Zpráva

z dotazníkového šetření k praxi hodnocení dopadů regulace 2019

Úřad vlády České republiky
Oddělení RIA

2020

SHRNUTÍ

Hodnocení dopadů regulace (dále RIA) je velice užitečný nástroj, který umožňuje vyhodnotit a porovnat varianty řešení problému dle jejich nákladů a přínosů a **vytvořit podklad pro informované rozhodnutí o nejvhodnějším řešení**. Přispívá ke zkvalitňování právního prostředí, zvyšuje transparentnost tvorby regulací, posiluje pocit odpovědnosti tvůrců politik vůči veřejnosti a zapojení adresátů regulace do celého procesu. I přes množství pozitiv je RIA v českém prostředí **často upozaďována a považována za zbytnou byrokracii**, administrativní zátěž či formální cvičení.

Ze zjištění vyplývá, že **příčiny vnímaných překážek v provádění RIA lze nalézt primárně na úrovni systémové či institucionální**. Závěrečnou zprávu RIA (dále ZZ RIA) nejčastěji zpracovávají věcné a legislativní útvary, obvykle **bez zapojení útvarů analytických**. Téměř polovina úřadů **nemá vytvořeny takové personální kapacity**, které by dle respondentů byly ideální pro zpracování jedné ZZ RIA. Více než polovina zpracovatelů uvádí, že **nemá dostatek času na vytvoření zprávy**. Dvě třetiny dotazovaných přiznávají, že se **ZZ RIA zpracovává souběžně s tvorbou návrhu legislativy**, fakticky tedy zpětně a ve chvíli, kdy je již rozhodnuto o konkrétním řešení. Většina zpracovatelů vnímá RIA jako činnost, pro kterou jsou nejvíce potřebné znalosti práva a legislativy, naopak nejméně statistická či matematická analýza.

Sběr dat k ZZ RIA obvykle probíhá formou výzkumu realizovaného přímo úřadem, sledováním relevantních informačních zdrojů, pořádáním pracovních skupin apod. **Až polovina zpracovatelů uvádí, že nemá k dispozici data ke zpracování ZZ RIA, nejčastěji chybějí ta statistická.** Práce s konzultacemi a jejich výstupy je běžnou součástí procesu RIA. Varianty se nejčastěji vyhodnocují pomocí analýzy nákladů a přínosů, druhým nejužívanějším je intuitivní postup. **Polovina dotazovaných vidí spolupráci napříč útvary a státní správou obecně jako nedostatečnou**, druhá zastává opačný názor.

Respondenti obecně považují RIA za časově spíše středně náročnou činnost, při které občasně vznikají problémy. Za časově nejnáročnější a zároveň nejvíce problematické považují vyhodnocení a identifikaci nákladů a přínosů a návrh variant řešení. Naopak nejméně času podle nich vyžadují identifikace dotčených subjektů a popis stávajícího právního stavu, který je zároveň nejméně problematickou částí.

DOTAZNÍK A SBĚR DAT

Dotazníkové šetření připravilo Oddělení RIA, útvar Sekce Legislativní rady vlády na Úřadu vlády ČR. **Cílem šetření bylo zmapovat praxi provádění RIA na ústředních orgánech státní správy prostřednictvím zkušeností zaměstnanců a zaměstnankyň, kteří se na hodnocení přímo podílejí.** Anonymizovaný online dotazník obsahoval 19 otázek, a to uzavřených i otevřených. Sběr dat probíhal během října až prosince 2019. Odkaz na dotazník byl rozeslán e-mailem zaměstnancům dotčených úřadů a zároveň zpřístupněn na stránkách ria.vlada.cz. Celkem se zapojilo téměř 100 respondentů a respondentek.

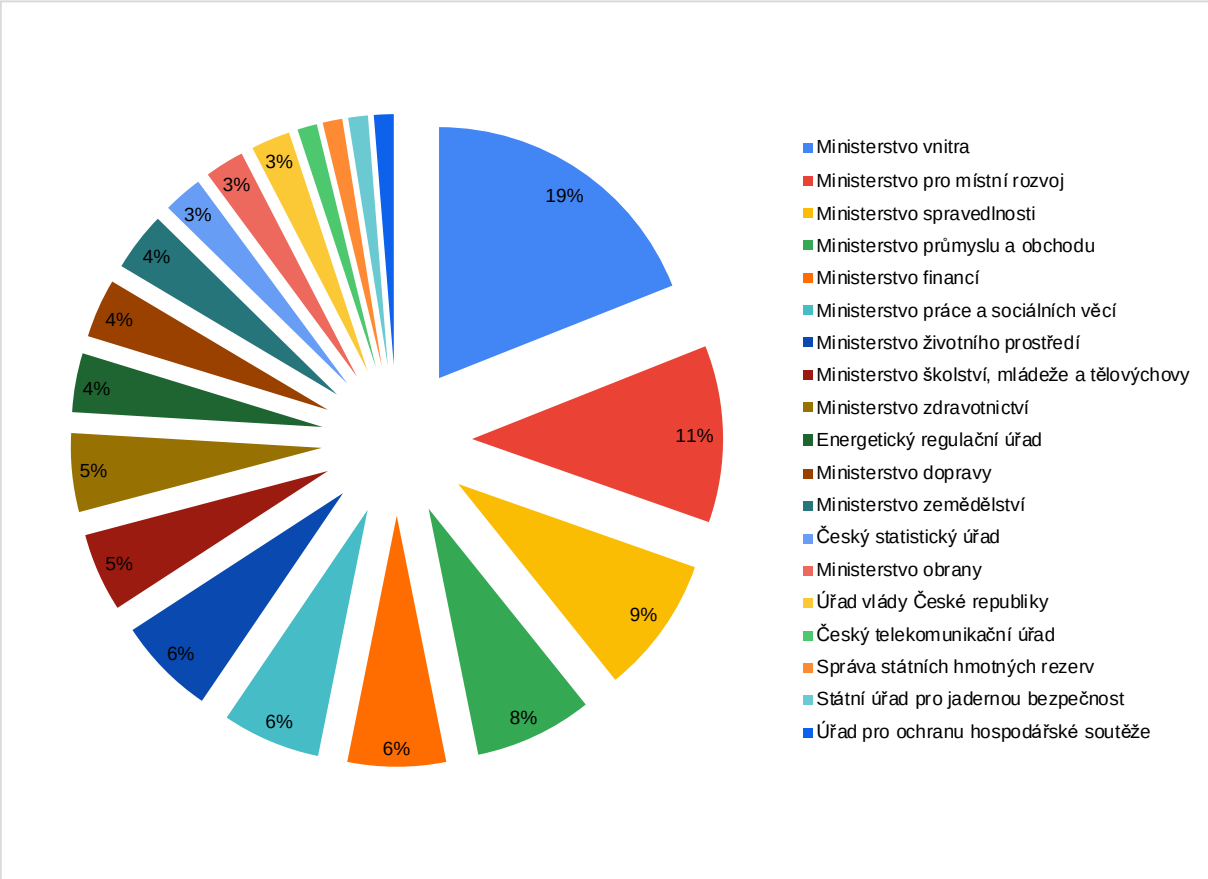
SLOŽENÍ RESPONDENTŮ

Zodpovědnost za zpracování ZZ RIA k návrhu právního předpisu předkládaného vládě (dále návrh) mají ministerstva a další ústřední orgány státní správy (dále úřady). **Dotazováni proto byli zaměstnanci těchto úřadů, kteří mají přímou zkušenost s RIA**[1].

Téměř polovina respondentů se zařadila na pozici odborného či vrchního rady, druhou nejpočetnější skupinou byli vedoucí oddělení. Od ministerstev, která zpracovávají většinu ZZ RIA, byl až na dvě výjimky (Ministerstvo kultury a Ministerstvo zahraničních věcí), vždy získán alespoň jeden respondent.

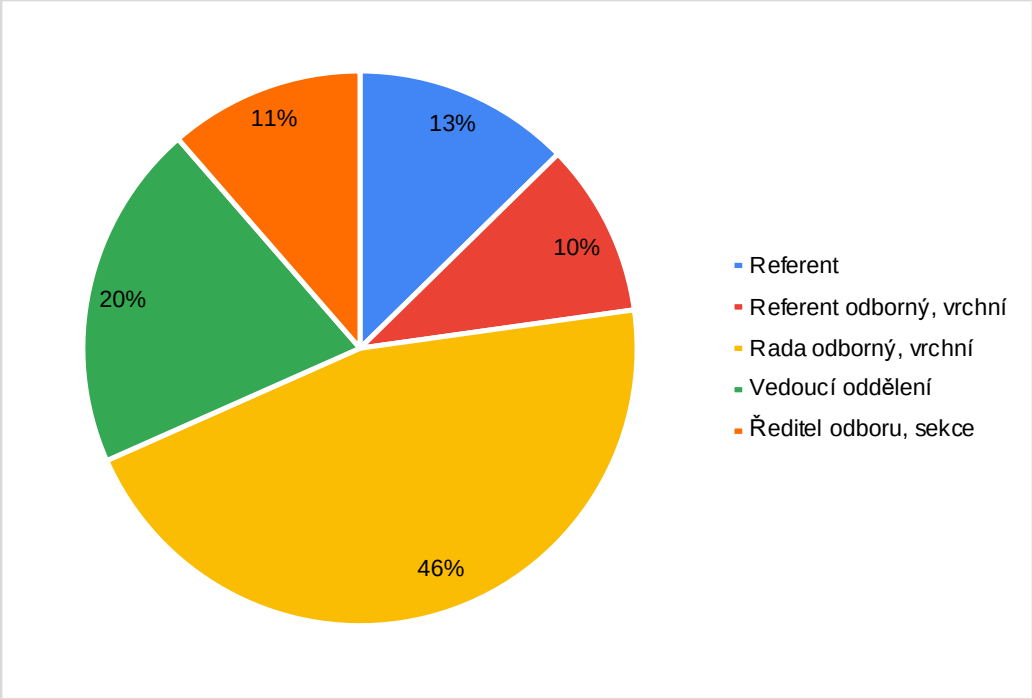
[1] Zaměstnanci, kteří se zúčastnili školení pořádaných Oddělením RIA, byli zpracovateli ZZ RIA, které Oddělení posuzovalo, nebo měli povědomí o provádění RIA na svém úřadu. Mimo tuto skupinu se dotazník mohl dostat k dalším relevantním zaměstnancům formou osobního doporučení, přeposlání nebo při návštěvě ria.vlada.cz

Graf č. 1: Na jakém úřadu pracujete?



Pozn.: Každý neoznačený díl má hodnotu 1 %.

Graf č. 2: Na jaké pozici pracujete?



