

Newsletter Efektivní správa

EFEKTIVNÍ SPRÁVA

"Veřejná správa v ČR je primárně pojata jako služba občanů, naplňuje principy dobré správy, funguje efektivně a výkonně, přispívá ke zvyšování konkurenceschopnosti české ekonomiky a zvyšování kvality života obyvatel ČR."

Co je Newsletter?

Newsletter Efektivní správa je informační zpravodaj o aktivitách vlády v oblasti zefektivňování veřejné správy. Na stránkách newsletteru budou čtvrtletně vycházet informace o inovativních přístupech a projektech, které přispívají k efektivní správě věcí veřejných.

V každém vydání newsletteru najdete aktuální témata z oblasti veřejné správy a zajímavé informace z uskutečněných seminářů a jiných akcí. Současně Vás budeme informovat o plánovaných akcích pro nejbližší období.

Úvodní slovo

Vážení čtenáři,

dostává se Vám do rukou první číslo newsletteru Efektivní správa, jehož posláním bude propagace inovací v oblasti veřejné správy z pohledu vládní politiky.



Hlavním důvodem pro vytvoření tohoto newsletteru, byla skutečnost, že se někdy může zdát, jako by ústřední státní správa zůstávala nedotčena inovativními přístupy a stála mimo nové trendy. Ve skutečnosti zde existuje celá řada projektů a iniciativ, které mají přispět k tomu, aby byla veřejná správa více otevřená veřejnosti, aby její rozhodování bylo transparentní a její výkon co nejméně nákladný. Snahou je dosáhnout stavu, kdy občan je klientem a ne žadatelem při jednání s úřady, a posílit zpětnou vazbu mezi uživateli a poskytovateli veřejné služby.

Vláda již začala intenzivně pracovat na zlepšení kvality právního prostředí (regulačního rámce) v ČR. Tvorbu právních předpisů vnímáme jako základní nástroj státu pro ochranu takových hodnot jakými jsou zdraví, život a bezpečnost občanů a životní prostředí. Nicméně tyto hodnoty musí být chráněny takovým způsobem, aby občané nebyli zatěžováni více, než je nezbytně nutné. Proto zavedeme povinnost vyhodnocovat dopady navrhovaných právních předpisů a do této činnosti zapojíme veřejnost, jejíž účast může pomoci jak při hledání nejlepšího řešení, tak při následné aplikaci v praxi. Budeme hledat i jiné formy řešení problémů, než je přijímání stále nových právních předpisů. Budeme pracovat na zjednodušení a zpřehlednění právního prostředí, redukci byrokratické zátěže a na omezení množství, respektive četnosti informací, které musí občané, podnikatelé či jiné osoby státu poskytovat. Tyto činnosti souhrnně nazýváme "reforma regulace", "snižování administrativní zátěže" a "hodnocení dopadů regulace" označované zkratkou "RIA".

Další vládní aktivitou je urychlení rozvoje eGovernmentu v České republice. Vláda v tomto směru připravila soubor projektů, kterými chce zjednodušit komunikaci občanů s úřady, ale i mezi úřady samotnými. Právě o těchto a dalších aktivitách by měl přinášet informace newsletter.

Pevně věřím, že se podaří naplnit jeho poslání, které si klade za cíl informovat Vás o možnostech, jak zlepšovat veřejnou správu, a být současně inspirací.

*Zdeněk Zajíček
náměstek ministra vnitra*

V TOMTO ČÍSLE NAJDETE

Téma

RIA

ZJEDNODUŠOVÁNÍ

SNÍŽOVÁNÍ ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽE

Aktuality

SEMINÁŘ V MLADÉ BOLESLAVI 14. 11. 2006

SDĚLENÍ EVROPSKÉ KOMISE

"Téma"

Hodnocení dopadů regulace (RIA¹)

Zuzana Rusňáková

Proč hodnocení dopadů regulace (RIA)?

V současné době se stále diskutuje o tom, že je potřeba zabránit tzv. legislativní inflaci a zvýšit kvalitu legislativního procesu. Jedním z nástrojů, kterým je možné těchto výsledků dosáhnout, je právě hodnocení dopadů regulace.

Základem hodnocení dopadů regulace je vytvořit a zavést jasný postup a pravidla pro přípravu regulace (právních předpisů), na základě kterých jsou ukládány občanům, podnikatelům nebo jiným subjektům a skupinám určité povinnosti.

