



Úřad vlády
České republiky

Manuál hodnocení dopadů regulace

Vládní
analytický
útvár 2025

Manuál hodnocení dopadů regulace



Financováno
Evropskou unií
NextGenerationEU

Vydal Úřad vlády ČR, Odbor vládního analytického útvaru, 2025

Autoři: Šimon Vydra, Marek Havrda, Lucie Zapletalová, Jakub Čihák, Vít Macháček,
Štěpán Růt, Petr Bouchal, Alexandr Kasal, Dominik Hajduk, Jonáš Nepožitek

Zpracováno v rámci projektu „Reforma analytické práce ve státní správě při tvorbě legislativy“
s reg. č. CZ.31.3.0/0.0/0.0/23_099/0010364, který byl financován z Národního plánu obnovy a státního rozpočtu ČR.

Slovník pojmů

CBA (Cost-Benefit Analysis)

analýza nákladů a přínosů. Umožňuje syntézu nákladů a přínosů za stanovené období a následné porovnání variant na základě jejich čistého celospolečenského přínosu, tedy rozdílu mezi předpokládanými přínosy a náklady regulace. Vhodná, pokud jsou nejvýznamnější dopady variant regulace monetizovány.

Dopadová tabulka

tabulka, která přehledně shrnuje seznam dopadů. Ukazuje, jaké dopady variant řešení jsou brány v úvahu a jaké informace jsou o těchto dopadech dostupné (o jejich robustnosti, velikosti, směru působení, dotčených subjektech).

Dotčené subjekty

jednotlivci, organizace nebo skupiny, které budou regulací přímo nebo nepřímo ovlivněny. Těmto z regulace plynou náklady nebo přínosy, a měly by být do její přípravy zahrnuty v rámci participativního procesu.

Efektivita (hospodárnost, angl. efficiency)

určuje za jakých nákladů dosahuje regulace stanovených cílů, neboli jaký je poměr přínosů a nákladů zvažovaného postupu. Jde o jedno ze tří hlavních kritérií stanovení pořadí variant řešení.

Evaluační design

stanovuje metody a typy dat a informací tak, aby bylo možné získat validní odpovědi na evaluační otázky o dopadech regulace, včetně vyhodnocení její celkové potřebnosti, účinnosti a hospodárnosti. Je základem ex post RIA (přezkumu účinnosti regulace).

Evidence

data, informace a poznání v dané oblasti. Může jít o výstupy vědeckého výzkumu („scientific evidence“), dále také popisná data (např. statistiky

o výskytu daného problému) i názory a vnímání zainteresovaných stran.

Ex ante RIA

proces hodnocení předpokládaných dopadů regulace před tím, než je regulace přijata. Jeho výstupem je závěrečná zpráva RIA, případně přehled dopadů.

Ex post RIA

proces hodnocení skutečných dopadů regulace po určité době od jejího zavedení. Jeho výstupem je zpráva z přezkumu.

Informované rozhodování

proces, při kterém se činí rozhodnutí na základě dostatečných, relevantních a ověřených informací. Cílem je zvážit různé možnosti, porozumět jejich důsledkům a vybrat tu nejlepší variantu s ohledem na vlastní cíle, hodnoty a okolnosti.

Intervence

konkrétní soubor nástrojů (opatření) zaváděný v rámci regulace, který ovlivňuje dotčené subjekty (mění jejich práva, povinnosti, nebo motivaci k určitému typu jednání).

Intervenční logika

očekávaný kauzální mechanismus, díky kterému lze předpokládat, že implementace nástroje řešení nebo varianty řešení (tj. kombinace nástrojů) povede ke zlepšení (nebo eliminaci) definovaných problémů a k dosažení cílového stavu.

Komise RIA

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace posuzuje kvalitu provedeného hodnocení dopadů regulace, doporučuje zpracování, nebo nezpracování závěrečné zprávy RIA a je oprávněna provádět konzultace k RIA. Předsedu komise lze kontaktovat

prostřednictvím sekretariátu na e-mailu ria@vlada.gov.cz.

Konzultační a participativní proces

proces, kterým jsou od dotčených subjektů při návrhu a hodnocení dopadů regulace získávány vstupy pro klíčové fáze hodnocení dopadů od analýzy problému až po návrh variant řešení a vyhodnocování jejich dopadů. Ačkoli může být někdy pojem participace vnímán jako širší než pojem konzultace, bývají v českém kontextu používány zaměnitelně a pokud z textu nevyplývá jinak, jsou tak používány i v textu Manuálu.

MCDA (Multiple-criteria decision analysis)

multikriteriální rozhodovací analýza, metoda využitelná pro hodnocení a výběr ze zvažovaných variant řešení.

Princip proporcionality

princip, podle kterého mají být rozsah a hloubka hodnocení dopadů přiměřené k významu a potenciálním dopadům daného návrhu.

Regulace

právně závazný soubor intervencí (nástrojů), kterými stát ovlivňuje nebo usměrňuje chování jednotlivců, firem nebo institucí. Vznik nové regulace nebo úprava stávající regulace skrze legislativní proces představuje soubor intervencí.

RIA (Regulatory Impact Assessment)

proces hodnocení dopadů regulace. Výstupem procesu RIA je buď závěrečná zpráva RIA, nebo přehled dopadů. Pokud není k návrhu regulace vypracována závěrečná zpráva RIA, shrnuje proces hodnocení dopadů navrhované regulace důvodová zpráva.

