

EVROPSKÝ ROZMĚR LEPŠÍ REGULACE

RUDOLF RYS
Ministerstvo vnitra

Abstrakt

Příspěvek pojednává o aktuální problematice lepší regulace, konkrétně se zaměřuje na evropský rozměr lepší regulace. Je zde stručně shrnuta daná problematika a zdůrazněny zajímavé odlišnosti i podobnosti ve srovnání s českým právním stavem. Situace v Evropské unii je zde zastoupena především širokým náhledem na problematiku implementace Lisabonské strategie. Situace v České republice je omezena pouze na stručný popis rozdílů pojmů lepší legislativní proces a lepší regulace za pomoci příkladu poslední novely Legislativních pravidel vlády. Příspěvek lze bezpochyby využít jako inspiraci zahraničními – evropskými zkušenostmi.

Klíčová slova

Lepší regulace, lepší legislativní proces, Meta – Governance, legislativní smršť, přeregulovanost, legislativní pravidla vlády, normotvorba, hodnocení dopadů regulace (RIA), politiky, Sunset - Legislation, Gold – Plating, Mandelkernova zpráva, Lisabonská agenda, Úřad pro informace a regulatorní záležitosti (OIRA) /USA/, hodnocení nákladů vymáhání regulace.

Abstract

This paper deals with the problems of Better Regulation abroad, particularly is focusing on European dimension of Better Regulation, briefly summarises existing problems and points out interesting diversities and similarities in comparison with the Czech legal state. The situation in the European Union is here represented especially by a wide insight into problems of implementation of the Lisbon strategy. The situation in the Czech Republic is reduced on a brief description of difference of terms „Better Lawmaking“ and „Better Regulation“ with help of an example of the last amendment of Legislative Rules of Government. The paper can be used without doubts as an inspiration with foreign – European experience.

Key words

Better Regulation, Better Lawmaking, Meta – Governance, Legislative flood, Legislative overflow, Legislative rules of government, rule-making, Regulatory impact assessment (RIA), Policies, Sunset - Legislation, Gold – Plating, Mandelkern Report, Lisbon agenda, Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) /USA/, Compliance Cost Assessment.

Úvodem

Ve svém příspěvku se chci věnovat především problematice lepší regulace („Better Regulation“) a tématům souvisejícím, konkrétně pak problematice lepší regulace na úrovni EU/ES. Je totiž velmi vhodné vzhledem k současnému dění v našem státě podat nyní retrospektivně laděný výklad k této aktuální problematice. Již předem se bohužel musím omluvit za velmi stručné pojetí tohoto příspěvku. Politiku lepší regulace lze v kontextu jejího působení na veřejnou správu chápat jako jednu z dalších etap reformy veřejné správy. V některých odborných statích bývá lepší regulace, zkoumaná z pohledu politologie, označována díky svému významu též jako jedna z forem tzv. Meta - Governance¹. Jedna z obecných definic charakterizuje pojem „Meta - Governance“ jako „institucionální řízení institucionálního řízení“. V případě lepší regulace (a opatření, postupů a institucionalizace s tím spojené) se jedná o Meta - Governance, protože: 1) Normotvorba je jednou z forem institucionálního řízení. 2) Legislativní proces se díky obecným opatřením zajišťujícím kvalitu regulace sám řídí (pochopitelně jen do jisté míry)².

Pojem Better Regulation

V celém západoevropském prostoru je znát od poloviny devadesátých let tendence prosazovat především na politické úrovni debatu o možnostech kvalitativního zlepšení a kvantitativní redukce státní regulace. Jde především o to, jak zastavit „legislativní smršť“³ a jak odstranit „přeregulovanost“⁴ spojenou s přehnaným sebeomezováním státu a s větší orientací směrem k výstupům stanovených politických cílů, přičemž větší pozornost je věnována i

¹ Tento pojem byl definován R. Jessopem /Department of Sociology, Lancaster University/ v Review of International Political Economy 4 jako „protisměrný proces vládnutí (governance) pomocí něhož je dosahována ekonomická a politická koordinace nehledě na omezení vlád, států, firem, vládnutí a klanů“, in: <http://www.answers.com/topic/metagovernance?cat=technology>