Cílem hodnocení dopadů regulace (RIA) je vytvoření transparentního prostředí v průběhu celého legislativního procesu a dosažení co nejvyšší kvality právních předpisů. Každý návrh právního předpisu bude připravován podle jasné stanoveného postupu, který bude dokumentován ve formě zprávy o provedení hodnocení dopadů. Tato zpráva bude vždy součástí návrhu právního předpisu - části Důvodové zprávy v případě návrhu zákona nebo Odůvodnění v případě návrhů vyhlášek a nařízení vlády. Povinným obsahem zprávy bude:

- definice cíle, kterého má být dosaženo;
- odůvodnění, proč je předkládaný návrh nejlepší variantou řešení problému a proč nemůže být cíle dosaženo jiným způsobem, např. samoregulačními mechanismy;
- vyhodnocení ekonomických, sociálních a environmentálních dopadů navrhovaného řešení problému, tzn. náklady i přínosy pro všechny dotčené subjekty, ať se jedná o orgány veřejné správy, občany, podnikatele či další osoby;
- srovnání různých variant řešení problému, včetně varianty "nedělat nic;"
- návrh implementace a
- zhodnocení provedených konzultací.

Díky dodržení tohoto postupu včetně provedených konzultací bude celý proces přípravy právního předpisu transparentní a veřejnost bude mít možnost se v předstihu seznámit s návrhem právního předpisu.

Vyhodnocení dopadů regulace nicméně nemůže nahradit politické rozhodování, ale slouží jako komplexní podklad pro informované politické rozhodování o přijetí či nepřijetí navrhované právní úpravy nebo přehodnocení, úpravě či zrušení stávající.

Na čem pracujeme?

"Naše práce musí zabránit vytváření zbytečné regulace a nepřiměřenému zatěžování podnikatelů, občanů a veřejné správy"

V současné době pracujeme na dokončení Směrnice pro hodnocení dopadů regulace (RIA), která stanovuje postup při

přípravě právních předpisů. Současně budou také změněny Legislativní pravidla vlády ve smyslu povinnosti vyhodnocovat dopady podle této Směrnice. Jelikož příprava právního předpisu podle Legislativních pravidel vlády je povinností pro všechny ústřední správní úřady, bude díky této změně každý návrh právního předpisu připravován v souladu se Směrnicí a jeho součástí bude vždy vyhodnocení ekonomických, sociálních a environmentálních dopadů. Věříme, že se nám podaří tímto způsobem vytvořit transparentní prostředí v legislativním procesu a dosáhnout vyšší kvality takto přijímaných právních předpisů.

Povinnost provádět hodnocení dopadů regulace bude zavedena v průběhu roku 2007 pro přípravu všech návrhů právních předpisů na úrovni ústřední státní správy.

Pokud nemá být hodnocení dopadů regulace pouze formalitou, je nutné sledovat, zda je hodnocení skutečně prováděno v odpovídající kvalitě. Z tohoto důvodu bude samostatný útvar na Ministerstvu vnitra provádět nezávislou kontrolu tohoto hodnocení a svá stanoviska bude uplatňovat v rámci připomínkového řízení a také jako stanoviska pro jednání vlády. Tento útvar bude koordinátorem hodnocení kvality regulace a jakýmsi "strážcem" kvality jeho provádění. Smyslem této činnosti bude dosáhnout maximální kvality právního předpisu z pohledu nákladové efektivnosti.

V budoucnu předpokládáme, že budeme využívat RIA i pro přehodnocování stávajících právních předpisů. Současně věříme, že pokud se tato praxe osvědčí na úrovni ústřední státní správy (vlády), přistoupí k ní i Poslanecká sněmovna a Senát. Hodnocení dopadů regulace by mělo být zavedeno nejen do procesu přípravy právních předpisů, ale také pro pozměňovací návrhy v průběhu projednávání návrhů v komorách Parlamentu.

Zjednodušování regulace

Kateřina Vojtová

Současný přístup k tvorbě regulace vychází z potřeby chránit různé zájmy společnosti, jejích ohrožených skupin a také z požadavků veřejnosti po vysoce kvalitním zboží, službách, životních podmínkách apod. V důsledku toho roste jak složitost regulace, tak i její množství. Paradoxně se tak regulace stává nepřehlednou, složitou a nesrozumitelnou jak pro ty, které by měla chránit, tak i pro ty, kteří musí stanovené povinnosti plnit. Navíc je podoba regulace do značné míry ovlivněna politickým prostředím a stále se měnícími společenskými podmínkami, kterým se musí přizpůsobovat.

Shrneme-li kritiku, která se obecně snáší na současnou regulaci, musíme říci, že je hodnocena jako příliš rozsáhlá, nepřehledná, nejasná, nesrozumitelná, příliš zatěžující, těžko přístupná a stále se měnící. Naším cílem je regulace jednoduchá a srozumitelná, která nás chrání, aniž by nás zbytečně zatěžovala, je odůvodnitelná, stabilní a dobře aplikovatelná, přiměřená svému cíli a dobře přístupná.

Jak toho dosáhnout?

V prvé řadě se musíme zaměřit na přezkoumání současné regulace, což znamená zavést ve stále se měnícím prostředí trvalý a systematický proces hodnocení existující regulace a sledovat, zda je kvalitní i po uplynutí určité doby od jejího přijetí. Provést přezkoumání celého regulačního pro-

¹ Podle anglického názvu Regulatory Impact Assessment

středí najednou je však nerealizovatelné. Vzhledem k obrovskému rozsahu současné regulace je třeba stanovit pravidla a metody hodnocení, identifikovat oblasti, na které se přednostně zaměříme, postupovat koncepčně, systematicky a koordinovat všechny kroky napříč veřejnou správou. Jinak bychom mohli ještě více ohrozit stabilitu současné regulace a "mrhat" prostředky na opakované novelizace.

Pro zlepšení samotné kvality regulace můžeme provést řadu opatření. Nejdůležitější je posoudit, zda je přijatá regulace skutečně nezbytná, zda opravdu potřebujeme, aby se plnily stanovené povinnosti, a zda účelu, ke kterému byla vytvořena, není možno dosáhnout jinak. K tomu můžeme využít např. hodnocení dopadu regulace (RIA), které umožňuje i následně ověřit efektivnost zvoleného řešení. Pokud se prokáže, že regulace je skutečně nezbytná, musíme se zaměřit na její zjednodušení prostřednictvím konsolidace, deregulace, racionalizace a sledování administrativní zátěže. Tím můžeme zlepšit srozumitelnost a přehlednost regulace, odstranit terminologické nejasnosti, nadbytečný text a administrativní zátěž, uspořádat regulaci tak, aby chom se v ní mohli dobře orientovat, a publikovat ji v takové podobě, která bude dobře přístupná a maximálně přehledná.

Zjednodušování tvoří komplex nástrojů vedoucích ke zjednodušení regulace a usnadnění orientace v regulované oblasti. Je zaměřeno na ochranu samotné existence regulace při snaze o její zefektivnění, snížení zátěže, zvýšení porozumění a ochoty přizpůsobit se jí. Zjednodušování neznamená a priori zrušení regulace, ale hledání jejích nejvhodnějších a nejeftivnějších forem.

Snížování administrativní zátěže

Martina Růžicková

Proč snižovat administrativní zátěž?

Podnikatelé v současné době čelí řadě informačních požadavků a povinností, stanovených právními předpisy a jejich plnění je stojí značné finanční prostředky, které by mohli využívat efektivněji.

Jak snížit administrativní zátěž podnikatelů?

Již v roce 2005 byl vyhlášen na základě usnesení vlády č. 421 projekt snižování administrativní zátěže. První část projektu byla zaměřena na zjištění výše nákladů podnikatelů způsobených plněním informačních povinností stanovených právními předpisy. Na základě tohoto měření byly jasně identifikovány nejvíce zatěžující předpisy, a nyní je možné přistoupit k další části projektu, a to k novelizaci těchto předpisů, aby došlo ke skutečnému snížení administrativních zátěže podnikatelů, a to o 20 % do konce roku 2010.

Průběh I. části projektu snižování administrativní zátěže

Jednotlivé úřady zmapovaly právní předpisy ve své působnosti a vybraly ty, které ukládají informační povinnosti podnikatelům.

Stanovily původ vzniku informačních povinností (EU/ČR). Zjistily výši administrativních nákladů, a to především šetřením mezi podnikateli.

Na základě podkladů o měření zaslaných úřady byl Úřadem vlády zpracován souhrnný materiál "Analýza administrativní zátěže podnikatelů".

Zajímavé informace z měření administrativní zátěže

- Roční náklady podnikatelů vynakládané na plnění informačních povinností stanovených právními předpisy činí přes 86 mld. Kč;
- 89 % administrativních nákladů je způsobováno právními předpisy v gesci 6 ministerstev, a to Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva zemědělství, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva financí, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva průmyslu a obchodu;
- 88 % administrativních nákladů způsobuje pouhých 18 právních předpisů;
- 24 % administrativní zátěže je způsobováno informačními povinnostmi přenesenými z předpisů ES/EU.

Další kroky ke snižování administrativní zátěže

Další nezbytné kroky, které povedou k zastavení růstu a dále ke snížení administrativní zátěže, jsou:

- zamezit zvyšování administrativních nákladů způsobovaných informačními povinnostmi, jejichž stanovení je plně v pravomoci příslušných orgánů ČR a
- provádět hodnocení administrativní zátěže u všech předkládaných právních předpisů

"Aktuality"

Seminář Regulace podnikatelského prostředí a možnosti její optimalizace

Zuzana Rusňáková

Mladá Boleslav, 14. listopadu 2006

Svaz průmyslu a obchodu ve spolupráci s Manažerským svazovým fondem organizoval 1. ročník semináře pro odbornou veřejnost, zástupce podnikatelů a veřejné správy. Hlavním tématem byl stav právního prostředí z pohledu podnikatelské sféry. Jako hlavní hosté vystoupili: Jaroslav Bureš - místopředseda Nejvyššího soudu, Josef Baxa - předseda Nejvyššího správního soudu a Miroslav Bělina - advokát, vedoucí katedry pracovního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.

Diskuse byla zaměřena nejen na regulaci podnikatelského prostředí, ale i na celkové problémy právního řádu v ČR a způsoby tvorby práva, jelikož právě to je pro jeho stav určující. Všichni hlavní řečníci se shodli, že je potřeba stabilizovat právo a zpomalit legislativní proces a výrazně zvýšit jeho kvalitu. Jako o jednom z nástrojů se diskutovalo o hodnocení dopadů regulace (RIA). Pozitivně byla hodnocena snaha vlády o zavedení RIA do procesu přípravy právních předpisů, nicméně bylo poukazováno, že ačkoliv byl materiál k implementaci RIA přijat vládou již v roce 2005, hodnocení dopadů bude povinné pro všechny návrhy právních předpisů až od roku 2007.

Podle Jaroslava Bureše ideálního stavu v oblasti práva nelze dosáhnout, ale právo by mělo být obecné, nemělo by řešit každý jednotlivý případ samostatným předpisem nebo dokonce zákonem. Zásadní chybou je, když se tvorba nového zákona iniciuje tím, že se objevil nějaký problém. Taková legislativa pak řeší právě jen ten jeden problém, její objem narůstá, je nepřehledná a čím dál složitější.

Stejně kritický byl i Josef Baxa, který nazval současnou praxi v tvorbě práva "legislativní posedlostí". Zdůraznil, že rozhodně neplatí, že čím více budeme mít zákonů, tím lépe se nám bude žít. Naopak platí jiná přímá úměra - čím více pravidel, tím více legislativních děr.

Za významný problém považuje i on nekvalitní přípravu právních předpisů, poslaneckou "tvořivost" při projednávání návrhů zákonů ve sněmovně a časté novelizace právních předpisů. Pro ilustraci uvedl několik příkladů. Česká legislativa je tvořena zhruba 10 tisíci předpisy, z toho čtvrtina jsou zákony. Celkem je to však 23 tisíc titulů (zákonů, předpisů a nařízení), odhadem na 100 tisíc paragrafů. Zajímavé srovnání vyplývá z počtu stránek Sbírky zákonů. Jestliže v roce 1993 měla 1830 stránek, vloni a předloni to bylo každý rok kolem 11 tisíc. V roce 2006 se možná zastavíme na čísle 7 tisíc, ale pouze díky tomu, že se za posledních pět měsíců, tedy v období po volbách, prakticky žádný zákon nepřijal.

Miroslav Bělina pokračoval ve stejném duchu. V legislativní smršti letos na jaře se například Občanský správní řád měnil 18-krát, stejně jako zákon o správě daní a poplatků. Občanský zákoník se měnil osmkrát, zákon o daní z příjmu čtrnáctkrát. Nový zákoník práce je třeba novelizovat dokonce ještě předtím, než nabude účinnosti. Tento fakt dle Miroslava Běliny brání stabilitě práva.

Postoj podnikatelů k právu prezentoval prezident Svazu průmyslu a dopravy ČR Jaroslav Míl. Podnikatelé podle něho nebrání regulaci, ale požadují, aby se u všech předkládaných zákonů a předpisů hodnotily jejich dopady na podnikatelské prostředí. Podnikatelé a zaměstnavatelé by rovněž uvítali důslednou prověrku existujících norem, hodnocení jejich přínosu i posouzení, zda jsou vůbec potřebné. Ředitel odboru reformy regulace a kvality veřejné správy Ministerstva vnitra Daniel Trnka informoval účastníky semináře o konkrétních aktivitách v oblasti zlepšování regulačního prostředí v ČR.

Sdělení Evropské komise

"Strategický přezkum v oblasti iniciativy pro zlepšování regulace v EU"

Aleš Pecka

Iniciativa zlepšování regulace (Better Regulation) se souhrnně používá pro popis vícero probíhajících a vzájemně provázaných aktivit na úrovni EU. V praxi znamená aplikaci obdobných přístupů a metod realizovaných či připravovaných také již v ČR a popsanych v dalších příspěvcích tohoto čísla. Konkrétně se jedná se o závazek vyhodnocovat dopady nově připravované regulace, snižování administrativních nákladů a nadbytečné zátěže (především ve vztahu k malým a středním podnikům) a s tím související zjednodušování regulačního prostředí podnikání při odstraňování bariér fungování vnitřního trhu. V polovině měsíce listopadu t.r. publikovala Evropská komise sdělení "Strategický přezkum v oblasti iniciativy pro zlepšování regulace v EU" (COM (2006) 689), v němž zhodnotila dosavadní vývoj této agendy od vyhlášení revidované Lisabonské strategie v roce 2005. Revidovaná strategie reagovala na neuspokojivé výsledky v plnění cílů strategie

vyhlášené již v roce 2000, v němž si EU vytkla cíl stát se do roku 2010 nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou na světě. Revizí strategie se do centra zájmu dostává nově důraz především na vysoký dlouhodobý hospodářský růst a zaměstnanost (pracovní místa). Jejich předpokladem by měla být existence vhodného regulačního rámce odpovídajícího výzvě 21. století a nástrojem pro jeho dosažení realizace aktivit v rámci iniciativy pro zlepšování regulace.

Ve výše uvedeném sdělení EK konstatuje jak dosažené dílčí úspěchy, tak nově zamýšlené a připravované aktivity. Do první skupiny patří např. informace o existenci více jak 160 vypracovaných integrovaných hodnocení odpadu u předkládaných návrhů EK od roku 2003. V oblasti zjednodušování regulačního prostředí dále oznámila EK začlenění již existujících návrhů do Plánu legislativních a pracovních úkolů EK pro rok 2007 současně s přidáním dalších 43 nových návrhů do probíhajícího klouzavého (rolling) programu přezkumu právních předpisů (pro období let 2005-2008). V jeho rámci EK plánuje předložit celkově cca 100 iniciativ, z nichž řadu v současné době projednává Rada a Evropský parlament, a EK do konce roku 2006 předpokládá schválení přibližně poloviny z nich. Prostředkem ke snížení stávajícího počtu předpisů a tudíž přehlednosti a srozumitelnosti regulačního rámce je i tzv. program kodifikace (tj. seskupování právních předpisů), kdy EK stanovila rok 2008 termínem jeho dokončení (v současné době se týká cca 500 právních předpisů ve všech oblastech). V kategorii navrhovaných opatření můžeme naopak zmínit vytvoření Úřadu pro vyhodnocování dopadů (Impact Assessment Board) pod přímým řízením předsedy EK M. Barrosa, jehož funkce má být kontrolní co do vyhodnocování kvality a náležitostí připravovaných studií ze strany EK, tak i poradní a metodologická při jejich přípravě. Složená má být z expertů EK na jednotlivé pilíře hodnocení dopadu (ekonomický, sociální a environmentální). EK tím jistým způsobem reaguje na opakované připomínky členských států k rozdílné kvalitě předkládaných hodnocení dopadů při projednávání v pracovních orgánech Rady.

Za nejvýznamnější návrh lze ale označit představení strategie na snížení administrativní zátěže (AZ) vyplývající z právních předpisů. Zde EK navrhuje, aby Jarní Evropská Rada schválila společný závazek na snížení administrativní zátěže na podnikatelské prostředí o 25% na úrovni EU i jednotlivých ČS do roku 2012.

"Co připravujeme?"

SIGMA HODNOCENÍ SEMINÁŘ RIA KONFERENCE KVALITY

Odbor reformy regulace a kvality veřejné správy

Ministerstvo vnitra

Nám. Hrdinů 3, Praha 4

Telefon 974 816 261; fax: 974 816 807

e-mail: kurikova@mvcr.cz

webové stránky: www.mvcr.cz