Robustnost

vyjadřuje míru odolnosti závěrů hodnocení dopadů regulace vůči nejistotě ohledně budoucího vývoje a nejistotě spojené s evidencí vyplývající

z datových a metodologických omezení, která mohou ovlivňovat kvalitu vstupních předpokladů při hodnocení dopadů. Jde o jedno ze tří hlavních kritérií stanovení pořadí variant řešení.

SDGs (Sustainable Development Goals)

Cíle udržitelného rozvoje OSN. Obsahují 17 cílů zaměřených na zlepšení života lidí a ochranu planety v letech 2015 až 2030.

SMART cíle

specifické, měřitelné, adekvátní, realistické a termínované (časově vymezené) cíle. Běžně používaná pomůcka pro nastavování efektivních cílů a vyhodnocování jejich dosažení.

(Celo-)Společenské náklady/přínosy

označení pro širší dopady návrhu regulace na společnost jako celek, nikoliv jen na státní rozpočet nebo konkrétní skupinu.

Účinnost (angl. Effectiveness)

schopnost regulace přispět k dosažení stanovených cílů. Jde o jedno ze tří hlavních kritérií stanovení pořadí variant řešení.

Útvar RIA

organizační jednotka Úřadu vlády ČR poskytující metodickou podporu při zpracování RIA. Lze kontaktovat prostřednictvím e-mailu ria@vlada.gov.cz.

Varianty řešení

možnosti řešení definovaných problémů, identifikované v rámci procesu RIA. Obvykle se každá varianta skládá z několika opatření. Varianty mohou mít legislativní i nelegislativní charakter či zahrnovat rozdílné věcné úpravy. Specifickou variantou je tzv. „nulová varianta“, která popisuje vývoj definovaného problému a souvisejících dopadů v případě, že k žádným intervencím nedojde.

Obsah

Slovník pojmů	4	3		
Úvod	9			
1			Návrh variant řešení	61
O hodnocení dopadů regulace	13		3.1	Výběr nástrojů řešení jednotlivých problémů 63
1.1	Hlavní metodické dokumenty k hodnocení dopadů regulace	16	3.1.1	Přehled a popis možných nástrojů řešení jednotlivých problémů 64
1.2	Proces hodnocení dopadů regulace	17	3.1.2	Výběr účinných nástrojů řešení 67
1.2.1	Ex ante RIA	20	3.2	Varianty řešení problému 68
1.2.2	Ex post RIA	27	3.2.1	Kombinace nástrojů do variant řešení 68
1.3	Náležitosti dokumentů procesu RIA	31		
1.3.1	Přehled dopadů	31	4	
1.3.2	Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA)	33	Vyhodnocení nákladů a přínosů	75
1.3.3	Zpráva z přezkumu	35	4.1	Identifikace nákladů a přínosů 78
2			4.1.1	Mikro pohled 79
Důvod předložení a cíle	39		4.1.2	Makro pohled 80
2.1	Název	41	4.2, 4.3	Náklady a přínosy 87
2.2	Definice problému	41	4.2.1	Robustnost evidence 88
2.2.1	Popis problému	41	4.2.2	Přírůstková metoda 91
2.2.2	Strukturace problému: Diagram	45	4.2.3	Jednotný časový rámec 91
2.3	Popis existujícího právního stavu v dané oblasti	51	4.2.4	Jednorázové a opakující se náklady 92
2.4	Identifikace dotčených subjektů	54	4.2.5	Kvantifikace a monetizace 92
2.5	Popis cílového stavu	55	4.2.6	Diskontování 92
2.6	Zhodnocení rizika	57	4.4	Vyhodnocení nákladů a přínosů variant 93
			4.4.1	Syntéza informací o dopadech jednotlivých variant 93
			4.4.2	Robustnost vyhodnocení dopadů 95
			4.4.3	Dopadová tabulka 98

5

Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	103
---	-----

6

Implementace doporučené varianty a vynucování	109
--	-----

7

Přezkum účinnosti regulace	113
----------------------------	-----

7.1	Co je přezkum účinnosti regulace?	115
7.2	Cíle regulace	116
7.3	Intervenční logika regulace	117
7.4	Hodnotící otázky	117
7.4.1	Účinnost	118
7.4.2	Efektivita (hospodárnost)	118
7.4.3	Potřebnost	119
7.4.4	Koherence	120
7.5	Evaluační design pro přezkum účinnosti	121
7.5.1	Rozsah a časování ex post RIA	121
7.5.2	Lidské a finanční zdroje	122
7.5.3	Data a výzkumné metody	123
7.6	Plán sběru dat	124

8

Konzultace a zdroje dat	127
-------------------------	-----

8.1	Výzkumný (evaluační) design	129
8.2	Výzkumné (evaluační) otázky	130
8.3	Výzkumné (evaluační) metody	132
8.3.1	Popis stavu	134
8.3.2	Existence a velikost kauzálního vztahu	136
8.3.3	Mechanismus kauzálního vztahu	138
8.3.4	Simulace a modelování interakce systémů	139
8.3.5	Syntéza výzkumu a informací	141
8.4	Data: zdroje a využitelnost	143
8.4.1	Observační a názorová data	143
8.4.2	Zdroje a metody sběru dat	145
8.4.3	Od jevů k indikátorům a datům	146
8.5	Citační norma a seznam referencí	148
8.6	Konzultace a participace	149

9

Shrnutí závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace	155
---	-----

Reference	160
-----------	-----

Úvod

Tento Manuál slouží jako praktický průvodce pro tvorbu kvalitního hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment – RIA). Cílem je poskytnout autorům návrhů regulací, analytikům, legislativcům i dalším zainteresovaným pracovníkům veřejné správy srozumitelný návod, jak připravit podklad pro rozhodování při tvorbě právních předpisů na základě analýzy a vyhodnocení dopadů na dotčené skupiny a společnost jako celek.