² dle Veit, S.: Meta-Governance: Die Rolle von Cognitive Maps im Kontext von „Better Regulation“, Universität Potsdam, přednáška ze dne 17. ledna 2005

³ Pozn.: Tento pojem z období vlády premiéra M. Zemana je lze najít pod jinými názvy i v jiných státech, kde značí v podstatě stejnou situaci, jako byla tehdy u nás. Např. v německé právní terminologii je znám jako tzv. „Normenflut“ tj. „záplava norem“.

⁴ Pozn.: V německé právní terminologii existuje pro tuto situaci pojem tzv. „Regulierungskaskade“, což lze velmi volně přeložit též jako „stupňovité regulační soustrojí“, což myslím velmi dobře vystihuje danou situaci.

nezamýšleným a neplánovaným vedlejším účinkům – dopadům regulace a celkovým nákladům státních politik. Jak bývá poněkud pragmaticky uváděno především v německé odborné literatuře, na pozadí všeho lze hledat jedině nedostatek finančních prostředků ve veřejném sektoru a z toho plynoucí snahu činit úsporná opatření jakéhokoliv druhu, jen pokud přinášejí (i nepřímo) alespoň nějaké viditelné výsledky.

Co máme rozumět pod pojmy lepší regulace (Better Regulation)⁵ a lepší legislativní proces (Better Lawmaking)⁶ ? Nepříliš známý pojem lepšího legislativního procesu⁷ se vztahuje z hlediska právní teorie především na ta opatření, která podporují v legislativním procesu kvalitativně lepší výstupy. Při pohledu na český legislativní proces je bezesporu zajímavý vývoj znění textu čl. 2 Legislativních pravidel vlády, který upravuje „Obecné požadavky na tvorbu právních předpisů“. V původním znění čl. 2 odst. 1 (Usnesení vlády ze dne 19. března 1998 č. 188) obsahoval „*Přípravě každého právního předpisu musí předcházet podrobná analýza právního a skutkového stavu. Její součástí je i zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu, a nejsou-li určité vztahy právním předpisem dosud upraveny, zhodnocení nezbytnosti rozšíření právní regulace i na tyto vztahy.*“ Lze zde hovořit zcela jednoznačně o prvcích Better Lawmaking. S nástupem Better Regulation a zavedením používání RIA (Regulatory Impact Assessment, Hodnocení dopadů regulace) byla k původnímu znění textu čl. 2 odst. 1 plynule doplněna (Usnesením vlády ze dne 18. července 2007 č. 816) následující část: „*, , včetně zhodnocení dopadů předpokládané změny právního stavu nebo dopadů právní regulace, která má být rozšířena na právní vztahy právem neupravené; při tomto hodnocení se postupuje podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (dále jen „obecné zásady).*“ V tomto aktuálním znění se již samozřejmě jedná o zavedení ryzejších prvků Better Regulation.

Lepší regulace je mnohem širším pojmem, který přesahuje oblast samotného legislativního procesu, samotnou oblast normotvorby jako takové. Sem patří téměř nerozlučně takové pojmy z regulatorní terminologie jako je deregulace či snižování administrativní zátěže podnikatelů. Pokládám však za důležité zdůraznit, že lepší regulace se v žádném případě nerovná deregulaci, neboť regulovat lépe neznamena vždy pouze regulovat méně. Pod Better

⁵ Pojem Better Regulation lze dle příslušné odborné literatury zcela jednoduše definovat jako „politiku hledající zlepšení a zjednodušení regulačního prostředí“.

⁶ Tento pojem lze opravdu velmi zjednodušeně definovat jako snahu o větší systematizaci a racionalizaci legislativního procesu, srov. především materiál COM (2002) 275 final (European Governance: Better Lawmaking).