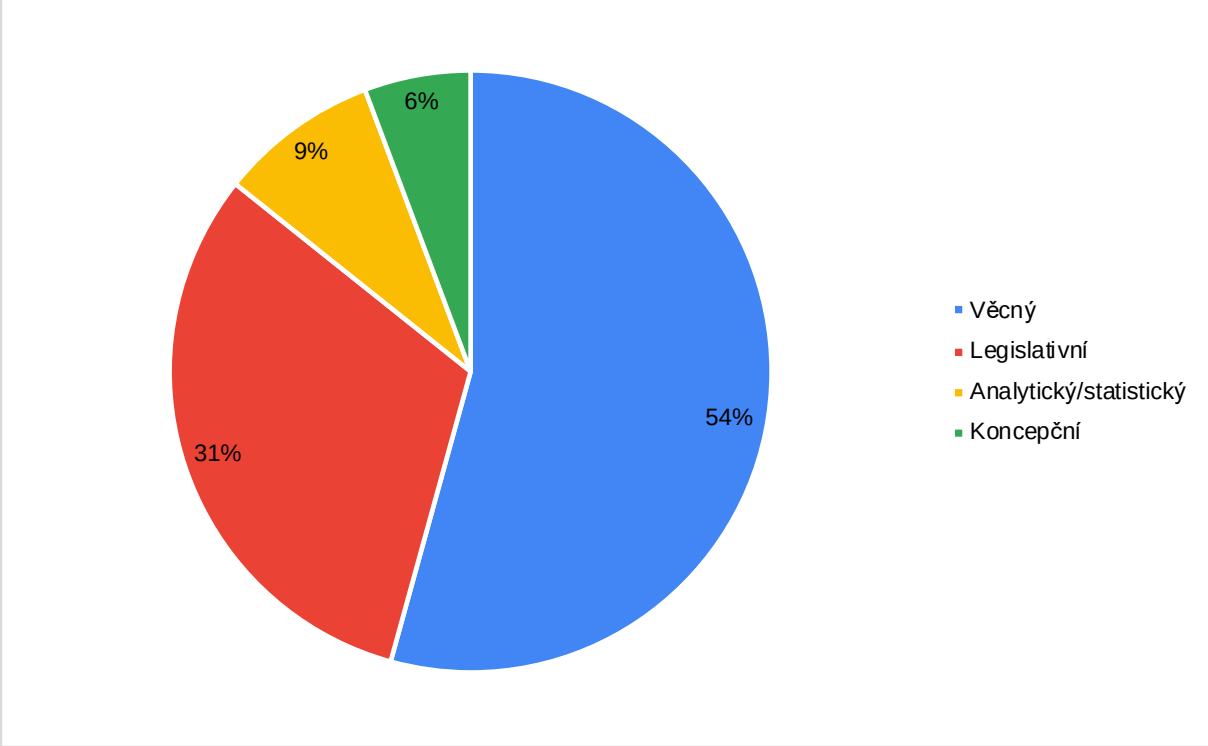
PERSONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ ZPRACOVÁNÍ ZZ RIA

Závěrečnou zprávu RIA **nejčastěji zpracovávají věcné útvary**. **Třetina respondentů** uvádí, že na jejich úřadu ZZ RIA vzniká **ve spolupráci minimálně dvou útvarů**, nejčastěji **věcného a legislativního**. **Analytické či statistické útvary**, jejichž odborné zaměření je pro ZZ RIA velice důležité, se podílejí **minimálně**.

Důvodem může být, že útvary zaměřené výhradně na analýzu či statistiku na úřadech doposud nejsou vytvořeny, popř. jsou součástí jednotlivých věcných či strategických útvarů a nepůsobí horizontálně napříč úřadem. Podle **62 % respondentů** by však **útvary zabývající se** specificky **RIA**, popř. **analytickou činností měl mít každý resort**.

Zjištění odrážejí limity české veřejné správy, které již jsou diskutovány[2], konkrétně nízké povědomí o důležitosti analytické práce pro tvorbu politik a nedostatečný důraz na systematické budování analytických kapacit.

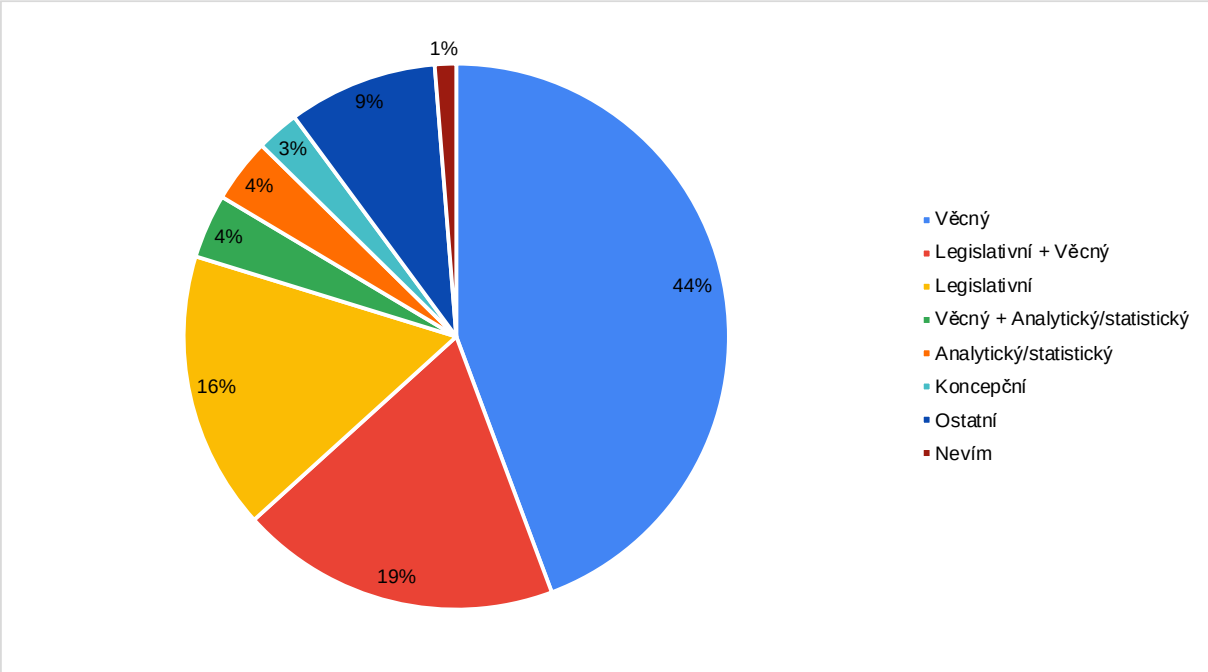
Graf č. 3: Míra participace jednotlivých útvarů na zpracování ZZ RIA



Pozn.: Otázka: „Jaký útvar Vašeho úřadu zpracovává ZZ RIA?“ s možností volby více variant zároveň. Jde o celkovou míru výskytu nabízených variant (jednotlivých útvarů) v odpovědích.

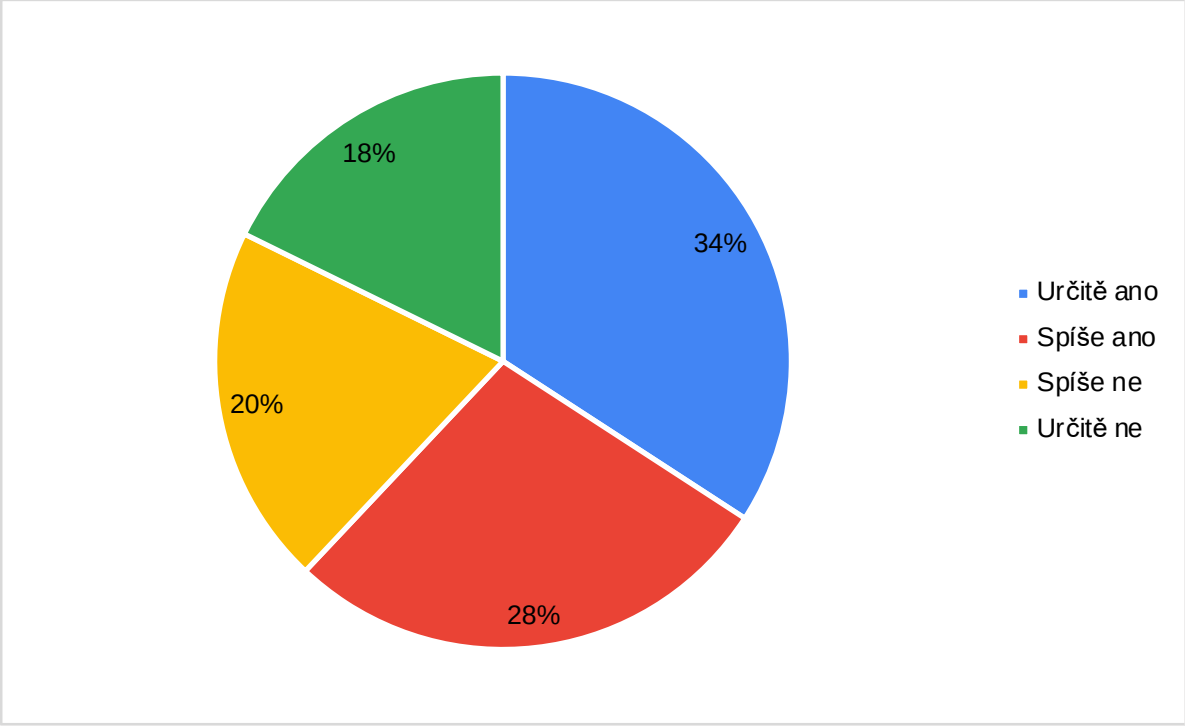
[2] Např. zjištění a opatření materiálu *Klientsky orientovaná VS 2030* (Ministerstvo vnitra ČR, 2019, Dostupné z: https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx).

Graf č. 4: Jaký útvar Vašeho úřadu zpracovává ZZ RIA?



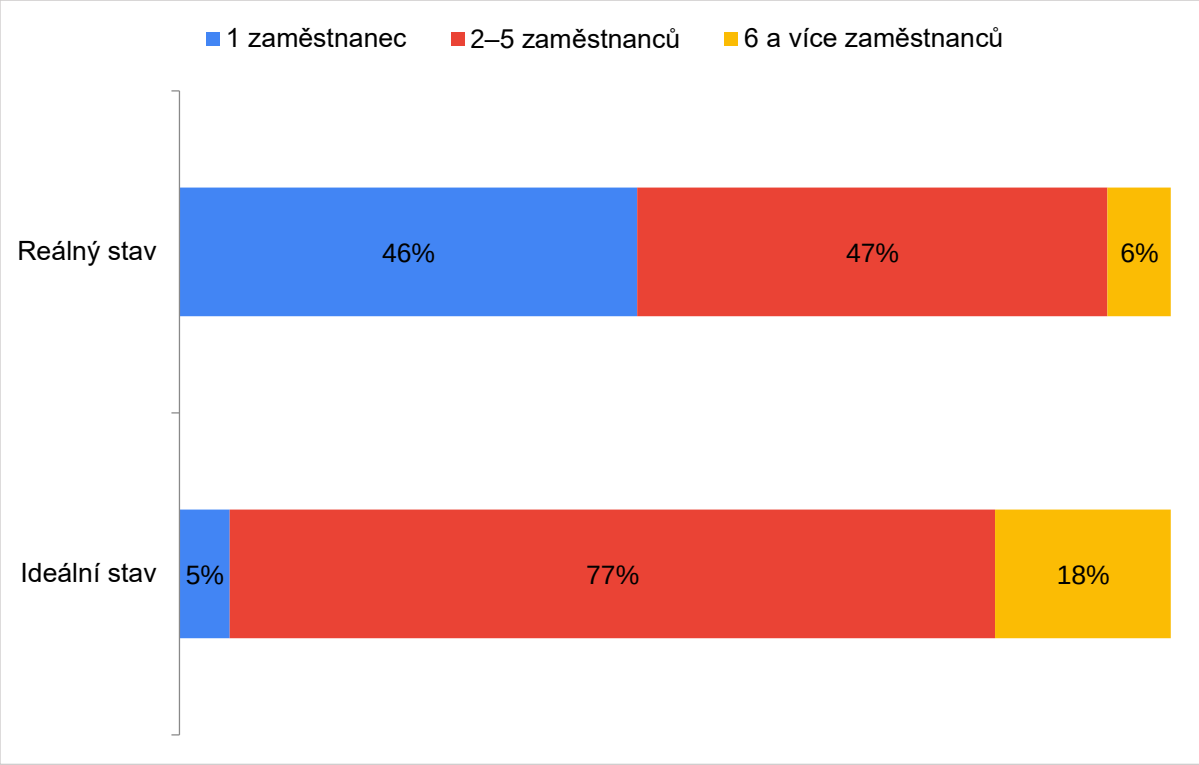
Pozn.: „Ostatní“ tvoří 7 odpovědí, které se vyskytnuly 1x, přičemž šlo o kombinace minimálně dvou útvarů.

Graf č. 5: Měl by podle Vás každý resort mít útvar specializovaný na RIA, popř. obecně na analytickou činnost?



V otázce počtu zaměstnanců, kteří obvykle zpracovávají jednu ZZ RIA, se zkušenosti zpracovatelů různí. Podle **47 %** respondentů se na jejich úřadě obvykle **podílí** na jedné ZZ RIA **dva až pět zaměstnanců**, podle **46 %** ji zpracovává **pouze jeden zaměstnanec** a zbývajících **6 %** uvádí **šest a více zaměstnanců**. **77 % respondentů** je přesvědčeno, že **pro vytvoření ideálních kapacitních podmínek** je třeba zajistit, aby na **jedné ZZ RIA pracovalo dva až pět zaměstnanců**. Ze srovnání reálného stavu s tím ideálním ovšem vyplývá, že **u téměř poloviny úřadů takové podmínky zajištěny nejsou.**

Graf č. 6: Porovnání reálných a ideálních personálních kapacit na jednu ZZ RIA



Pozn.: U reálného stavu nezařazena 1 odpověď – „Nikdo“.

ČASOVÉ HLEDISKO ZPRACOVÁNÍ ZZ RIA

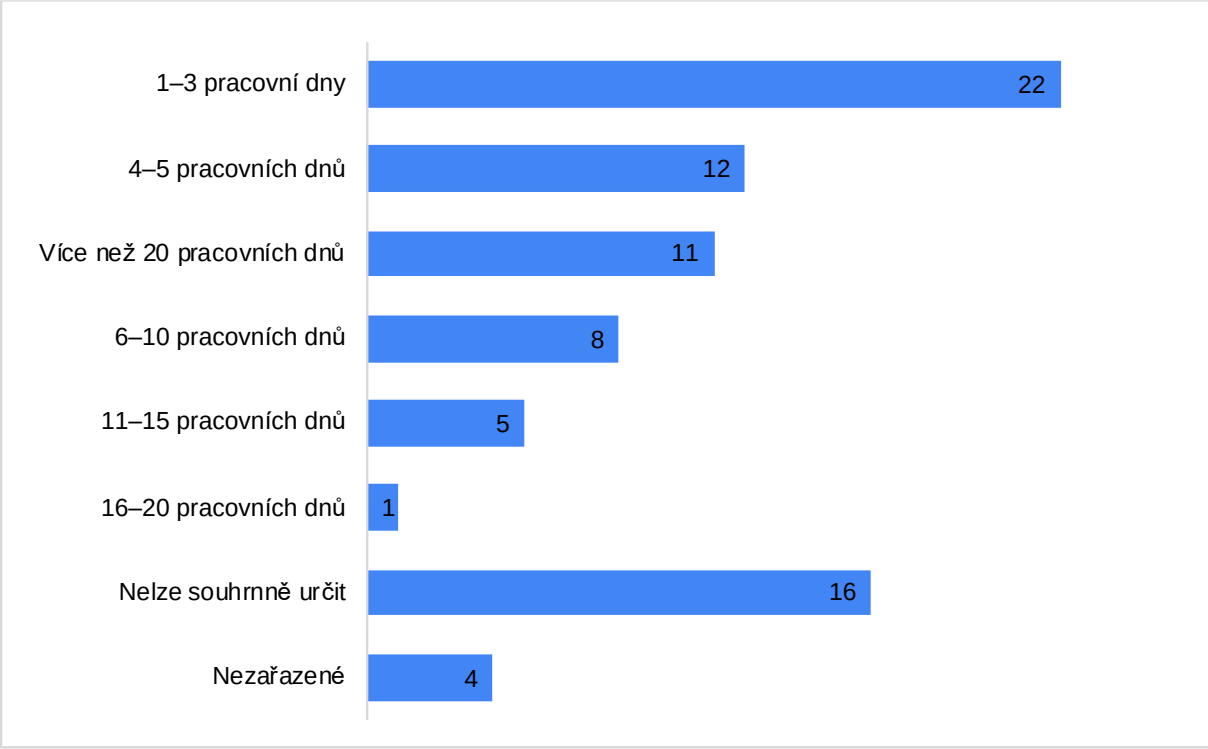
Závěrečná zpráva RIA je ve **více než dvou třetinách** případů zpracovávána **souběžně s tvorbou návrhu legislativy**. Tato praxe však **jde proti účelu a logice hodnocení** v případě, kdy se **proces RIA** a **psaní zprávy** z tohoto procesu, tj. **ZZ RIA**, **překrývají**. Vyhodnocování a porovnání variant dle jejich nákladů a přínosů a výběr nejvhodnějšího řešení probíhá tedy až současně s převáděním konkrétního řešení do legislativního textu.

Graf č. 7: V jaké fázi tvorby návrhu legislativy ZZ RIA zpracováváte?

Pozn.: „Jiné“ tvoří 2 odpovědi: „Nevím“ a „RIA musí odpovídat možnostem úřadu, takže se zpracováním začneme před tvorbou návrhu, předěláváme během tvorby legislativy a poté doplňujeme.“.

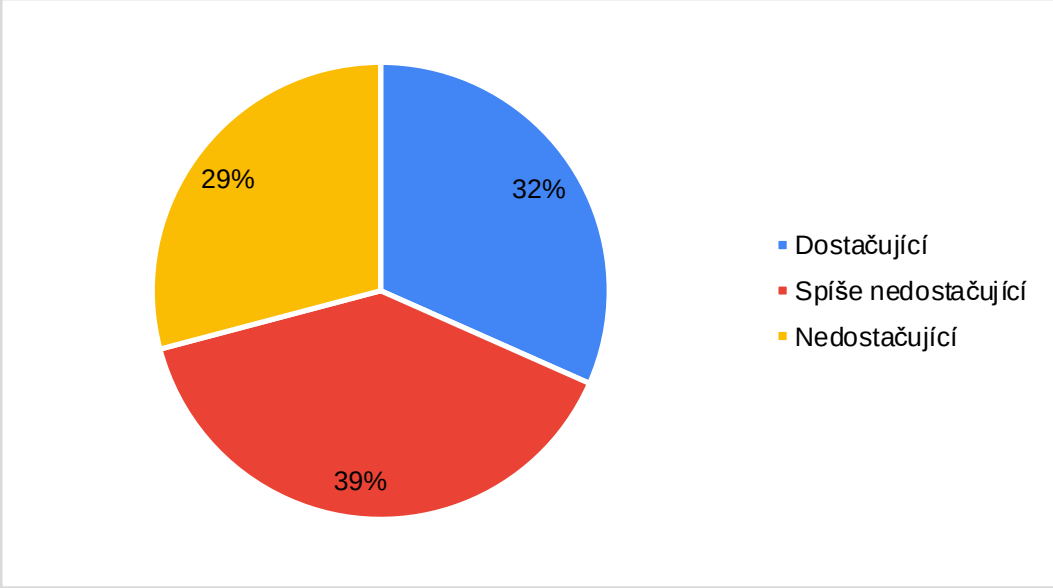
Obvyklý **čas strávený nad zpracováváním** ZZ RIA se **liší napříč úřady** a **dle rozsahu a předmětu návrhu**. Podle zkušeností **43 % respondentů** se na jedné ZZ RIA obvykle pracuje **jeden pracovní týden**, **16 % dotazovaných** se přiklání ke **dvěma až třem týdnům** práce a **15 %** uvádí **jeden měsíc či více**. Negativem je, že uvedený časový prostor považuje **68 % zpracovatelů za nedostačující.**

Graf č. 8: Kolik pracovních dnů Vám v průměru zabere zpracovat jednu ZZ RIA?



Pozn.: Otázka se dotazovala na hodiny, které byly pro zjednodušení převedeny na pracovní dny (1 pracovní den = 8 hodin). „Nezařazené“ tvoří 2 odpovědi: „Nevím“ a 2 odpovědi s nevyčíslitelnou hodnotou.

Graf č. 9: Časový prostor, který máte na zpracování jedné ZZ RIA považujete za:



DOVEDNOSTI, INFORMACE A DATA K ZZ RIA

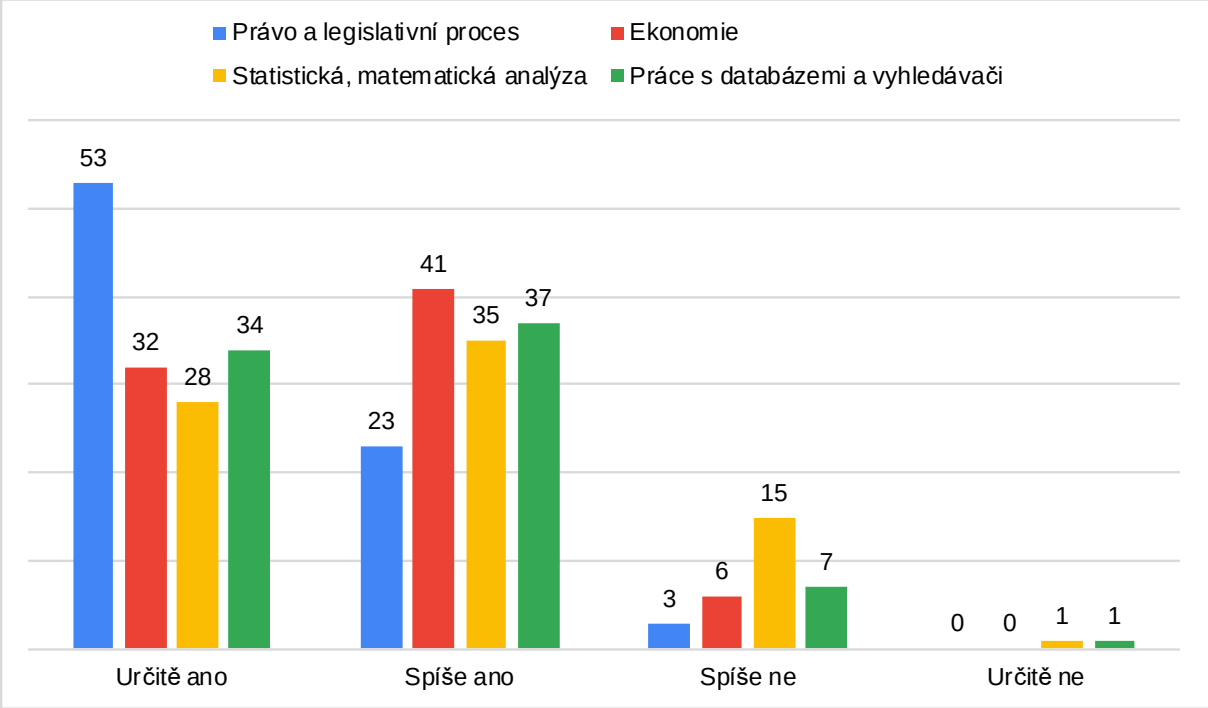
Dovednosti a znalosti

Při tvorbě RIA se uplatňují znalosti a dovednosti z různých oborů. Z pohledu **většiny zpracovatelů** je při zpracovávání ZZ RIA **nejnutnější** mít **znalosti práva a legislativního procesu** a dále **ekonomie**. Naopak za **nejméně potřebné** považují **dovednosti** z oblasti **statistické a matematické analýzy**.

Roli může hrát, že se na RIA často podílejí legislativní útvary, a dále i to, že je ZZ RIA stále vnímána jako jakási obdoba důvodové zprávy / odůvodnění, tedy jako další právní analýza či legislativní text. Důležitost ekonomických znalostí může vycházet z dlouhodobého akcentu na vyhodnocování ekonomických a hospodářských dopadů v rámci RIA.[3]

Důraz na uplatňování znalostí z oblasti práva a legislativy při zpracovávání ZZ RIA může souviset i s vnímáním časové náročnosti a problematičnosti jednotlivých částí zprávy. Za časově nejnáročnější a obecně nejvíce problematické jsou považovány části, při nichž se uplatňují zejména analytické dovednosti a práce s daty, naopak za nejméně problematický je označován popis existujícího právního stavu (více viz s. 17 a dále).

Graf č. 10: Znalosti a dovednosti z jaké oblasti jsou podle Vás nutné ke zpracování ZZ RIA?

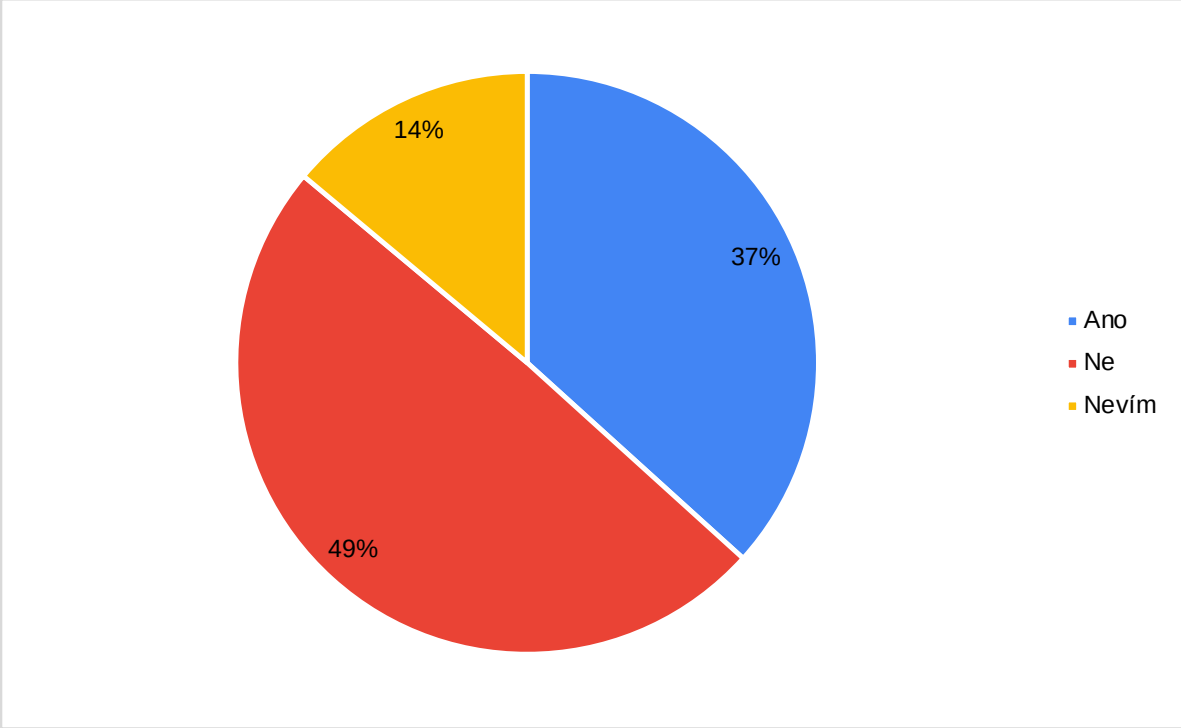


[3] Dle zkušeností Oddělení RIA, dále také např. Staroňová (2010, 2014, 2015).

Data, informace a způsoby jejich získávání

Z odpovědí vyplývá, že **daty**, která jsou základem každé RIA, **nedisponuje téměř polovina zpracovatelů**. Problém nedostatku dat, jejich sběru a sdílení napříč úřady potvrzují nejen zkušenosti Oddělení RIA, výstupy z meziresortní Pracovní skupiny pro spolupráci analytických útvarů, ale i zjištění a opatření koncepce *Klientsky orientovaná veřejná správa 2030*[4].

Graf č. 11: Máte k dispozici data potřebná ke zpracování ZZ RIA?



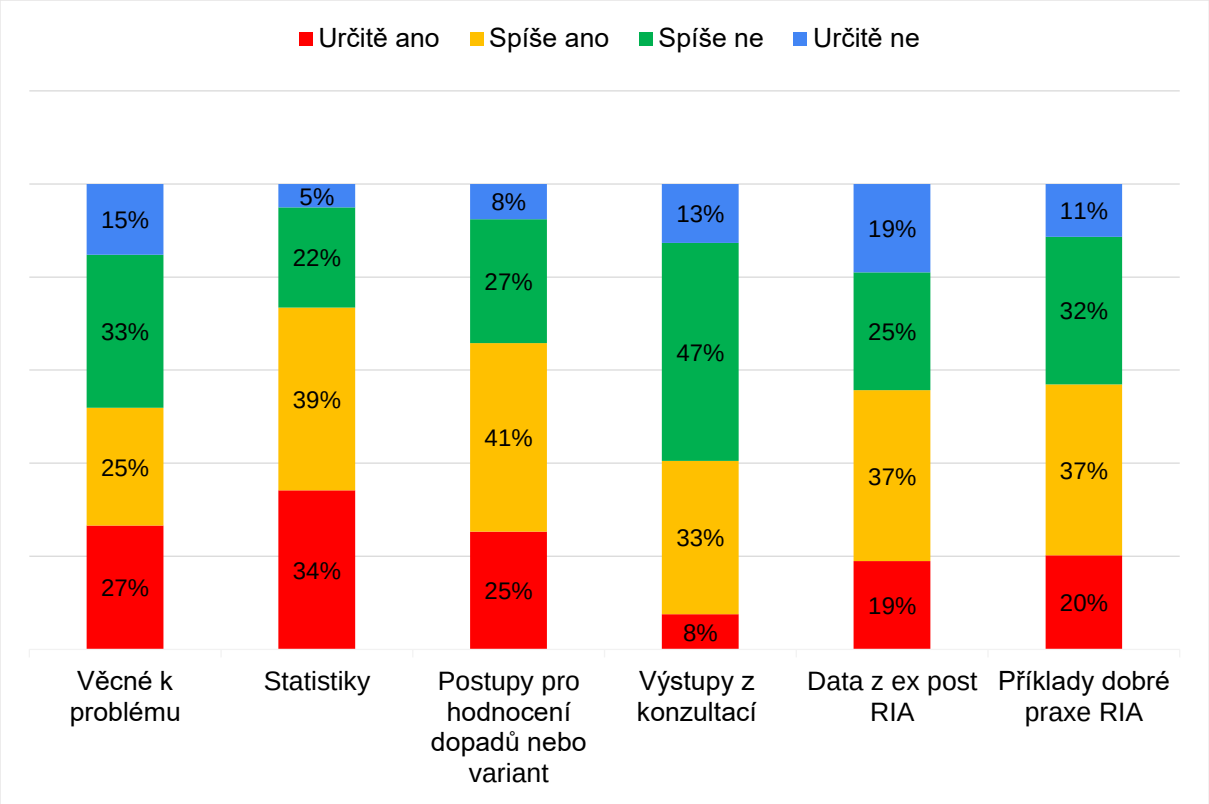
Zpracovatelům **nejvíce chybějí statistiky** (**73 %** určitě a spíše souhlasí) a dále **postupy či návody**, **jak hodnotit dopady a varianty** (**66 %** určitě a spíše souhlasí). **Nejmenší deficit** zpracovatelé naopak vnímají u **výstupů z konzultací**. Nasvědčuje tomu i fakt, že podle téměř všech dotazovaných jsou konzultace prováděny a s jejich výstupy je pracováno při přípravě ZZ RIA a dalších částí návrhu (více viz s. 12 a dále).

Důvodem nedostatku statistik může být již výše naznačený problém sběru a sdílení dat ve veřejné správě a obecně stále nízký důraz na informované rozhodování podložené důkazy (evidence-informed decision making). V tomto ohledu je ovšem překvapivé, že nejčastěji jsou data získávána interním výzkumným šetřením či sledováním relevantních informačních zdrojů (více viz níže). Lze přitom předpokládat, že tyto způsoby by zpravidla měly generovat alespoň nějaká statistická data.

[4] Ministerstvo vnitra ČR. 2019. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx.

Absence druhého jmenovaného typu informací (postupy či návody) nemusí souviset ani tak s metodickou podporou poskytovanou Oddělením RIA[5] (metodiky, školení, metodické působení během meziresortního připomínkového řízení), ale spíše s již popsaným odborným zaměřením útvarů, které ZZ RIA nejčastěji zpracovávají, nedostatkem analytických kapacit a akcentu na analytickou činnost obecně.

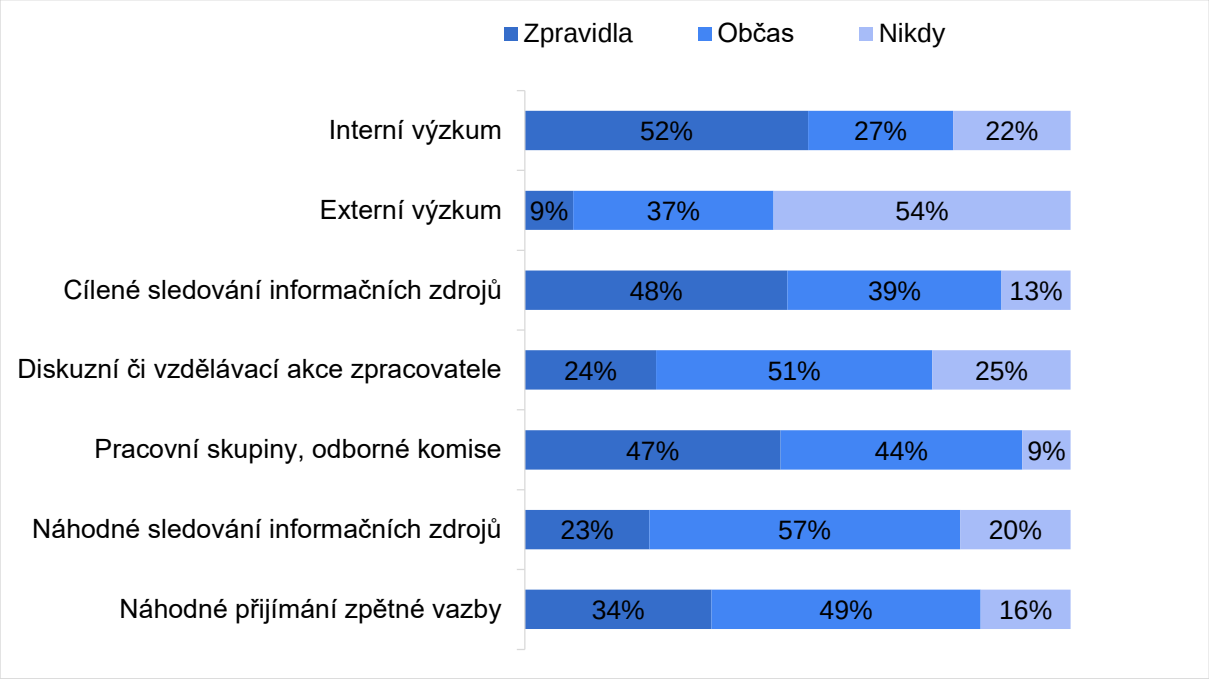
Graf č. 12: Jaké informace Vám při zpracování ZZ RIA nejvíce chybí?



Získávání dat pro ZZ RIA je podle většiny respondentů **cílenou činností**. **Zpravidla** probíhá formou **výzkumu realizovaného přímo úřadem**, **sledováním relevantních informačních zdrojů** a **pořádáním pracovních skupin, kulatých stolů či odborných komisí**. Možnost outsourcování sběru dat, tj. **externí výzkum**, obvykle využívá pouze necelých **10 % zpracovatelů**.

[5] Podle zhruba 45 % respondentů je zpětná vazba a školení od Oddělení RIA dostačující (více viz s. 20).

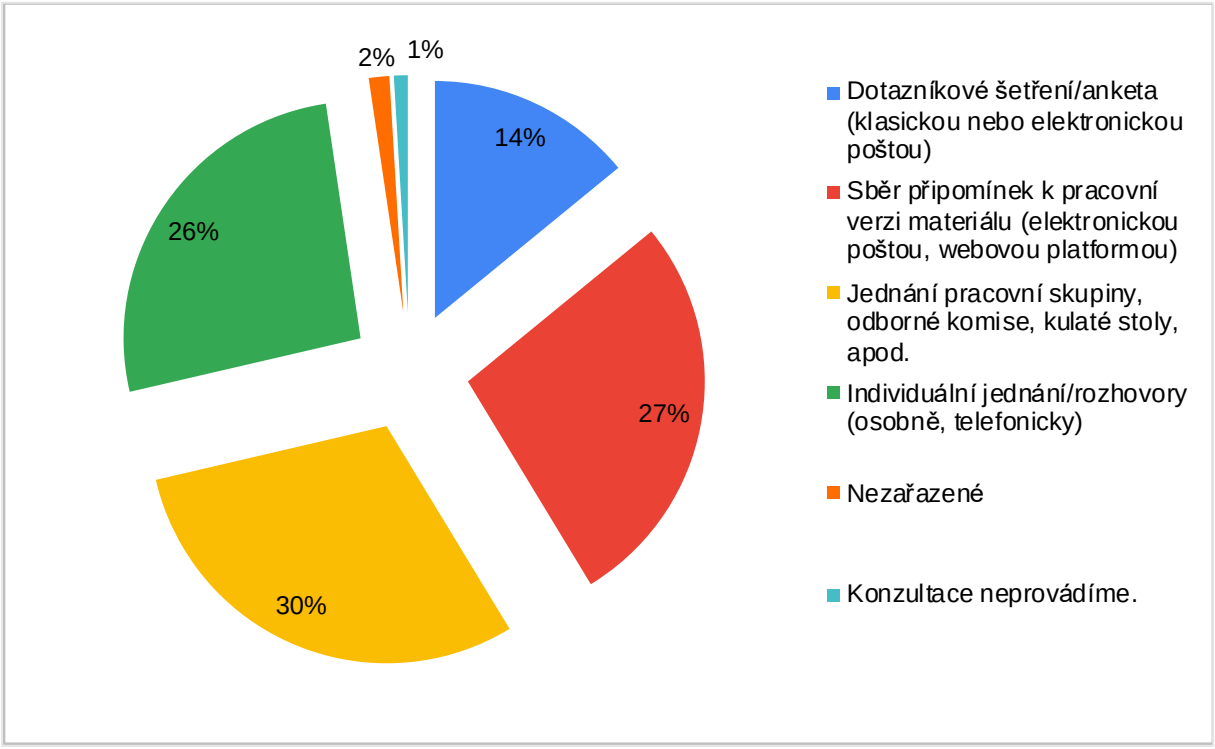
Graf č. 13: Jakým způsobem získáváte data pro zpracování ZZ RIA?



Konzultace a metody analýzy variant

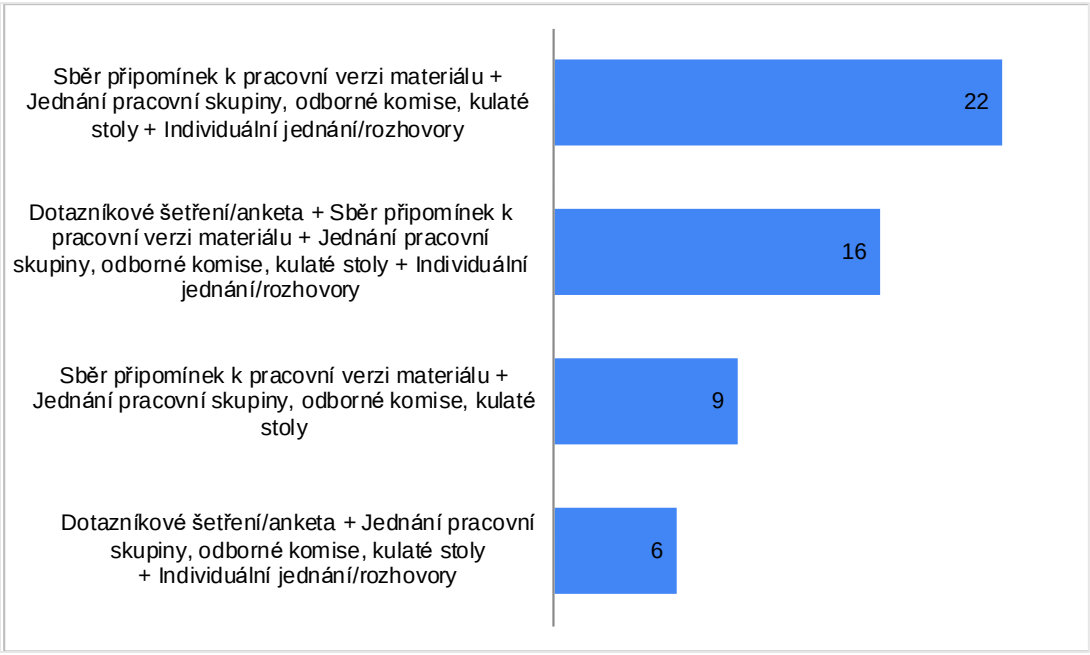
Konzultace s dotčenými subjekty jsou **běžnou součástí přípravy ZZ RIA**, potažmo návrhu jako celku. Jejich provádění potvrzují **téměř všichni dotazovaní zpracovatelé**. Jak napovídají předchozí zjištění, **osobní diskuze a jednání** se zainteresovanými aktéry patří ke třem nejvíce užívaným možnostem, jak získat data a informace k ZZ RIA. **Způsoby, jakými konzultace probíhají, se různí napříč úřady.** Nejméně se konzultuje prostřednictvím dotazníkového šetření či ankety. Ve většině případů zpracovatelé **kombinují více** různých **způsobů zároveň**.

Graf č. 14: Míra užívání různých způsobů konzultací



Pozn.: Otázka: „Jakým způsobem konzultujete s dotčenými subjekty?“ s možností volby více variant zároveň. Jde o celkovou míru výskytu nabízených variant (způsoby konzultací) v odpovědích.

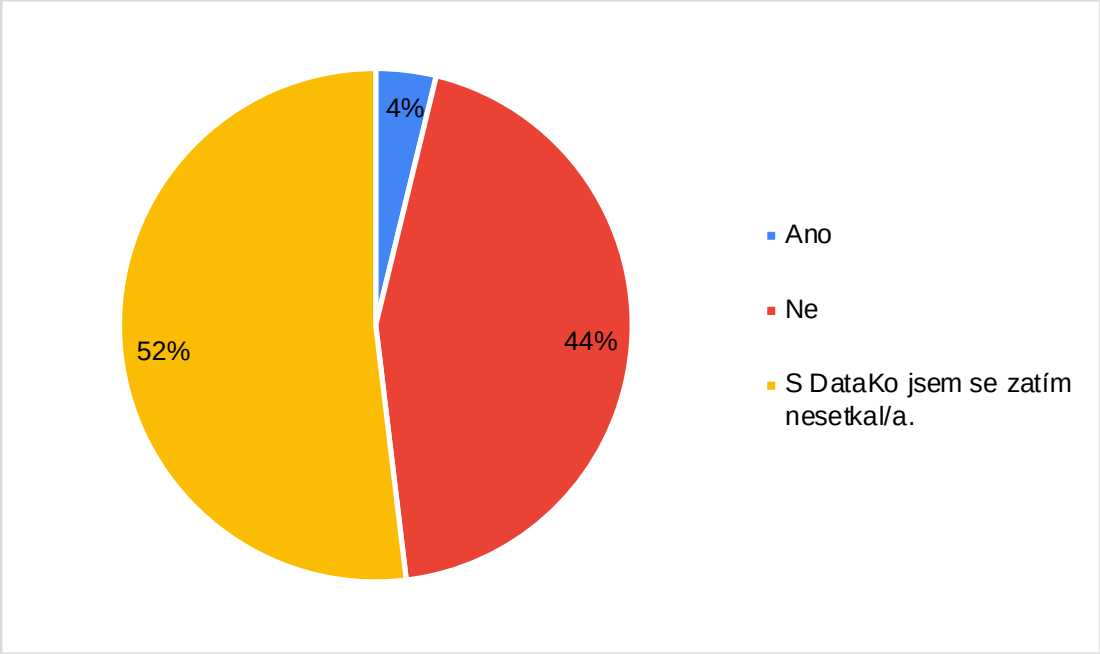
Graf č. 15: Nejčastější kombinace způsobů konzultací



Pozn.: Pozn.: Otázka: „Jakým způsobem konzultujete s dotčenými subjekty?“ s možností volby více variant zároveň. Jde o kombinace nabízených variant, které se vyskytnuly více než 5x, n=53.

Databázi konzultujících organizací[6] **využívá pouze minimum zpracovatelů**. Negativním zjištěním je, že **více než polovina** dotazovaných **o její existenci doposud nevěděla**.

Graf č. 16: Využíváte pro konzultace databázi konzultujících organizací DataKO?

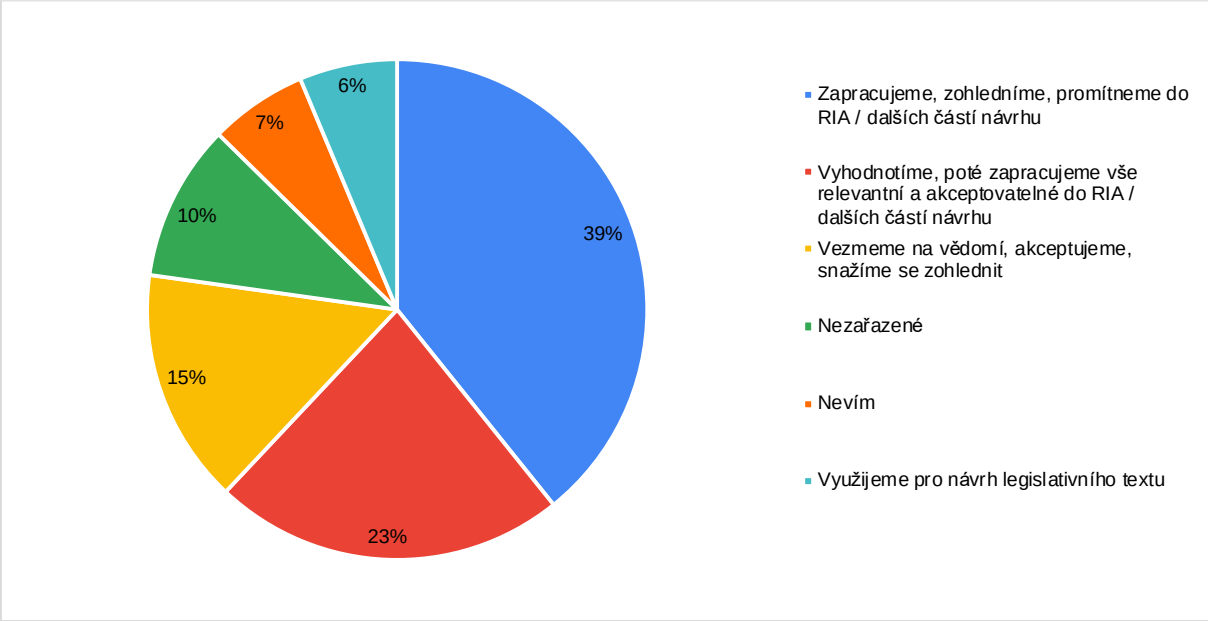


Pozitivní naopak je, že **90 % respondentů s výstupy z konzultací dále pracuje**, a to jak při přípravě ZZ RIA, tak jiných částí návrhu včetně legislativního textu. **Téměř čtvrtina zpracovatelů** získané **informace** nejen **automaticky zohledňuje či zapracovává do textu**, ale **nejprve** je **podrobuje odbornému a kritickému vyhodnocení**.

Z jednotlivých odpovědí vyplývá, že **konzultace** jsou pro zpracovatele **užitečným** a **běžně užívaným nástrojem**, jehož výstupy mimo jiné slouží k návrhu variant řešení, ověření správnosti zvolené varianty, pro odůvodnění problémů a cílů či výpočet administrativní zátěže.

[6] Úřadům umožňuje vyhledat zainteresované organizace dle konzultovaných témat a zaregistrovaným organizacím podílet se na přípravě ZZ RIA, potažmo návrhu politiky jako celku.

Graf č. 17: Jak nakládáte s výstupy z konzultací s dotčenými subjekty?

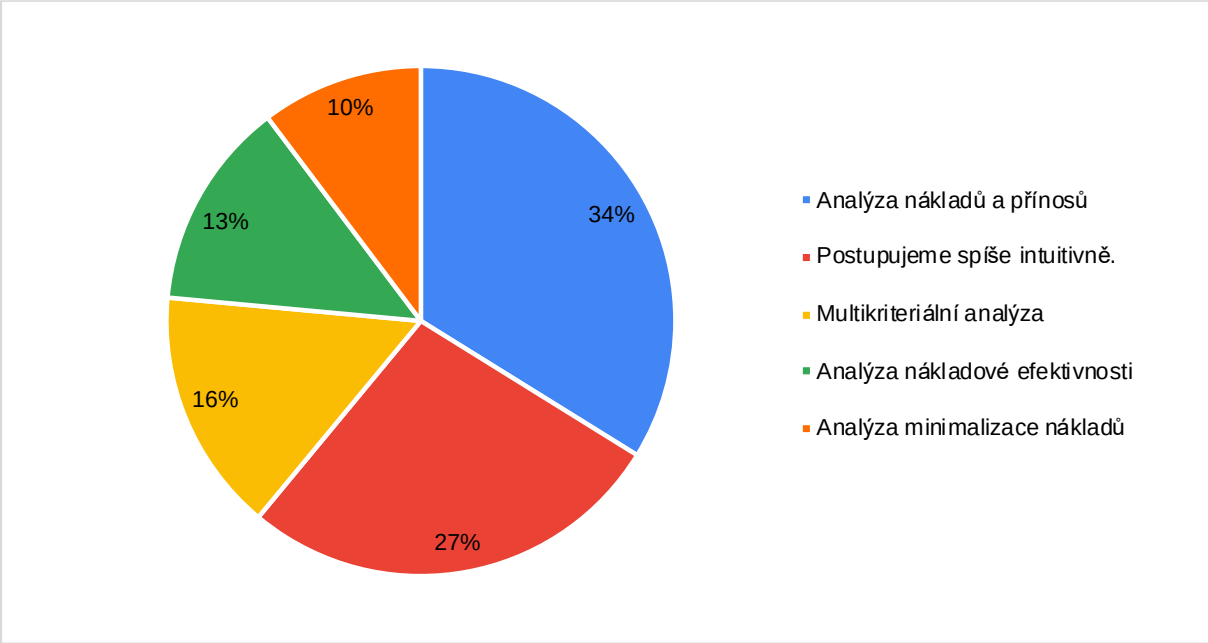


Pozn.: „Nezařazené“ tvoří 8 odpovědí, které nebyly dostatečně vypovídající a nespadaly ani do jedné z vytvořených kategorií.

Metody analýzy variant se **liší napříč úřady** i **dle předmětu úpravy** či **dostupnosti** a **charakteru dat**. **Nejčastěji uváděnou** metodou je **analýza nákladů a přínosů**. **Druhým nejčastěji aplikovaným přístupem**, který ovšem není standardizovanou či akademicky etablovanou metodou, je **intuitivní postup**. Tento způsob však v sobě může zahrnovat prvky a postupy standardizovaných metod.

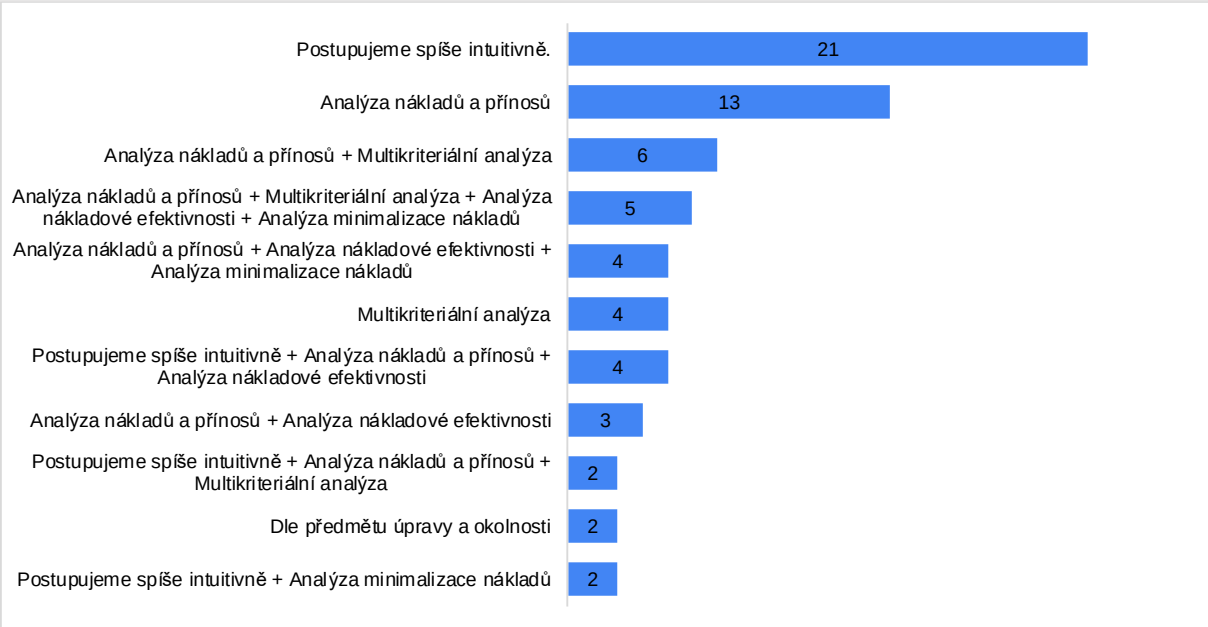
Podle zkušeností **51 % zpracovatelů** se při vyhodnocování variant obvykle aplikuje **více různých metod zároveň**. Na stranu druhou **48 %** uvádí, že se pracuje pouze **s jednou metodou**. Pokud nastane první zmíněný scénář, nejčastěji se kombinuje analýza nákladů a přínosů a multikriteriální analýza, pokud druhý zmíněný, jsou ve většině případů varianty hodnoceny intuitivně.

Graf č. 18: Míra užívaní jednotlivých metod analýzy variant



Pozn.: Otázka: „Jakou metodu používáte pro vyhodnocení nákladů a přínosů variant řešení?“ s možností volby více variant zároveň. Jde o celkovou míru výskytu nabízených variant (metody analýzy) v odpovědích. Nezařazena 1 odpověď: „Nevím“.