Hodnocení dopadů regulace staví na tzv. informovaném vládnutí (evidence-informed policy making) a je klíčovým nástrojem pro tvorbu kvalitní legislativy. Pomáhá odhalit možné negativní vedlejší účinky nových regulací, a především identifikovat celospolečensky nejvhodnější variantu řešení daného problému tak, aby celospolečenské přínosy přijatých opatření převažovaly nad náklady. Zároveň přispívá k transparentnosti a odpovědnosti při rozhodování v oblasti veřejných politik.

Manuál poskytuje systematický přehled celého procesu RIA – od vymezení problému, přes tvorbu variant, hodnocení nákladů a přínosů, po výběr varianty a přezkum její účinnosti. Obsahuje metodické pokyny, praktické příklady a doporučení, která pomohou zvýšit kvalitu jednotlivých kroků v rámci procesu RIA. Součástí jsou také vhodné metody pro kvantitativní a kvalitativní analýzu dopadů a přehled možných oblastí dopadu, které pomohou analýzu strukturovat. Manuál také přímo poskytuje návod, jak pracovat s nejistotou a jak komunikovat robustnost hodnocení dopadů.

Manuál poskytuje přehled metod využitelných pro různé potřeby ve všech fázích hodnocení dopadů regulace (např. kvantitativní popis adresovaného problému, analýza kauzálního vztahu mezi potenciálním řešením a identifikovanými nástroji veřejné politiky). Jeho účelem není poskytnout detailní popis těchto metod včetně jejich silných a slabých stránek nebo metodologických omezení. Implementace těchto metod v praxi bude vyžadovat řadu metodologických rozhodnutí a u přípravy každé regulace by měl být expert, který má dostatečné znalosti a zkušenosti s metodami společenskovedního výzkumu. V případě identifikovaných nedostatečných odborných kapacit (např. vzhledem ke komplexnosti řešeného problému) se předkladatel může obrátit na vládní analytický útvar ohledně konzultace vhodného postupu pro zajištění potřebné odborné kapacity.

Tento Manuál je určen především pracovníkům centrální veřejné správy, kteří se podílejí na přípravě legislativních návrhů nebo jejich posuzování. Zároveň však může být užitečný i pro další zainteresované aktéry, jako jsou odborníci z akademické sféry, zástupci podnikatelského sektoru, pracovníci nestátních organizací a širší veřejnost.

Manuál poskytuje celkový pohled na hodnocení dopadů regulace. **Podle potřeb a role v procesu hodnocení dopadů regulace** se uživatel Manuálu může zaměřit primárně na určité části. Obrázek 1 nabízí přehled kapitol primárně doporučených pro některé role. Kapitola 1 se soustředí na **procesní stránku** (tzn. jak mají výstupy formálně vypadat, kdy a kam je nutné je zaslat a jak se posuzují). Kapitoly 2 až 7 se zaměřují na **věcnou stránku** (tzn. proč a jak hodnotit dopady regulace). Kapitola 8 a příloha se zaměřují nejvíce na **metodickou stránku** (tzn. jak hodnotit kvalitu evidence, vyhledávat výzkum, či realizovat vlastní, jak provádět konzultační proces).

obr. 1

Struktura Manuálu a doporučené části podle role čtenáře

- Projektoví manažeři/ky
- Odpovědní ředitelé/ky
- Analytici/čky a odborníci/e hodnotící dopady

Kapitola 1: Proces a pravidla hodnocení dopadů regulace	Kapitoly 2 až 7: Jak správně hodnotit dopady a psát ZZ RIA	Kapitola 8: Stručný průvodce metodami hodnocení dopadů	Příloha: Příručka hodnocení specifických dopadů

Kromě hlavního textu se napříč Manuálem setkáte se dvěma typy informací v barevných boxech:

