s praktickým dodržováním platné právní úpravy...“, ale současně nikde tyto obtíže či jejich důsledky pro jednání

a rozhodování různých dotčených skupin nejsou ani specifikovány, tím méně konkretizovány, nikde není napsáno, jaká je povaha těchto obtíží. Mělo by to být uvedeno v popisu problémů, ale dle názoru Komise RIA tomu tak není.

Mezi dotčenými subjekty jsou uvedeny pravděpodobně všechny subjekty nacházející se v České republice. Je sice možné, že při extenzivním výkladu pojmu dotčené subjekty jsou zprostředkovaně dotčeny všechny právnické a fyzické osoby, celá veřejná správa a občané, ale bez bližšího určení, jaké obtíže jsou jim způsobovány, jaké nesnáze díky uvedenému zákonu mají a jak je negativně ovlivněno jejich chování a zájmy, resp. jak se jejich chování podle stávajícího zákona negativně projeví na rozvoji regionu/ů, nelze takto obecný výčet subjektů přijmout.

Přínosy a náklady jsou představeny v podobě spíše obecných formulací. Jinými slovy se v podstatě říká, že *„je vlastně jedno, jestli se úprava přijme nebo ne“*. S vysvětlením, které lze najít na různých místech předložených dokumentů, že v současné době se postupuje jiným způsobem, než je uvedeno v současném zákoně, a že v případě, že se tyto postupy promítnou do zákona, nic se vlastně reálně nezmění.

V předložených dopracovaných textech není podstatně změněna pozice MMR ke konzultačnímu procesu, kritické výhrady jsou nadále pominuty.

Připomínky ke koordinační roli MMR

V textu chybí popis problému, namísto něj jsou uvedena „východiska“, která sice shrnují požadavky vyplývající z nové legislativy a představ o novém programovacím období, podle názoru Komise RIA navíc ne zcela jasně a nedůsledně, ale zajisté se v textu neuvádí, co v Česku v tomto ohledu nefunguje nebo funguje špatně a jaké to má důsledky pro rozvoj regionů, pro rozvoj a konkurenceschopnost ČR jako celku, pro vyrovnávání rozdílů mezi regiony apod.

Dopady a identifikace rizik, odrážka v pořadí 4. – hovoří se o elektronizaci, přičemž v popisu problémů či východisek není popsáno, co vlastně z elektronizace vyplývá, nebo že vůbec takový problém existuje a co způsobuje. Z tohoto důvodu lze těžko posuzovat, zdali návrh může pomoci vyřešit nějaké nedostatky, popřípadě které.

Jako cíl právní úpravy se uvádí *„koordinace“*, resp. *„silná koordinační role MMR a centrální řízení intervencí realizovaných pomocí fondů EU“*, ale v textu RIA není přesvědčivě uvedeno, k jakému dojde zlepšení v případě koordinace a jaké budou její důsledky - např. rozdělení konkrétních rolí, úkolů, povinností a zodpovědností v systému implementace kohezní politiky. V textu jsou podle názoru Komise RIA i nedostatečně zdůvodněna a popsána rizika, která se k novému programovému období váží, a přitom by jejich správné, věcné a přesvědčivé uvedení mohlo tento (nebo nějaký jiný) zákon podpořit, např. v podstatě chybí varování pro případy, kdy se ČR v Dohodě o Partnerství k něčemu zaváže a poté nedojde k plnění.

3 varianty možných řešení jsou popsány jen velice obecně. Chybí náklady a přínosy, resp. jsou zcela formálně napsány, v mnoha případech chybí alespoň jejich kvalitativní vyjádření. Náklady a přínosy pro různé dotčené skupiny, resp. náklady

a přínosy, které budou pocházet z toho, že některé věci se reálně změní, nejsou vyhodnoceny vůbec.

Konzultace jsou popsány tak, jakoby všechny uvedené orgány, pracovní skupiny, partnerská tělesa apod. jednomyslně a bezvýhradně podporovaly návrh nového zákona a nové vymezení role a postavení MMR. Zdá se, jakoby výsledkem konzultací byl skoro věcný návrh nové právní úpravy. Zdá se nepravděpodobné, že by souhlas a dokonce doporučení pro tuto úpravu bylo tak jednohlasné, bezkonfliktní a obecně přijímané a podporované.

Připomínky k části Rada

S ohledem na to, že část RIA je totožná s textem ke koordinační roli MMR, také připomínky jsou z metodicko-obsahové stránky totožné, jak je výše uvedeno.

III. Závěr:

Předložené dopracované hodnocení dopadů regulace ve třech textech doznalo určitého zlepšení v konzistenci a výstižnosti textu a představuje také výrazné zlepšení z pohledu formální přijatelnosti RIA.

Důležitost a význam problematiky i (nutných) navrhovaných změn však legitimují požadavek kritického zhodnocení minulého vývoje, jasného a pregnantního pojmenování problému, jasné argumentace navrhovaného řešení a zhodnocení rizik a dopadů.

Závěrečná zpráva RIA sice odpovídá struktuře stanovené Obecnými zásadami pro hodnocení dopadu regulace, nicméně v nejdůležitější části je pojata velmi formálně a zabývá se pouze legislativně technickým řešením problému. Z tohoto důvodu nelze jednoznačně potvrdit, že se jedná o efektivní postup.

Komise RIA si je vědoma, že nové vymezení role MMR, posílení jeho koordinační role, jeho pravomocí, jeho vlivu na řízení programů apod. jsou pro nové období zcela určitě nezbytné. Předložené texty prezentované předkladatelem jako dopracování RIA však nejsou přesvědčující o nutnosti a správnosti změn a z RIA nelze vyčíst, co vše a v jaké míře se změní.

Komise RIA proto konstatuje, že hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona by nadále vyžadovalo dopracování přinejmenším v následující argumentační ose: problém a jeho příčiny - řešení a jeho cíle - dopady navrhované varianty. Bez tohoto dopracování nelze jednoznačně přínosy nové právní úpravy podpořit.

Vypracovali: Prof. Jiřina Jílková, RNDr. Jan Vozáb

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise