



Příklad: Jak nemá vypadat proces a zpráva RIA

Daniel Münich

Prolog

Když začátkem roku 2016 vstoupila v platnost zcela nová tzv. **inkluzní vyhláška**¹, inkluze v českém školství již řadu let běžela i bez vyhlášky. Za přijetím vyhlášky byla snaha, aby inkluze nebyla závislá pouze na dobré vůli učitelů a jejich kreativitě, neprobíhala na jejich úkor, aby se k ní přistupovalo standardně, a aby více peněz směřovalo tam, kde inkluze vyvolává větší nároky a náklady. **Vyhláška tehdy vznikla ve zrychleném režimu. Způsob její přípravy v řadě ohledů obcházel pravidla dobrého vládnutí a záhy se začaly dít věci.**

Prolog II

Školy a školská poradenská zařízení zaplavila nepřehledná lavina administrativy. Systematizaci to sice přineslo a peníze za inkluzi nasměrovalo, ale **nová pravidla vyvolala i nežádoucí účelové chování. Nemálo peněz začalo směřovat i tam, kde tolik potřeba nebyly. Výdaje státu jdoucí úředně za inkluzi posléze diametrálně překonaly původní naivní odhady. Zmatek a byrokracie vyvolaly naštvanost po celé zemi.** Proti inkluzi se začali otevřeně stavět i ředitelé a učitelé, kteří si s ní do té doby dokázali poradit. Boj proti inkluzi do svých arzenálů zařadili populisté. V laických a mnohdy i odborných diskusích se přestalo rozlišovat mezi zmatkem a administrativní zátěží na straně jedné a inkluzí samotnou. **Dnes tak jsou vážně ohroženy nejen peníze na inkluzi, ale také inkluze samotná.**

Zásady procesu RIA

ria.vlada.cz

Hodnocení dopadů ▾

Mezinárodní aktivity ▾

Akt


Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace

Verze novelizovaná usnesením vlády ze dne 3. února 2016 č. 76. První obecné zásady RIA byly schváleny usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922.

 Šablona: Přehled dopadů návrhu právního předpisu

 Šablona: Přehled dopadů pro materiály nelegislativní povahy

 Šablona: Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

 Šablona: Shrnutí Závěrečné zprávy RIA (pro návrhy zákonů)

Vzdělávací materiály

 **Vzdělávací manuál pro RIA (včetně přílohy Vyhodnocení variant)**

Metodiky závazné

 **Stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy**

Příloha:  Tabulka pro výpočet plánovaných nákladů na výkon státní správy

 **Měření administrativní zátěže podnikatelů**

Příloha:  Tabulka pro výpočet administrativní zátěže v právním předpise

Pomocné materiály

 **Měření celkových nákladů na plnění povinností vyplývajících z regulace**

 **Přezkum účinnosti právních předpisů (ex post RIA)**

Příloha:  Struktura Zprávy s doporučeními pro zpracování

 **Zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů (metodika)**

 **Zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů (manuál)**

 **Hodnocení korupčních rizik (CIA)**

 **Prevence regulatorní zátěže při implementaci práva EU**

<https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Vzdelavaci-manual-pro-RIA-UV-2017.pdf>

Klíčové součásti RIA jako zprávy

1. Identifikace problémů	18
2. Stanovení cílů	20
3. Stanovení variant.....	22
4. Identifikace dopadů.....	24
5. Náklady a přínosy	29
6. Konzultační proces.....	31
7. Přehled dopadů	37
8. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace.....	39
Seznam zkratk	48
Použité zdroje	49

Příklad procesu RIA k „novele inkluzivní vyhlášce 2019“

Úřad vlády České republiky
LEGISLATIVNÍ RADA VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY
PRACOVNÍ KOMISE PRO HODNOCENÍ DOPADŮ
REGULACE (RIA)



V Praze dne 14. 6. 2019
Čj. OVA 18120/19

Stanovisko

k

návrhu vyhlášky, kterou se mění **vyhláška č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných**, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů.

Shrnutí (nedostatků procesu a zprávy RIA)

Pro ukončení série očekávání a zklamání z dalších verzí vyhlášek by toto mělo být vzato v potaz. Bohužel i tato RIA trpí zásadními nedostatky. To zavdává důvod k vážným obavám, že realita dopadů bude výrazně jiná, než ji předpokládá zpráva RIA. Za zásadní nedostatky lze v tomto ohledu považovat: předložení pouze jedné změnové varianty, absence vyhodnocení dopadů, ex-ante pilotní neověřenost funkčnosti, absence popisu způsobu vyhodnocení účinnosti (rámec hodnocení dopadů – ex-post RIA), absence popisu dat potřebných pro kvalitní vyhodnocení.

1. Identifikace řešeného problému

Předkladatel a realizátor procesu RIA v jednom, kromě sledování vývoje a současné situace, mimo jiné vycházel z *Tematické zprávy České školní inspekce a Analýzy společného vzdělávání za období 1. 9. 2016 – 31. 10. 2017 NÚV*. Zřejmě i na jejich základě zpráva RIA poměrně dobře osvětluje stávající stav a problémy, které chce novelou vyhlášek řešit. Adekvátně jsou vyjmenovány potenciálně dotčené subjekty a stručně popsána rizika plynoucí z případného neřešení problémů.

V popisu stávajícího stavu však chybí reflexe původních zpráv RIA zpracovaných k revidované (problematické) vyhlášce z roku 2016. Mělo by být obsaženo alespoň shrnutí toho, kde v RIA tehdejšího procesu došlo k nejzávažnějším chybám, respektive opominutí ohledně efektů, dopadů, nákladů a přínosů. Měla by být připomenuta tehdy zvažovaná rizika, zamýšlený způsob vyhodnocení dopadů regulace a hlavně srovnání tehdy odhadovaných nákladů s následnou realitou. Při jednání se zástupci předkladatele bylo však zjištěno, že **k vyhlášce z roku 2016 proces RIA neproběhl, neproběhlo experimentální (pilotní) ověřování a nebyly ex-ante vyhodnoceny dopady (včetně administrativních nákladů)**. Dnešní problémy spojené s implementací vyhlášky z roku 2016 jsou tedy v řadě ohledů důsledkem vynechání klíčových kroků procesu přípravy nové regulace v souladu s požadavky RIA. Tato skutečnost by měla být v současné zprávě RIA uvedena. **Je třeba doplnit.**

2. Stanovení cílů (nové regulace)

Není obsažen způsob kvantifikace stávajících finančních nákladů a jejich struktura. Ačkoliv je za jeden z největších problémů k vyřešení označena vysoká (neúměrná) administrativní zátěž, zpráva RIA se nepokouší kvantifikovat ani současnou míru zátěže, ani velikost snížení zátěže, které mají přinést navrhované změny.

3. Stanovení variant řešení (věcných)

Zpráva RIA správně člení komplexní problém na problémy dílčí, kde ke každému jednomu zvlášť navrhuje varianty řešení. **Zásadním nedostatkem předkladu je však skutečnost, že zpráva RIA popisuje pouze a právě jedinou změnovou variantu.**¹ Přitom z matérie problému je zřejmé, že změnových variant je možno si představit celou řadu. **To je v příkrém rozporu se zásadami RIA, které požadují, aby změnových variant bylo posouzeno a vyhodnoceno několik.** V konečném důsledku, a přirozeně, nemůže zpráva RIA ani nabídnout kriteriální vyhodnocení zvažovaných variant nabízející odůvodnění varianty doporučené. Pokud byly zvažovány, diskutovány a posouzeny i další změnové varianty (jak je zmíněno ve zprávě), alespoň ty realističtější by měly být ve zprávě RIA popsány a vyhodnoceny spolu se zatím jedinou změnovou variantou. **Je nutno doplnit.**

4. -5 . Identifikace dopadů + nákladů a výnosů

Zpráva RIA se v podstatě vyhodnocením nákladů a výnosů (změnové a nulové varianty) nezabývá. K problematice nákladů a přínosů jsou obsaženy jen stručné a velmi obecné formulace. Zpracovatel informací ani sekci nestrukturuje podle jednotlivých problémových okruhů a dílčích opatření. Jde o zcela **zásadní nedostatek a nedodržení obecných zásad RIA**. Tuto část zprávy RIA je třeba dopracovat.³

*Nepřímé náklady způsobené administrativní zátěží dotčených subjektů by měly být vyjádřeny ve formě jednotkových osobo-hodin na případ x počet případů). Celkem přirozeně pak nejsou kvantifikovány obdobné náklady / úspory nulových a změnových variant (další diskutované změnové varianty v RIA zprávě neuvedeny přirozeně také nemají vyčíslené náklady a výnosy). Je na pováženu, že **administrativní náklady nejsou vyčísleny, když jsou považovány za obrovský problém minulé novely**. Výše administrativní zátěže není vyčíslena ani v podkladových studiích ČŠI a NUV, na které se zpráva RIA odkazuje. **Přitom vyčíslení snížení zátěže může posílit argumentaci ve prospěch změnové varianty. Je třeba doplnit.***

4. -5 . Identifikace dopadů + nákladů a výnosů

Ve zprávě RIA není možné vynechat odhad nákladů a přínosů na základě toho, že zpracovatel není schopen uvést přesné údaje (jak je argumentováno ve zprávě⁴). **V takovém případě je třeba pracovat s odhady a nebo prezentovat variantní výsledky na základě různých kvantitativních předpokladů (citlivostní analýza). Je třeba doplnit.**