Graf č. 19: Nejčastější způsoby metod analýzy variant

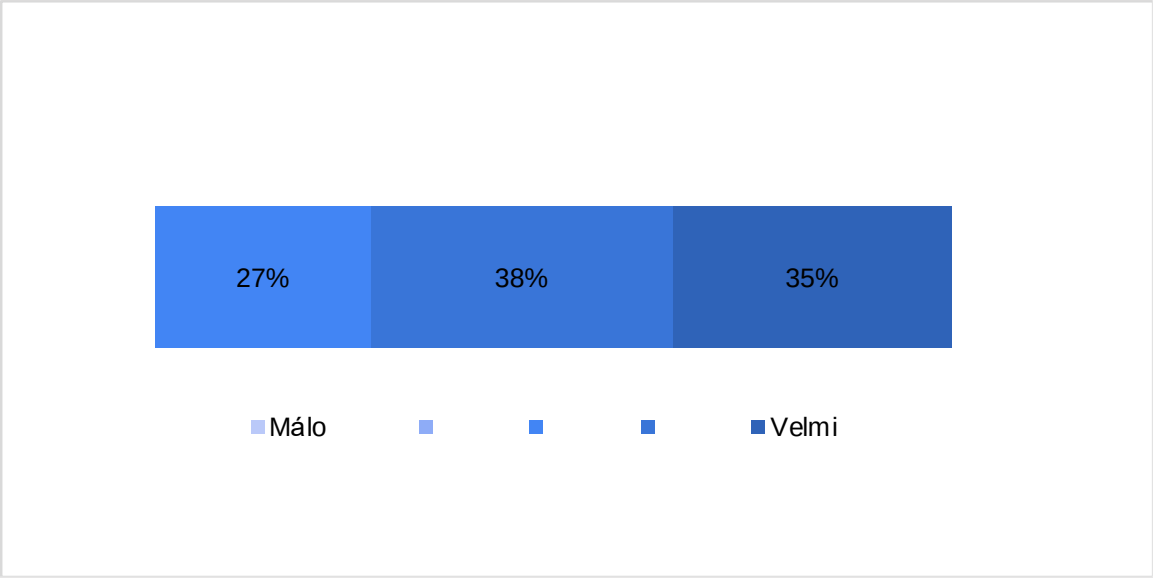


Pozn.: Otázka: „Jakou metodu používáte pro vyhodnocení nákladů a přínosů variant řešení?“ s možností volby více variant zároveň. Jde o kombinace nabízených variant, které se vyskytnuly více než 1x, n=66.

NÁROČNOST A PROBLEMATIČNOST ZZ RIA

Zpracovávání ZZ RIA považuje **až 73 % respondentů za** obecně **náročnou činnost.** Ani jeden z respondentů se nepřiklání na opačnou část škály, tedy nepovažuje práci na ZZ RIA za méně náročnou.

Graf č. 20: Jak náročné je pro Vás zpracování jedné ZZ RIA?



Pozn.: Hodnocení probíhalo na škále 1 (=málo) až 5 (=velmi). Hodnoty 1 a 2 nevybral ani jeden respondent.

Z odpovědí vyplývá, že **RIA** je **časově spíše středně náročnou činností**[7], při které **občasně vznikají problémy.** Ve většině případů **platí**, že **časově nejnáročnější části ZZ RIA jsou zároveň** ty **nejproblematičtější**, **a naopak.**

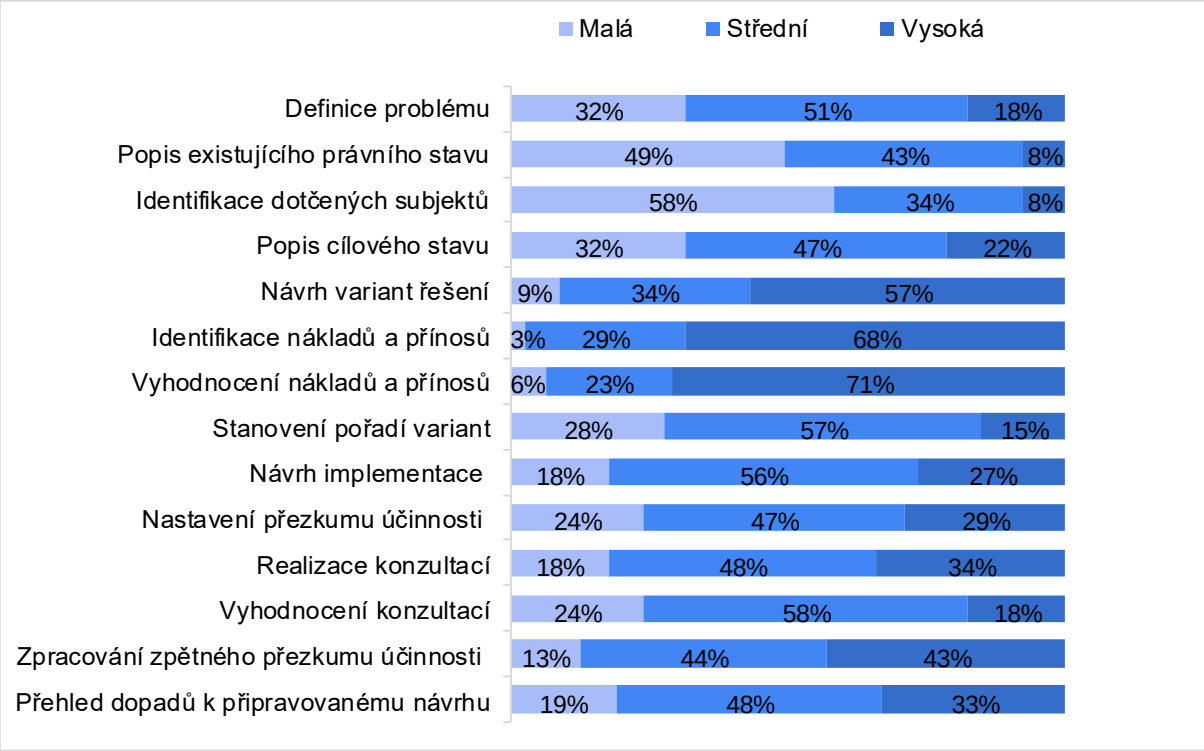
Za **časově nejnáročnější** a zároveň **nejvíce problematické** zpracovatelé považují **vyhodnocení a identifikaci nákladů a přínosů** a **návrh variant řešení**. Naopak **nejméně času** podle nich vyžadují **identifikace dotčených subjektů** a **popis stávajícího právního stavu**, který je **zároveň nejméně problematickou částí.** Za **typicky středně časově náročné** a **problematické části** respondenti považují **stanovení pořadí variant** a **vyhodnocování konzultací.**

Případy, u nichž neplatí výše uvedený vzorec (časově nejnáročnější části jsou zároveň nejproblematičtější, a naopak), je např. realizace konzultací nebo identifikace dotčených subjektů. Realizaci konzultací považuje více 63 % dotazovaných za středně problematickou část. Střední hodnotu v hledisku časové náročnosti ji ovšem přiřazuje o 15 % respondentů méně a vidí ji jako pátou časově nejnáročnější část. Identifikace dotčených subjektů je sice vnímána jako celkově nejméně časově náročná část, z hlediska problematičnosti je však považována za občasně / středně problematickou.

[7] Až 70 % respondentů uvádí, že nemají kapacity či prostředky těmto časovým nárokům vyhovět (viz s. 6).

Popsaná zjištění odrážejí již výše popsané aspekty. Lze usuzovat, že do časové náročnosti a problematičnosti jednotlivých částí se promítá odborné zaměření útvaru, který ZZ RIA zpracovává[8], dostupnost a charakter dat[9], metody užívané pro analýzu variant či způsob realizace a vyhodnocování konzultací.

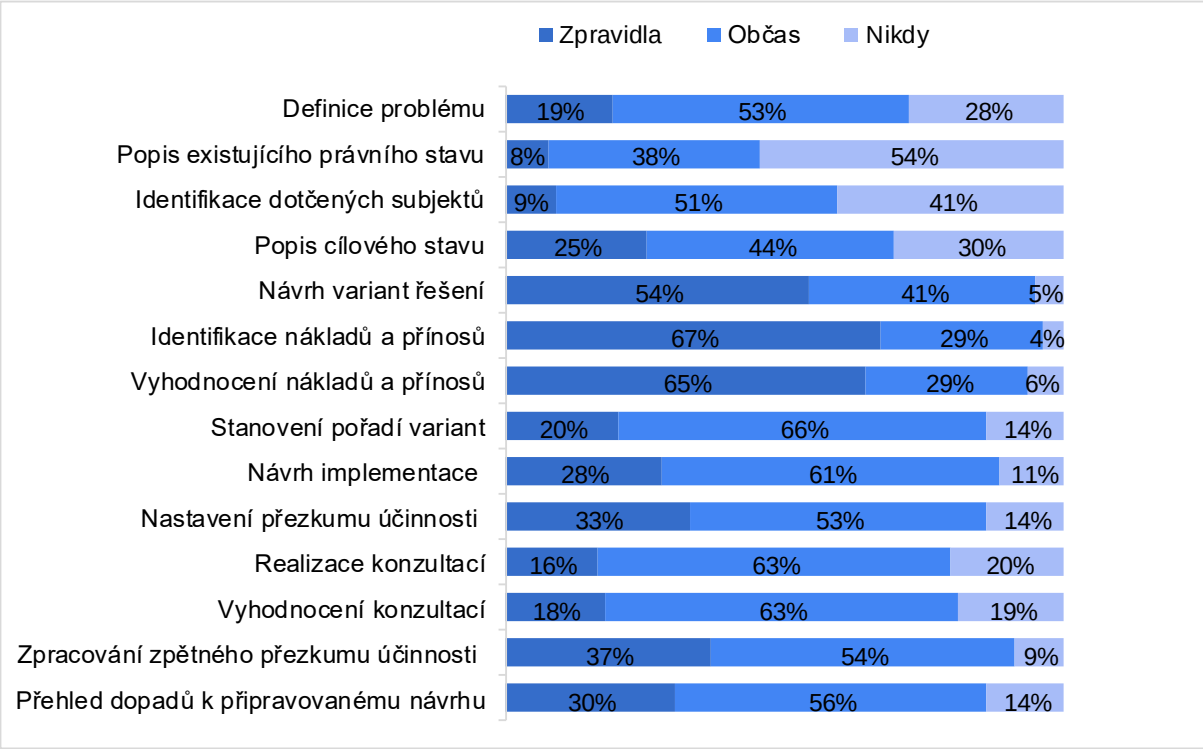
Graf č. 21: Jak časově náročná je podle Vaší zkušenosti tvorba těchto částí ZZ RIA/RIA?



[8] ZZ RIA ve většině případů zpracovávají věcné a legislativní útvary, tudíž části, jako je identifikace dotčených subjektů, popis problému či stávajícího právního stavu, které spadají do jejich odbornosti a zaměření, jsou vnímány jako méně časově náročné a problematické.

[9] Respondenti nejvíce postrádají statistiky (a obecně reportují nedostatek dat), které jsou základem pro části identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů, jež jsou vnímány jako nejvíce časové náročné a problematické.

Graf č. 22: Jak často podle Vaší zkušenosti vznikají problémy při tvorbě těchto částí ZZ RIA/RIA?