Příklad: Nízká zaměstnanost matek v ČR

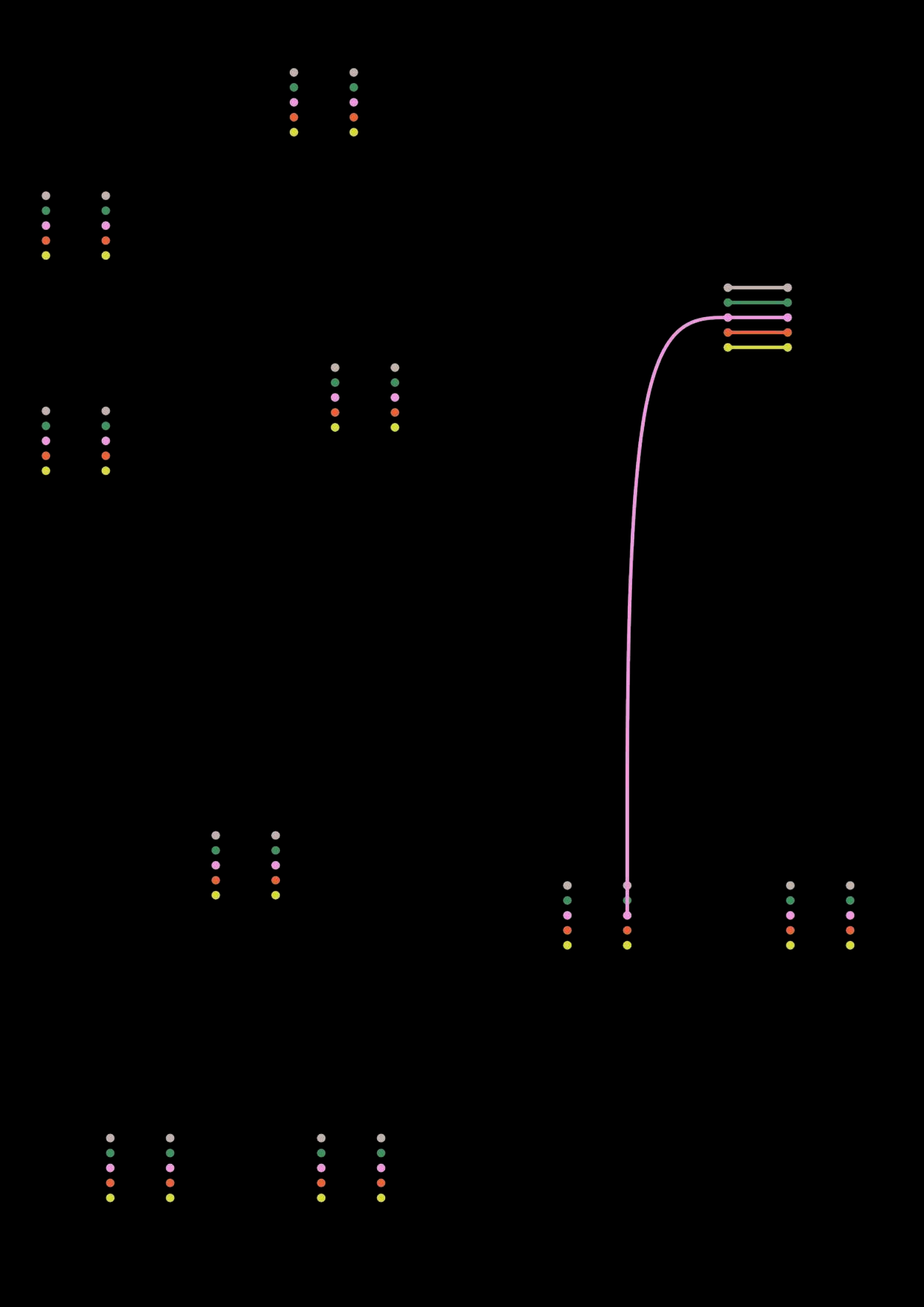
Žluté boxy názorně ukazují obsah dané kapitoly na konkrétním příkladu. Používaný příklad se týká problému, definovaného jako „Nízká zaměstnanost matek předškolních dětí v ČR“.

Ačkoli jsou v příkladu využívána některá reálná data i zdroje informací, jde o extrémně zjednodušený a fiktivní příklad, jehož jediným cílem je znázornit praktické postupy a výstupy jednotlivých fází hodnocení dopadů regulace na představitelném příkladu. Informace a údaje použité v příkladu tedy nelze žádným způsobem využít, ani je považovat za reálná data o problému, nástrojích řešení, ani jejich dopadech.

Žluté boxy také nenabízí kompletní návrh regulace a hodnocení dopadů variant řešení daného problému. V každém kroku znázorňují daný postup pouze na nejnižší možné úrovni (například popisuje pouze jednu příčinu problému z mnoha, jeden nástroj řešení z mnoha, sestavuje varianty řešení pouze ze dvou dostupných nástrojů, a podobně).

Časté chyby

Červené boxy se věnují častým chybám, které se objevují v procesu a závěrečných zprávách RIA. Informace zde uvedené pochází z reálné praxe a stanovisek komise RIA, kterými komise hodnotí předložené ZZ RIA ke konkrétním zákonům.



1 O hodnocení dopadů regulace

Hodnocení dopadů regulace (dále „RIA” – z anglického „regulatory impact assessment”) označuje **proces** shromažďování, analýzy a vyhodnocení dat, faktů a dostupných vědecky podložených poznatků o identifikovaném problému a možných způsobech jeho řešení. **Výsledek procesu RIA ve formě závěrečné zprávy (ZZ RIA) slouží jako podklad pro přípravu návrhu znění regulace** (zákonů a podzákonných norem) a politické rozhodování o něm. Výsledek obsahuje detailní popis problému, jeho nežádoucích dopadů (zpravidla včetně kvantifikace) a analytické zhodnocení možností řešení problému. **Proces RIA** je svou hloubkou a rozsahem přiměřený závažnosti řešeného problému, přičemž míra detailu analýzy se odvíjí od potenciálních dopadů navrhované regulace. Tento **princip proporcionality** umožňuje efektivní využití zdrojů a zajišťuje, že analytické úsilí odpovídá významnosti dané intervence.

Proces RIA v žádném případě **nenahrazuje politickou vůli ani stanovení politických priorit**. Jeho cílem je naopak nabídnout analyticky podložené vyhodnocení možných variant řešení na základě relevantních kritérií (mj. očekávané zlepšení díky zvolenému řešení, rozpočtové dopady, pozitivní či negativní dopady na ekonomiku, společnost a životní prostředí), které lze využít jako podklad pro informované politické rozhodování o podobě regulace.

Kvalitní příprava regulace je závislá na **jasném vymezení a analýze problému**. Teprve pokud známe rozsah, dopady a příčiny problému, můžeme se zabývat **hledáním vhodných variant jeho řešení, vyhodnocovat jejich dopady a vzájemně je na základě analýzy dopadů, zejména z hlediska účinnosti a hospodárnosti, porovnávat**. Tento proces vychází ze systematického využití evidence z různých zdrojů, které jsou kriticky zhodnoceny z pohledu kvality a relevance. Takový přístup zajišťuje tvorbu politik založených na datech a dostupných poznatcích, které mají největší potenciál optimálně řešit problém, minimalizovat související negativní dopady a vyvažovat relevantní zájmy dotčených subjektů.

Evidence zahrnuje v kontextu tohoto Manuálu především shrnutí poznání v dané oblasti (scientific evidence). Jde tedy o poznatky, informace a data, která jsou klíčová pro efektivní tvorbu politik, pomáhají přesně definovat problémy, pochopit kauzální vztahy (příčinné souvislosti), analyzovat dopady a odůvodnit rozhodnutí o nejvhodnější variantě řešení. Zdrojem evidence jsou také popisná data (např. statistiky o výskytu daného problému) a názorová data, jako názory a vnímání zainteresovaných stran (viz podkapitola 8.4). Kvalita evidence závisí na zvolené metodologii, kvalitě dat a její interpretaci při zohlednění možných zkreslení a souvisejících nejistot. Shromáždění evidence obvykle vyžaduje včasné plánování, koordinaci a zapojení odborníků, výzkumníků a celého spektra dotčených subjektů. Evidence a analýza dopadů by měla být proporční řešenému problému a navrhované intervenci, relevantní a úplná.

Výsledkem procesu RIA je kromě doporučení varianty řešení problému také **návrh evaluačního designu průběžného monitorování a hodnocení účinnosti implementované regulace** (ex post RIA; blíže k evaluačnímu designu viz kap. 7.5). Správně nastavené indikátory a vhodné evaluační metody umožňují v budoucnu ověřovat, zda implementovaná regulace po určitém období skutečně přispívá řešení problému a zda zůstává relevantní vzhledem k vývoji problému v čase a změnám dalších faktorů. Takový přezkum účinnosti je pak klíčovou evidencí pro případnou úpravu regulace s cílem zvýšit její účinnost a efektivitu (hospodárnost).

Smyslem provádění hodnocení dopadů regulace je vytvoření podkladů pro rozhodovací proces tak, aby měli rozhodovatelé v celém legislativním procesu k dispozici odpovídající data a fakta. Cílem tohoto přístupu je podpořit tzv. informované vládnutí (evidence-informed policy making), jehož cílem je navrhovat regulační opatření s plným zohledněním aktuálního vědeckého poznání, současného stavu identifikovaného problematického jevu a očekávaných dopadů jeho možných řešení vyplývajících z dostupné evidence. Při návrhu regulace je nezbytné brát v úvahu nejen primární cíle politiky (např. zvýšení zaměstnanosti žen s dětmi), tak i její vedlejší dopady (např. nárůst poptávky po personálu zařízení péče o děti).

1.1 Hlavní metodické dokumenty k hodnocení dopadů regulace

Proces RIA je v Česku formálně ukotven v legislativním procesu, a tedy v **Legislativních pravidlech vlády a je závazný pro ústřední orgány státní správy** (ministerstva a jiné ústřední správní úřady uvedené v tzv. kompetenčním zákoně).¹ Samotný proces hodnocení dopadů regulace by měl začít **před přípravou textu legislativního návrhu**, když dochází k analyzování problému, a jsou navrhovány varianty řešení a vyhodnocovány očekávané dopady.

Kvalitu výstupu procesu RIA hodnotí **Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (dále jen „Komise RIA“)**, která jedná podle **Statutu Legislativní rady vlády a Jednacího řádu Legislativní rady vlády**. Dokumenty, které popisují náležitosti procesu hodnocení dopadů jsou dva: **Obecné zásady hodnocení dopadů regulace** (dále jen „Obecné zásady“) a **Manuál pro hodnocení dopadů regulace** (dále jen „Manuál“ - tento dokument). Tyto dva dokumenty poskytují klíčové informace pro kvalitní vyhodnocení dopadů.

Obecné zásady jsou závazným dokumentem a popisují nejen proces hodnocení dopadů jako takový, ale také to, co musí obsahovat klíčové výstupy z procesu RIA (viz kap. 1.3). To je především **přehled dopadů, závěrečná zpráva z ex ante hodnocení dopadů regulace** (dále jen „ZZ RIA“), a **zpráva z ex post přezkumu** účinnosti regulace (dále také „zpráva z přezkumu“). Šíře a hloubka toho, co musí proces RIA zahrnovat, závisí na specifickém problému, který navrhovaná legislativní změna řeší (princip proporcionality, blíže viz kap. 4.1) a není tak možné taxativně vyjmenovat všechny konkrétní části. Obecné zásady vymezují „minimální standard“ obsahu jednotlivých kapitol. Manuál navazuje na Obecné zásady a **detailněji popisuje vhodné postupy analytické práce, aby byla zajištěna její kvalita a užitečnost výstupů pro další rozhodování**.

Jak Obecné zásady, tak Manuál obsahují přílohy. Součástí Obecných zásad jsou **závazné šablony pro strukturu ZZ RIA, přehledu dopadů a zprávy z přezkumu**. Manuál obsahuje přílohy, týkající se hodnocení specifických věcných dopadů regulace.

¹ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

1.2 Proces hodnocení dopadů regulace

Proces hodnocení dopadů regulací má dvě základní podoby: **ex ante RIA** (viz kap. 1.2.1) pro hodnocení před intervencí (slouží jako podklad pro rozhodování o budoucí regulaci) a **ex post RIA** (viz. kap. 1.2.2) pro vyhodnocení účinnosti, efektivity (hospodárnosti) a koherence již implementované regulace (hodnotí dopady regulace přijaté v minulosti a je klíčovým vstupem pro její případnou novelizaci). **Procesy ex ante RIA a ex post RIA jsou integrální součástí přípravy a tvorby regulace.**

Tyto dvě formy mají odlišná procesní pravidla, ale navzájem na sebe navazují a pokrývají velkou část „cyklu“ tvorby politik (viz obr. 2). Dokumenty popisující ex ante RIA (tedy ZZ RIA a přehled dopadů) a ex post RIA (tedy zpráva z přezkumu regulace) jsou **záznamem a shrnutím výsledků** procesu hodnocení dopadů v jeho různých fázích.

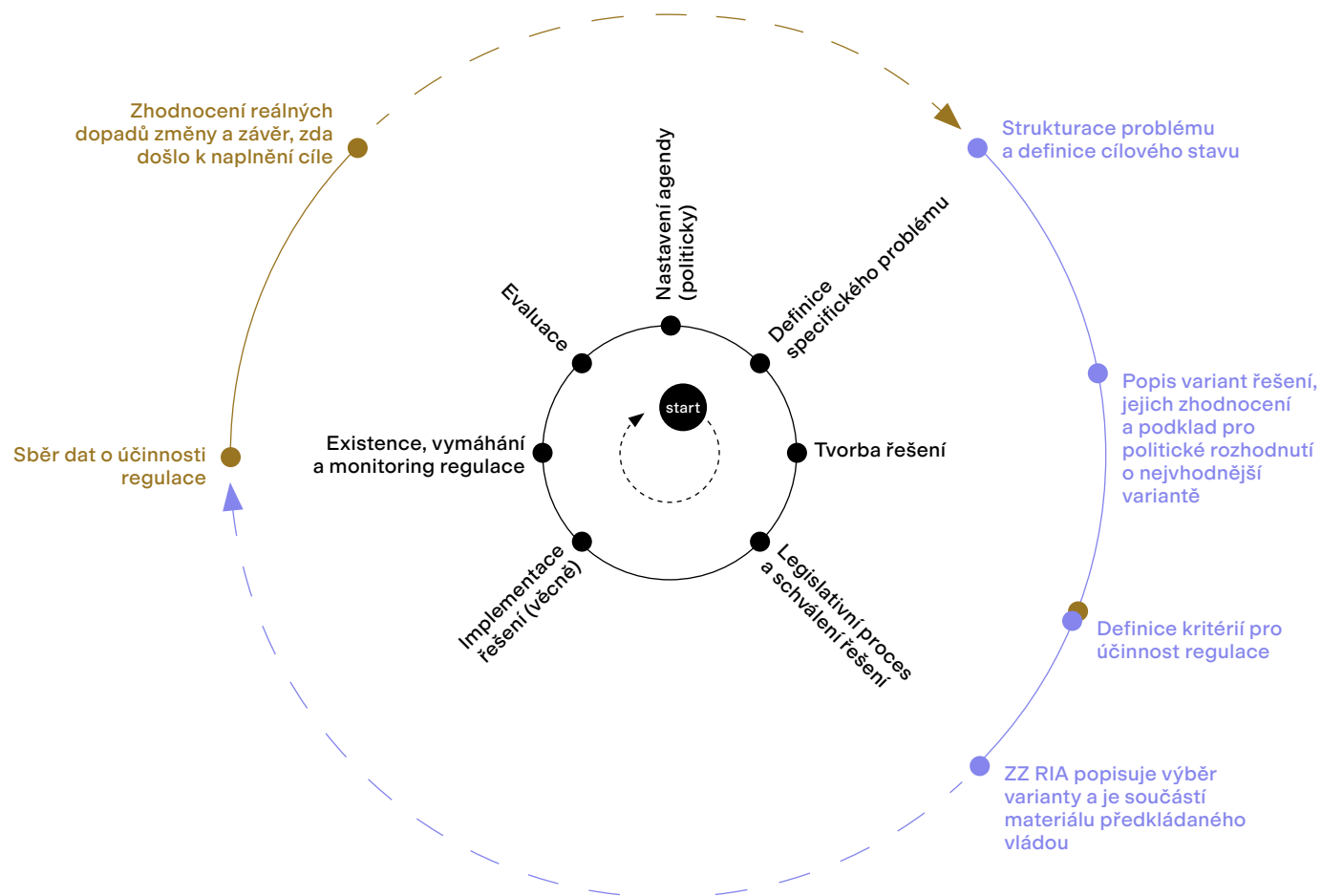
V případě novelizací je zpráva z přezkumu důležitým vstupem do ex ante hodnocení dopadů navrhované novelizace.

Vzhledem k důležitosti procesu ex ante RIA jsou některé informace obsažené v ZZ RIA zahrnuty do **obecné části důvodové zprávy**. Legislativní pravidla vlády umožňují odkazovat se na ZZ RIA v obecné části důvodové zprávy, která tím pádem může být podstatně kratším dokumentem. **Odkazem na relevantní části ZZ RIA a krátkým shrnutím jejich obsahu může být řešeno 11 z 15 požadavků pro důvodovou zprávu** (podle článku 9 odstavce 2 Legislativních pravidel vlády).²

² Podle čl. 9 odst. 3: „V obecné části důvodové zprávy u požadavků na její obsah podle odstavce 2 písm. a) až c), g) a i) až p) se uvedou stručná shrnutí závěrů vyplývajících z provedeného hodnocení dopadů regulace s tím, že v podrobnostech se odkáže na informace obsažené v této závěrečné zprávě.“

● Proces ex-post RIA

● Proces ex-ante RIA



● **Ex ante RIA je proces hodnocení dopadů regulace před tím, než je regulace přijata.**

Jedná se o hodnocení očekávaných dopadů různých přístupů k problému, ať už variant regulace, nelegislativních zásahů, či neřešení problému. Tento proces začíná komplexní definicí problémů, na základě které pak navrhuje možná řešení. Ta jsou následně vyhodnocována s ohledem na jejich celkové dopady. Součástí ex ante hodnocení dopadů je i popis, jak regulaci implementovat, monitorovat a evaluovat její úspěšnost v návazných krocích hodnocení regulace (zde ex ante RIA pokládá základy pro ex post RIA). Vzhledem k tomu, že jsou hodnoceny dopady regulace, která ještě nenastala, jde o odhady dopadů, založené na modelech či výsledcích podobných intervencí v jiném kontextu. I tak je ale žádoucí, aby zhodnocení dopadů bylo maximálně rigorózní a usilovalo o (byť přibližnou) kvantifikaci dopadů.

● **Ex post RIA je proces hodnocení intervence po určité době od jejího zavedení.**

Jedná se o zhodnocení reálných dopadů, které nastaly po implementaci legislativní změny. Smyslem ex post RIA je vyhodnocení, zda regulace splnila/plní svůj účel a jaké případné nežádoucí dopady způsobila. Pokud k naplnění cílů regulace nedošlo, má ex post RIA identifikovat důvody, proč regulace své cíle nesplnila. Proces ex post RIA začíná již před nabytím účinnosti právního předpisu, kdy je třeba formulovat konkrétní monitorovací a evaluační design. **Ex post RIA přímo navazuje na ex ante RIA, která definuje indikátory pro sledování dopadů regulace jako součást výše zmíněného monitorovacího a evaluačního designu.** V rámci procesu ex post RIA je tento evaluační design implementován, včetně metod, vedoucích k prokázání kauzální souvislosti mezi intervencí a pozorovanými dopady. Pokud byly sledované cíle v období od nabytí účinnosti regulace ovlivněny jinými faktory než samotnou regulací, budou tyto faktory popsány v rámci ex post RIA.

Dvě podoby procesu RIA jsou v Manuálu popsány v podkapitole 1.2.1 (pro ex ante RIA) a v podkapitole 1.2.2 (pro ex post RIA). Tento popis kombinuje dobrou praxi s procesními pravidly z Obecných zásad a Legislativních pravidel vlády tak, aby bylo jasné **nejen jak na sebe jednotlivé kroky navazují** a jaké **povinnosti v nich předkladatel má**, ale také **jaké cíle tyto kroky sledují**.

1.2.1 Ex ante RIA

Je třeba rozlišovat mezi procesem RIA a zpracováním **ZZ RIA**. **ZZ RIA je výstupem procesu RIA**, tedy shrnutím závěrů hodnocení dopadů různých způsobů řešení definovaného problému. ZZ RIA pak slouží jako podklad pro další rozhodování o navrhované regulaci.

Proces ex ante RIA může být komplexní a pro změny s rozsáhlými dopady a několika možnými řešeními se na jeho provedení doporučuje období **minimálně 6 měsíců**. Dodatečný čas pak může vyžadovat sběr primárních dat nutných k vyhodnocení dopadů, nebo konzultace s dotčenými subjekty. Naopak pro změny s malými dopady a s jedinou možností řešení může tento proces být poměrně rychlý.