⁷ Pozn.: V Německu sem není /na rozdíl od širšího pojmu lepší regulace/ , jak je výslovně zdůrazňováno, zahrnuta tvorba vnitřních (interních organizačních) předpisů veřejné správy, poněvadž tyto předpisy neobsahují obecně závazné právní normy a působí pouze uvnitř veřejné správy. Vzhledem ke známé působnosti Legislativních pravidel vlády ČR uvádím pouze pro informaci, neboť se zde jedná o předpisy neprávní povahy.

Regulation spadá především proces formulace politických cílů a proces uplatňování jednotlivých politik (Policies). Tento širší pojem se vztahuje na všechny druhy státních pravidel chování – předpisů.⁸

Regulace zde není rozuměna pouze ve smyslu regulativních instrukcí (zákazy, příkazy, ohlašovací povinnosti, schvalovací povinnosti), nýbrž poněkud široce jako jednota státních předpisů (pravidel chování): „ the promulgation of a binding set of rules to be applied by a body devoted to this purpose.“ /“vyhlášení závazného souboru pravidel aplikovaných orgánem určeným k tomuto účelu“/.⁹

Diskuse na téma zlepšování kvality právní regulace není v západní Evropě nic nového. Například v Německu byly známy již v sedmdesátých a osmdesátých letech aktivity tzv. deregulačních komisí používajících metodu pročišťování práva („Rechtsbereinigung“).¹⁰ Jednou z dalších metod bylo i předem dané ohraničení platnosti právních předpisů („Sunset-Legislation“)¹¹.

V posledních letech je ovšem nejčastěji diskutovaná problematika vlivu právní regulace produkované na úrovni EU/ ES a její transpozice na národní právní řády. Sem spadá tzv. „Gold – Plating“¹². Tento pojem patrně oprávněně nahání hrůzu všem euroskeptikům, neboť jej lze definovat jako „ přehnané plnění (či přesněji příliš horlivá implementace) evropských směrnic díky vytvoření – přidání dalších požadavků na národní úrovni jdoucích v náročnosti nad požadavky stanovené v příslušné původní směrnici“.¹³ Tímto způsobem často škodí národní právní řády svým adresátům, neboť pro ně vytvářejí horší podmínky nežli mají srovnatelné subjekty práva v okolních zemích EU, což je chování, které je jistě v našich podmínkách již důvěrně známo.¹⁴

Počátky politiky lepší regulace v Evropské unii – Lisabonská agenda

⁸ Blíže viz: Konzendorf, G.: Better Regulation at the European Union Level, Milestones on the way to Better Regulation, Study for the 44th meeting of the Directors general responsible for Public administration of the EU member states, Luxembourg 2005, str. 5

⁹ Baldwin, R., Cave, M.: Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice. , Oxford 1999, str. 2

¹⁰ srov. např.: Jann, W., Wegrich, K.: Governance und Verwaltungspolitik, in: Benz, A. (ed.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Governance, Band 1, Wiesbaden 2004

¹¹ V současné době srov. např. aktivity Spolkové země Sársko v oblasti tvorby zemských právních předpisů.

¹² Jedna z německých definic zní i takto: „Vznik zbytečné byrokracie v souvislosti s kaskádou právních předpisů“/in: Veit, S.: Entpolitisierung staatlicher Regulierungsprozesse durch Gesetzesfolgenabschätzungen ?, FoJus Nr. 3/2005, str. 3/

¹³ Viz např. definice pojmu obsažená in: Kolektiv: Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001, EU, str. 82

¹⁴ Jako příklad dotýkající se i běžných občanů lze uvést třeba pověstnou „koblihovou“ vyhlášku ministryně zdravotnictví Součkové, která byla náročnější, nežli bylo nutné.

V první polovině devadesátých let nemůžeme hovořit o žádném systematickém úsilí o lepší regulaci. Snad jediné můžeme zmínit setkání Evropské rady v r. 1992 v Edinburghu, kdy byl stanoven cíl zjednodušit a zlepšit regulatorní prostředí jako jedna z hlavních priorit společenství. Lepší regulace je také výslovně uváděna v protokolu připojeném k Amsterodamské smlouvě. Teprve po setkání EU v Lisabonu v roce 2000 bylo odstartováno množství ambiciózních reforem. Jedním z praktických opatření k realizaci těchto politik na poli lepší regulace bylo v listopadu 2000 zřízení pracovní skupiny složené ze zástupců členských států pod předsednictvím správního soudce francouzské Státní rady Dieudonné Mandelkerna za účelem prozkoumání toho co by mělo být zlepšeno – jak při tvorbě politik, tak při navrhování nové regulace v institucích EU. Závěrečná zpráva skupiny byla vydána v listopadu 2001¹⁵. Tato zpráva se setkala s všeobecným pochvalným souhlasem na setkání Evropské rady v prosinci 2001 v Laeken a její doporučení byla ve velké míře přijata institucemi EU. Tato pracovní skupina pracovala s mnoha zdroji, včetně zpráv o regulatorní reformě v téměř dvaceti zemích OECD.¹⁶ Mezi hlavní závěry patřilo, že k dosažení a prosazení lepší regulace je zapotřebí vysoká úroveň politické podpory napříč vládami členských států, přidělení přiměřených zdrojů a jednoznačná politika lepší regulace. Tato politika by přitom měla užívat nástroje jako je hodnocení dopadů regulace (impact assessment), zjednodušování regulace (simplification) a konzultace s veřejností /adresáty regulace/ (consultation). Politika lepší regulace by měla způsobit především změnu kultury formulování obecných politik a přijímání nové regulace.

Kvalita regulace - Mandelkernova zpráva

Mandelkernova zpráva navrhla akční plán, který byl úzce následován institucemi EU a stanovila pro tento účel těchto sedm základních principů lepší regulace:

1) Nezbytnost (necessity)

Tento princip požaduje před uvedením nové právní úpravy v účinnost posouzení odpovědných orgánů veřejné správy, zdali je potřebné k řešení dané problematiky vydat novou právní úpravu. Tento požadavek implikuje srovnání relativní účinnosti a legitimacy různých nástrojů (zákonodárství, zabezpečení informací pro postižené, finanční pobídky a smlouvy mezi státními úřady a ekonomickými či sociálními partnery) ve světle předsevzatých cílů.

2) Přiměřenost (proportionality)

¹⁵ Kolektiv: Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001, EU

¹⁶ Viz blíže na www.oecd.org

Každý právní předpis musí mít vyvážený vztah mezi výhodami, které přináší a s tím spojenými omezeními. Různé nástroje právní regulace (zákonodárství na úrovni primárního a sekundárního práva, rámcových úprav, koregulace atd.) umožňuje orgánům veřejné správy konat různými způsoby, v závislosti na cílech, které chtějí dosáhnout.

Členské státy a Komise mají úlohu se při výběru použitelných zákonodárných nástrojů rozhodnout pro takové nástroje, jež jsou nejvíce přiměřené cílům, které chtějí dosáhnout.

3) Subsidiarita (subsidiarity)

V rámci EU a jejich smluv má princip subsidiarity zaručit, že všechna rozhodnutí by měla být přijímána na úrovni co nejbližší občanům, přičemž musí být vždy zaručeno, že každé rozhodnutí přijaté na evropské úrovni je ospravedlnitelné při srovnání s možnostmi dostupnými na národní úrovni. To konkrétně znamená, že musí být prověřováno, zda cíle plánovaných akcí skutečně nemohou být dostatečným způsobem dosaženy opatřeními členských států v rámci jejich stávajícího ústavního pořádku a zda by tyto cíle nebyly lépe dosaženy opatřeními společenství.

4) Transparentnost (transparency)

S ohledem na zlepšování kvality zákonodárství díky zvyšování efektivity při zjišťování nepředvídaných následků některého opatření, při zohlednění úhlů pohledu všech zúčastněných stran na rozhodování, by se neměl proces příprav nové právní regulace omezovat jen úzkými hranicemi vnitřního prostoru orgánů veřejné správy. Participace a konzultace se všemi dotčenými či zainteresovanými stranami již před počáteční fází návrhu je prvním požadavkem principu transparentnosti.

Participace by sama měla také splňovat kritéria transparentnosti. To znamená, že by měla být organizována takovým způsobem, aby byl všem zaručen široký a rovný přístup ke konzultacím. Podstatné části konzultací by měly být zveřejněny.

5) Předvídatelnost (accountability)

Orgány veřejné správy odpovědné za právní regulaci a legislativu musí zohlednit aplikovatelnost regulace.

Všichni dotčení účastníci by měli být schopni jasně identifikovat orgány veřejné správy, které jsou původcem jednotlivých politik a právní regulace na ně aplikovatelné. Tam, kde je to vhodné, by měla být dána všem dotčeným možnost informovat orgány veřejné správy o potížích při zavádění a používání těchto politik a z nich plynoucích právních předpisů, aby tyto byly změněny či novelizovány.

6) Přístupnost (accessibility)

Konzistentní a srozumitelná právní regulace, která je přístupná pro každého, jemuž je adresována, je nezbytností, pokud má být implementována a používána náležitě.

Přístupnost by měla být zkoumána ve vazbě na každý jednotlivý právní předpis, ale zároveň by na ni mělo být nahlíženo jako na všeobecnou zásadu, že uživatelé vždy dostanou k dispozici kompletní komplexní právní úpravu.

Zásada přístupnosti může vyžadovat zvláštní úsilí od příslušného orgánu veřejné správy, například při zaměření na takové osoby, které mají na základě své situace potíže s uplatňováním svých práv.

7) Jednoduchost (simplicity)

Cílem je, aby každý právní předpis byl jednoduše použitelný a snadno srozumitelný. Toto je podstatným předpokladem, aby občané mohli efektivně užívat práv, která jsou jim poskytována. Právní regulace by měla být jen natolik podrobná jak je nezbytně nutné a zároveň tak jednoduchá, jak je jen možné.

Jednoduchost právní regulace je hlavním zdrojem úspor pro podniky, tak pro zprostředkovatelské agentury, které jsou aplikací těchto prvních předpisů dotčeny, i pro samotné orgány veřejné správy.

Princip jednoduchosti vyžaduje aktivní úsilí k zabránění výskytu přebytečných podrobností od samého počátku procesu přijímání nové právní regulace a též v procesu revize již existujících textů.

Lepší regulace a komunitární právo

Způsob, jak dosáhnout lepší regulace na úrovni společenství, má jistá specifika. Následujících sedm principů obsahuje zpráva pracovní skupiny „Lepší regulace“ z května 2001.¹⁷ Tato pracovní skupina, která při své práci zohledňovala doporučení přijatá Skupinou pro kvalitu regulace vedenou D. Mandelkernem, došla k jednoznačnému závěru, že právní regulace na komunitární úrovni by měla odpovídat přinejmenším těmto následujícím principům, aby mohla být považována za lepší regulaci:

1) Přiměřenost

Regulace, která dosahuje deklarovaných cílů veřejných politik, aniž by ukládala nadbytečná, nebo nepřiměřená regulatorní břemena.

2) Blízkost

¹⁷ Kolektiv: Report of the Working Group „Better Regulation“ (Group 2c), White Paper on European Governance, Work Area no. 2, May 2001, EU

Regulace, která je rozpoznatelná a uznávaná subjekty majícími vliv¹⁸ (investory) v oblastech politik, které se jich týkají (poněvadž se tito podíleli na procesu vzniku regulace, mohou tedy plně porozumět textu a vidět jeho relevanci pro specifické problémy, kterým čelí anebo cítit i nějakou tu odpovědnost za vzniklou regulaci a její následné vymáhání).

3) **Soudržnost**

Regulace, která dobře zapadne do jiných částí regulace v rámci regulatorní krajiny,¹⁹ a to nejen v tom samém odvětví, nýbrž napříč celou regulací, produkujíc přitom soulad spíše nežli konflikty.

4) **Právní jistota**

Regulace, která je jasná a věrohodná (solidní) ve svých právních účincích (která např. nepotřebuje soudní rozhodování /judikaturu/ ke své interpretaci a vysvětlení) – která však neříká, že všechno musí být předmětem právní jistoty: tohle by totiž bylo v rozporu s přiměřeností a bylo jedním ze zdrojů přílišné komplexity regulace.

5) **Včasnost**

Regulace, která je přijata ve správný čas a která může být efektivně uzpůsobena takovým způsobem, že není překonána technologickým vývojem ani jinými událostmi.

6) **Vysoké standardy**

Komunitární regulace, která přebírá řešení problémů, by měla sázet na nabídku nejlepší (nejvyšší) ochrany veřejného zájmu, nikoliv takové, která představuje nejnižší společný jmenovatel ochrany ve srovnání s pozicemi členských států.

7) **Vymahatelnost**

Regulace, která je schopná dosáhnout vysoké úrovně vymahatelnosti, která není pouze otázkou vytvoření kontrolních mechanismů a sankcí, nýbrž výsledkem správné aplikace principů přiměřenosti a blízkosti.

Hodnocení dopadů regulace

Úsilí o dosažení lepší regulace většinou nastupuje v případě nedostatečné kvality regulace existující. Ohledně práva EU/ES stále přežívá široce rozšířený předsudek, že je příliš komplexní, příliš komplikované a proto nepřehledné natolik, aby s tím šlo cokoliv udělat. Hodnocení dopadů regulace přitom pochází původně z USA, kde je produkováno nezávislými regulačními agenturami a sledováno Úřadem pro informace a regulatorní záležitosti (Office of Information and Regulatory Affairs /OIRA/). Hodnocení dopadů regulace nicméně nabývá na

¹⁸ Doslova „stakeholders“, tento pojem je užíván především v managementu, většinou se do češtiny nepřekládá.

¹⁹ Doslova „regulatory picture“.

významu zejména v posledních letech v Evropě, a to jak v rámci OECD, EU či jednotlivých evropských států.²⁰ Charakteristický je přitom ve srovnání s USA rozdílný institucionální kontext. Při hodnocení dopadů v USA je hlavní součástí diskuse úroveň regulačních agentur a sektorových sítí tvorby politik, zatímco v Evropě je samotný nástroj hodnocení dopadů chápán jako komunikační prostředek mezi vládou a parlamentem stejně tak jako mezi vládou a občanem.²¹ Pro evropské státy a EU je typická existence tří proudů hodnocení dopadů s ohledem na silnější zohledňování následků státních regulací v procesu formulace politik²²:

1) Hodnocení /snižování/ administrativních nákladů

Spočívá především ve snižování současné administrativní zátěže, která vzniká na základě státních právních předpisů pro jisté adresáty regulace, především pro podnikatele, ale i třeba pro veřejnou správu samotnou. Administrativní náklady podnikání jsou definovány jako „the costs imposed on businesses, when complying with information obligations stemming from government regulation. (...) An information obligation is a duty to procure or prepare information and subsequently make it available to either a public authority or a third party. It is an obligation businesses cannot decline without coming into conflict with the law.“ /“ náklady uložené podnikání, pokud se shodují s informačními povinnostmi pocházejícími z vládní regulace. (...) Informační povinnost je závazek opatřit nebo připravit informaci a následně ji zpřístupnit buď orgánu veřejné správy nebo třetí osobě. Je to povinnost, kterou podnikatel nemůže odepřít, aniž by přišel do konfliktu s platným právem.“²³

2) Analýza vlivu regulace na malé a střední podniky

Důvodem vedoucím k této analýze je skutečnost, že informační povinnosti mají zvláště tvrdé účinky na malé a střední podniky, neboť velké podniky disponují rozsáhlým a specializovaným úřednickým aparátem, který zvládá tyto požadavky bez větších problémů. Rovněž i jiné následky (dopady) regulace nežli je administrativní zátěž způsobená informačními povinnostmi můžou postihnout malé a střední podniky a omezit jejich konkurenceschopnost v hospodářské soutěži. Například ve Švýcarsku je od roku 1999 prováděn státním sekretariátem (ministerstvem) hospodářství při důležitých změnách zákonů

²⁰ blíže viz in: Veit, S.: Entpolitisierung staatlicher Regulierungsprozesse durch Gesetzesfolgenabschätzungen ?, FoJus Nr. 3/2005, str. 5

²¹ Radaelli, C.: How Context Matters: Regulatory in the European Union, Paper prepared for PSA Conference, Lincoln, 5-8 April 2004, str. 11

²² K vývojovým proudům hodnocení dopadů regulace především viz in: Veit, S.: Entpolitisierung staatlicher Regulierungsprozesse durch Gesetzesfolgenabschätzungen ?, FoJus Nr. 3/2005, str. 5 a násl.

²³ kolektiv (OECD): Government Capacity to Assure High Quality Regulation. OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory reform in Germany, Paris 2004, str. 8 a násl.

a nařízení „test snesitelnosti“, tj. zde konkrétně je dotazována vybraná malá skupina podniků s ohledem na očekávané následky změn právní regulace²⁴.

3) Hodnocení dopadů regulace jako integrovaný nástroj analýzy všech relevantních následků regulace

Při hodnocení dopadů regulace nejde pouze o hodnocení určité části následků regulace nebo dopadů na určitou konkrétní skupinu adresátů regulace, nýbrž jsou analyzovány velmi široce všechny možné úmyslné i neúmyslné dopady regulace. V dnešní době velmi často zmiňované administrativní náklady podnikatelů jsou při tomto náhledu na věc pouze částečným aspektem všech následků regulace a měly by být sice v rámci hodnocení dopadů zohledňovány, ale ne jako jednotlivý element hodnocení nákladů regulace. Hodnocení dopadů slouží rovněž ke zjištění alternativ regulace a k posouzení efektivit některých opatření, ale také k odhadnutí proveditelnosti a přijetí adresáty regulace. Všechny zde potřebné informace jsou získávány především dotazováním u adresátů regulace a jejich za pomoci vědeckých metod jako je například analýza užitečných hodnot.²⁵

Hodnocení dopadů regulace hraje v dnešní době důležitou roli téměř ve všech evropských státech a též na úrovni EU. Stěžejní body a rozsah použití dopadů regulace však často liší. V některých evropských státech a na úrovni EU je hodnocení dopadů regulace standardní složkou legislativního procesu, v některých státech je tento nástroj teprve ve zkušební fázi. Mnohdy lze objevit velkou variabilitu tohoto nástroje: „IA /Impact Assessment/ means quite different things in different countries“ („Hodnocení dopadů znamená úplně rozdílné věci v různých zemích.“)²⁶ Takže v praxi částečně nepřekračuje hodnocení dopadů regulace rámec Compliance Cost Assessment (hodnocení nákladů dodržování /vymáhání/ regulace)²⁷, přičemž například v Německu a na úrovni EU je hodnocení dopadů regulace chápáno jako obsáhlé a integrované řízení v rámci legislativního procesu²⁸.

Na úrovni EU je znát v souvislosti s tzv. Lisabonskou agendou²⁹ jistý posun priorit. Integrovaný postup hodnocení dopadů regulace je nadále dodržován, nicméně vyváženost

²⁴ viz in: Veit, S.: Entpolitisierung staatlicher Regulierungsprozesse durch Gesetzesfolgenabschätzungen ?, FoJus Nr. 3/2005, str. 6

²⁵ Blíže viz např. obsáhlý přehled metod hodnocení dopadů regulace in: Böhret, C., Konzendorf, G.: Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden 2001

²⁶ blíže viz: Centre for European Studies on the University of Bradford (ed.): Project on Indicators of Regulatory Quality . Final Report, Bradford 2004, str. 216

²⁷ srov. např.: DEBR (Directors of Better Regulation Group): A comparative analysis of Regulatory Impact Assessment in ten EU countries, Dublin 2004

²⁸ viz in: Veit, S.: Entpolitisierung staatlicher Regulierungsprozesse durch Gesetzesfolgenabschätzungen ?, FoJus Nr. 3/2005, str. 7

²⁹ Význam Better Regulation pro implementaci Lisabonské strategie se odráží v mnoha oficiálních dokumentech EU, např. in: Integrated Guidelines for Growth and Jobs (Guideline No. 14 for period 2005-08).

analýzy jak ekonomických tak sociálních a ekologických dopadů, je více vychylována směrem ke zlepšení hodnocení především ekonomických dopadů regulace, se zaměřením na konkurenceschopnost a administrativní náklady podnikání.

Závěr

Evropská komise razí již několik let heslo Better Regulation, zvláště pak od nástupu nového předsedy José Manuela Barrosa v r. 2004. Přímo odpovědným je však místopředseda a komisař průmyslu Günter Verheugen. Better Regulation je součástí v roce 2000 iniciované Lisabonské strategie pro větší konkurenceschopnost, hospodářský růst a pracovní místa. Cílem této strategie bylo především osvobodit evropské podnikatele od zbytečných administrativních nákladů. Program je zacílen na modernizaci platného práva³⁰. Opatření k tomuto cíli zahrnují přizpůsobení, rušení a kodifikaci práva EU, nahrazení směrnic nařízením a rovněž akční plán k omezení nákladů veřejné správy. Mimo jiné je Better Regulation zaměřena na zlepšení nové legislativy. K tomuto účelu přezkoumává Evropská komise již zahájené normotvorné iniciativy a tyto případně nechává přepracovat nebo stáhnout³¹. Kromě toho je zde zvýšený zájem vkládat tzv. evaluační a sunset klauzule do nových právních předpisů, starší právní akty pojmout nověji a celkově rozšiřovat hodnocení dopadů regulace v normotvorném procesu.³²

Na vrcholném setkání 8. a 9. března 2007 představitelé vlád členských států požehnali akčnímu plánu Evropské komise, kterým má být docíleno snížení nákladů veřejné správy na základě evropského práva do roku 2012 o jednu čtvrtinu. Současně však byla poněkud oslabena iniciativa G. Verheugena, která ukládala stejné cíle pro národní právo členských států. Četní kritici Evropské komisi během německého předsednictví předhazovali, že pod pláštěm snižování byrokracie se skrývá jenom snižování standardů v oblasti životního prostředí, v sociální oblasti a v oblasti bezpečnostních předpisů. Evropská komise a Evropská rada se proto snažily vždy zdůrazňovat, že v případě Better Regulation se nejedná o program pouze deregulačního charakteru.³³

Literatura:

³⁰ Viz COM (2002) 278 final (Action plan „Simplifying and improving the regulatory environment“)

³¹ Viz COM (2005) 462 final („Outcome of the screening of legislative proposals pending before the Legislator“)

³² Paul, J.: Langwieriges Ringen um bessere Gesetze, Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, München 2007, str. 4

³³ viz tamtéž

[1] Paul, J.: Langwieriges Ringen um bessere Gesetze, München: Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, 2007

[2] Kolektiv: Government Capacity to Assure High Quality Regulation. OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory reform in Germany, Paris: OECD, 2004

[3] Veit, S.: Entpolitisierung staatlicher Regulierungsprozesse durch Gesetzesfolgenabschätzungen ?, FoJus Nr. 3/2005, <http://users.ox.ac.uk/~polf0035/>

[4] Kolektiv: Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001, EU, <http://ec.europa.eu>

[5] Kolektiv: Report of the Working Group „Better Regulation“ (Group 2c), White Paper on European Governance, Work Area no. 2, May 2001, EU, <http://ec.europa.eu>

[6] COM (2002) 275 final („European Governance: Better Lawmaking“), <http://ec.europa.eu>

[7] COM (2002) 278 final (Action plan „Simplifying and improving the regulatory environment“), <http://ec.europa.eu>

[8] COM (2005) 462 final („Outcome of the screening of legislative proposals pending before the Legislator“), <http://ec.europa.eu>

[9] <http://www.oecd.org>

Kontaktní údaje na autora – email:

rrys@mvcr.cz