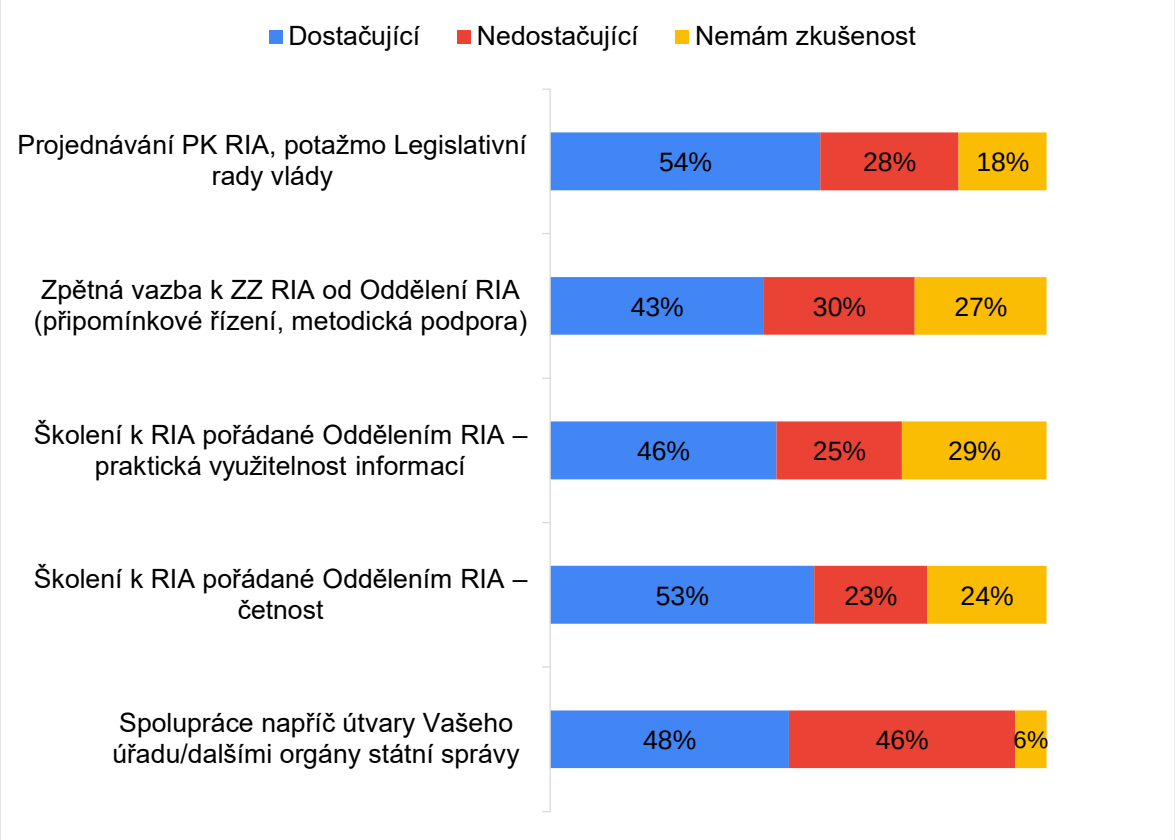
Další grafy, které zobrazují časovou náročnost a problematičnost jednotlivých částí RIA / ZZ RIA jiným způsobem, jsou součástí přílohy č. 1 a 2.

SPOLUPRÁCE A ZPĚTNÁ VAZBA

Zpětnou vazbu a posouzení ZZ RIA či návrhu jako celku ze strany Pracovní komise RIA nebo Legislativní rady vlády považuje **více než polovina respondentů** za **dostatečné**. **Obdobně** je **hodnocena** i **zpětná vazba** a **metodická činnost Oddělení RIA**.

Aspektem, u kterého **nepanuje jednoznačné stanovisko**, je **spolupráce napříč daným úřadem** či **státní správou obecně**. Jako **dostatečnou** ji označuje **48 %** respondentů, **opačný názor** zastává **46 %** z nich. Pro kvalitní a komplexní RIA je přitom velice důležitá fungující spolupráce jak napříč útvary úřadu, tak veřejnou správou obecně – především při **sdílení dat a informací** a **propojování různě odborně zaměřených útvarů** (ideálně legislativních, věcných a analytických). Deficity v oblasti spolupráce mezi úřady potvrzuje i již zmíněný materiál *Klientsky orientovaná veřejná správa 2030*[10].

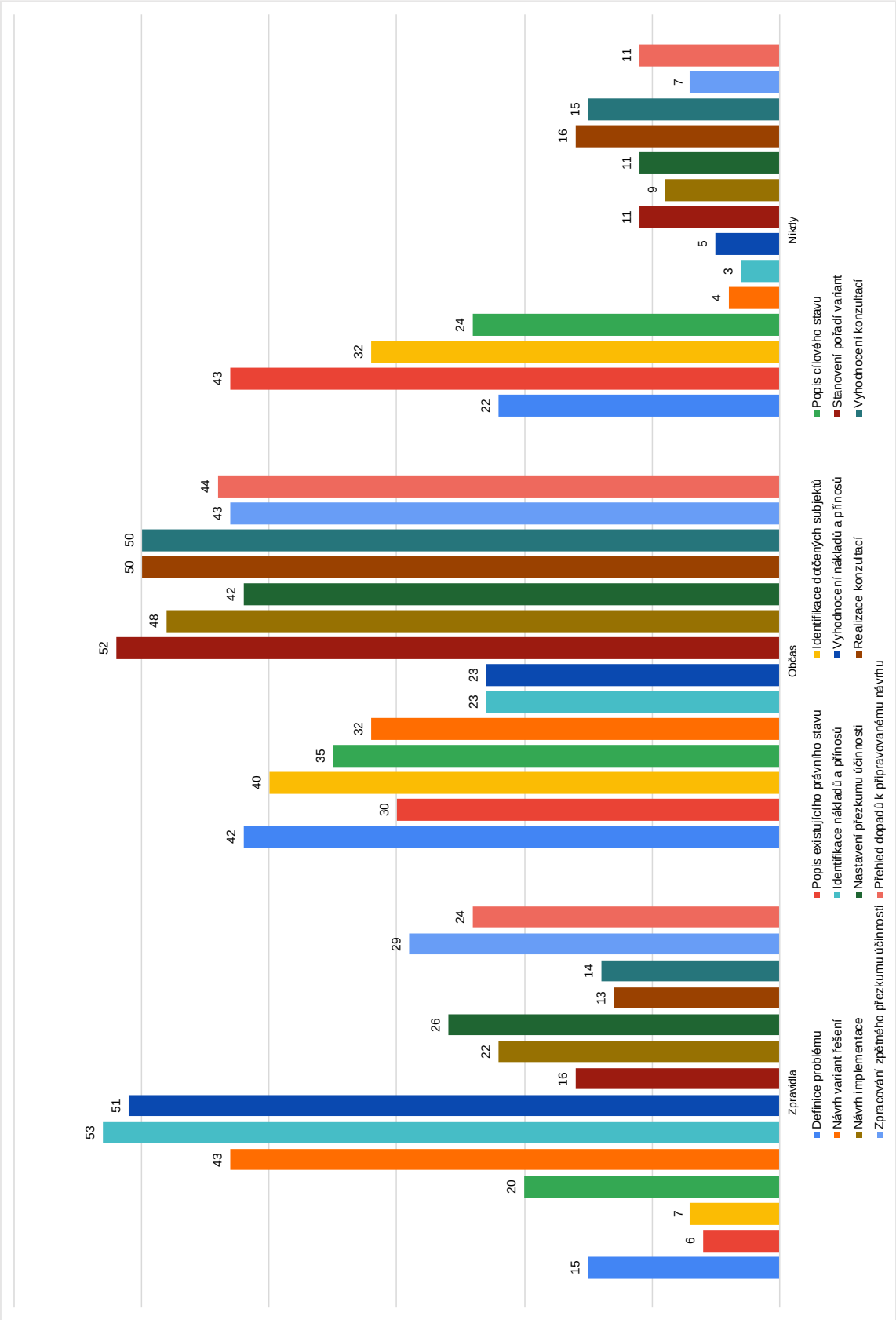
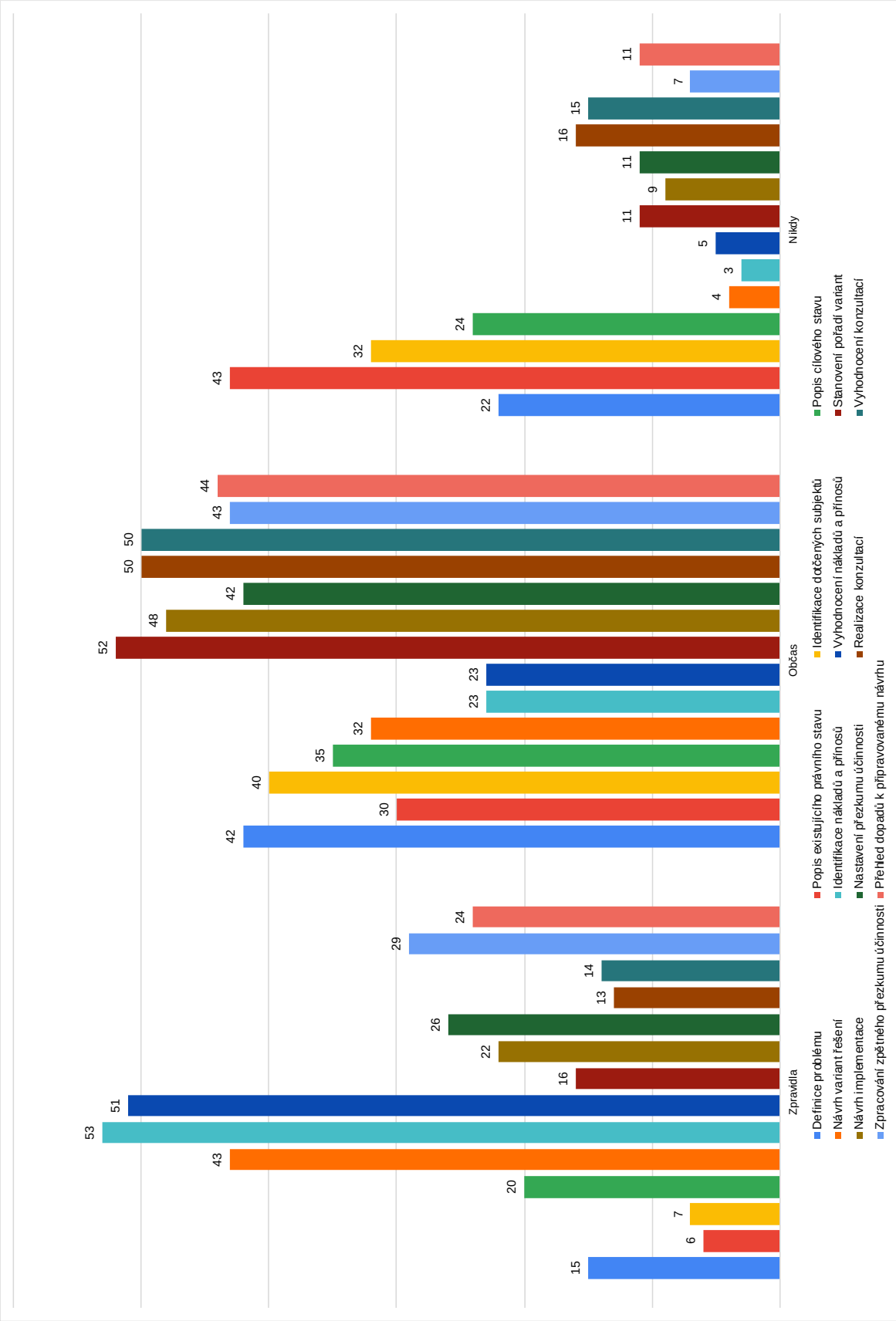
Graf č. 23: Jak hodnotíte následující aspekty spojené s prováděním RIA?



[10] Ministerstvo vnitra ČR. 2019. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx.

Přílohy

Příloha č. 1: Časová náročnost jednotlivých částí RIA / ZZ RIA



Příloha č. 2: Problematičnost jednotlivých částí RIA / ZZ RIA