Navrhovaná opatření se ze stručnosti jejich popisu laikovi může jevit tak, že by mohla fungovat a problémy skutečně řešit. Ale takovou poměrně složitou věc je nemožné teoreticky domyslet do všech potřebných detailů a proto je na místě pilotní ověřování, ke kterému má MŠMT zákonný prostor (a mělo ho provést již před vyhláškou z roku 2016). Regulace takového rozsahu a dopadu by měla vycházet z experimentálního (pilotního) ověření zvažovaných opatření, která budou vyhodnocena nejen vzhledem k nákladům a nákladové efektivitě, ale i dopadům na klíčové cílové skupiny (v tomto případě kromě pedagogů také děti a rodiče).

Přezkum účinnosti regulace (ex-post RIA)

V sekci vyhodnocení nákladů a přínosů předkladatel uvádí: „*Předkladatel se zavazuje, že po roce účinnosti navržené právní úpravy předloží Ministerstvu financí vyhodnocení přínosů a finančních úspor plynoucích z navržené optimalizace v oblasti fungování aplikace podpůrných opatření.*“ To ovšem koliduje s tvrzením na str. 13: „*Další snížení finančních nákladů se významněji projeví po dvou letech náběhu účinnosti vyhlášky.*“ **Kontrast jednoho roku a více než dvou let je třeba vysvětlit.**

Popis přezkumu účinnosti (dopadů) regulace je s ohledem na nákladovou náročnost a sociální významnost matérie extrémně nekonkrétní. Avšak podrobná představa o způsobu ex-post vyhodnocení je potřebná již jen proto, že na margo vyhodnocení dopadů regulace minulé předkladatel na str. 14 **stroze konstatuje, že nemůže vyčíslit úspory vzniklé implementací změnové varianty, protože pro ty potřeby nemá potřebné informace.** Jak tedy byl přezkum při návrhu minulé verze regulace naplánován? Nebyl. **Je nutno doplnit.**

Vzhledem k tomu, že deklarovaným cílem je *zajištění účelného a efektivního čerpání finančních prostředků státního rozpočtu* **měl by zpracovatel pro řádné vyhodnocení variant definovat efektivitu a to na úrovni nákladové efektivity (efficiency) a účinnosti (effectiveness) spolu se způsoby jejich měření.** Tyto metriky (indikátory) by pak mohly posloužit jak pro vyhodnocení variant zvažovaných změn opatření (ideálně na základě pilotního (experimentálních) ověření, popř. modelů), tak i pro přezkum účinnosti regulace (také viz ad 12). **Je třeba doplnit.**

6. Konzultační proces

Přinejmenším tato sekce zprávy RIA by měla informovat o zásadních rozporech, které se nadále pojí s doporučenou změnovou variantou a měla by věcně odůvodnit, proč předkladatel změnu přesto navrhuje jako nejlepší z možných řešení. **Nutno doplnit.**

Důsledky nekvalitních procesů RIA

Nedomyšlená a předem pilotně nevyzkoušená opatření, málo či špatně vyhodnocené přímé a nepřímé náklady resp. přínosy hrozí nejen neefektivním nakládání s omezenými a alternativně použitelnými veřejnými prostředky, ale i negativními sociálními dopady na obyvatele. Proto je zcela zásadní, aby se příprava nové regulace (včetně vyhlášek) řídila pravidly dobrého vládnutí, jejichž formální podobu představují i obecné zásady procesu RIA. Jejich nedodržování, obcházení nebo jen formální naplňování zpravidla vede nejen k neefektivnostem, ale i k sérii opakovaných zásadních opravných změn legislativy, nepřehlednosti a zmatení na straně dotčených subjektů a ztrátě důvěry odborné a široké veřejnosti v systém jako takový.

Doporučení a výsledek

Platnost od 28.01.2016
Účinnost od 01.09.2016

Budoucí znění 01.01.2020

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace na základě posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace (zprávy RIA) **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby projednávání návrhu vyhlášek⁶ **přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Stav návrhu

Vyhlášeno ve Sbírce zákonů ⁽⁶⁾

Začátek procesu

- 2019 ⁽¹⁾
10.04.2019 ⁽¹⁾
- 2018 ⁽²⁾
15.11.2018 ⁽¹⁾
04.07.2018 ⁽¹⁾
- 2017 ⁽²⁾
02.11.2017 ⁽¹⁾
14.07.2017 ⁽¹⁾
- 2015 ⁽¹⁾
18.11.2015 ⁽¹⁾

Poslední změna

- + 2019 ⁽²⁾
- + 2018 ⁽¹⁾
- + 2017 ⁽²⁾
- + 2016 ⁽¹⁾

Typ změny

Novely ⁽⁵⁾