Vzhledem k potenciální časové náročnosti procesu RIA se (zvláště pro změny s rozsáhlým dopadem) doporučuje:

- **Plánovat dopředu a začít včas.** Proces RIA začíná ve chvíli identifikace existence problému i pokud není jasné, zda bude nutné přistoupit k legislativnímu řešení. Výsledky procesu RIA mohou mít vliv na rozhodnutí o nutnosti legislativního řešení. **Vyhodnocení možnosti a dopadů nelegislativních způsobů řešení problému by tedy mělo vždy předcházet přípravě legislativního textu.**
- **Zahájit včas konzultační (participativní) proces.** Včas vytipovat dotčené subjekty a začít s nimi komunikovat již ve fázi analýzy problému. Během konzultací se mohou objevit důležité aspekty či odlišné pohledy na samotnou definici problému nebo stanovené cíle. Pokud předkladatel obdrží zpětnou vazbu včas, může ji efektivně využít. Pokud budou ostatní aktéři do konzultačního procesu zapojeni pozdě nebo jen formálně, může mít celý proces negativní efekt a vyvolat u dotčených aktérů nedůvěru, frustraci a případně odpor k budoucí spolupráci.
- **Využít možnost odborné podpory na začátku prací.** Předkladatel má možnost využít konzultací a podpory ze strany analytických útvarů na vlastním ministerstvu a analytických útvarů Úřadu vlády. Dále může požádat o konzultaci i Komisi RIA. Tyto možnosti je vhodné využít co nejdříve, konkrétně již ve fázi definice problému. Kontaktní osoby pro zajištění konzultací a odborné podpory jsou uvedeny na stránkách ria.gov.cz. S obecnými dotazy je vhodné se obrátit na ria@vlada.gov.cz.

Formální proces ex ante RIA je popsán na obrázku 3. Formální proces začíná rozhodnutím příslušného orgánu začít řešit specifický problém, jež může vyžadovat změnu legislativy. Diagram znázorňuje jednotlivé kroky procesu ex ante RIA, které toto rozhodnutí následují, a jsou dále detailněji popsány.

obr. 3

Procesní diagram ex ante RIA



1.2.1.1 Rozsah o zpracování RIA a výjimky

Rozhodnutí o zpracování ZZ RIA vychází z očekávané závažnosti a komplexity dopadů navrhované regulace, které jsou rámcově popsány v **přehledu dopadů**. V případech, kdy je rozhodnuto, že nebude ZZ RIA zpracována (zpravidla když existuje pouze jediná varianta řešení, nebo se jedná o změny bez významných dopadů) je třeba hodnocení dopadů navrhované regulace zpracovat v rámci důvodové zprávy (respektive odůvodnění), která je součástí každého návrhu právního předpisu. Toto odůvodnění by mělo obsahovat i jasné vysvětlení, proč se nabízí pouze jediná varianta řešení a na základě čeho předkladatel došel k závěru, že regulace nebude mít podstatné dopady.

ZZ RIA se zpracovává pro **věcné záměry, návrhy zákonů a nařízení vlády. U návrhů vyhlášek se ZZ RIA zpracovává v případě, že tak rozhodne předkladatel nebo předseda Legislativní rady vlády po konzultaci s předkladatelem.** Vláda si v případě potřeby může u jakéhokoli materiálu vyžádat dopracování ZZ RIA.



ZZ RIA se obecně nezpracovává v následujících případech:

1. u návrhu ústavního zákona

2. u návrhu zákona o státním rozpočtu a u státního závěrečného účtu

3. ve zvláštních případech (Legislativní pravidla vlády část čtvrtá, čl. 17 až 19)

Platí-li stav legislativní nouze, RIA se vynechá též u souvisejících podzákonných právních předpisů.

4. v případech krizových situací

Jedná se o návrhy právních předpisů přijímaných v souvislosti s nouzovým stavem, stavem ohrožení státu nebo válečným stavem.

5. pokud tak stanoví vláda v rámci Plánu legislativních prací vlády na příslušný kalendářní rok nebo jiným způsobem

Postup při tvorbě plánu je popsán níže v podkapitole 1.2.1.3.

6. u návrhů nařízení vlády nebo vyhlášek, ke kterým se podle čl. 13 nebo 16

Legislativních pravidel vlády připomínkové řízení neprovádí

Jedná se o taxativní výčet právních předpisů, které se zpravidla valorizují každoročně.

7. v případech parametrických změn

Může se jednat o změny některých sazeb, úpravy výše dávek, regulovaných cen nebo důchodů, aniž by docházelo ke změně jejich struktury, nebo definici množiny subjektů bez možnosti odchýlení se z této definice.

8. u návrhu těch prováděcích právních předpisů, u nichž je hodnocení dopadů zmocňovacích ustanovení obsaženo již v RIA k návrhu zákona, a současně nejsou v návrhu identifikovány nové dopady a návrh prováděcího právního předpisu není zpracován nad rámec provedené RIA k návrhu zákona

9. v případě návrhu implementačního předpisu, kde není dána možnost diskrece a současně návrh implementačního předpisu nejde nad rámec požadavků práva EU

10. v případě výjimky udělené předsedou Legislativní rady vlády podle čl. 76 odst. 2 Legislativních pravidel vlády

Podkladem pro udělení výjimky je písemná žádost předkladatele a zpracovaný přehled dopadů.

1.2.1.2 Tvorba dopadových projektových týmů a začátek participativního procesu

Jakmile je identifikován společenský problém, který vyžaduje veřejnou intervenci, začíná proces jeho analýzy, včetně posouzení, zda je legislativní úprava jednou z možných variant. V této fázi by mělo dojít k ustavení vhodného týmu, který dopady různých možností řešení problému vyhodnotí, tzv. dopadového projektového týmu. U problémů s malými dopady nebo bez alternativních možností řešení (například u některých transpozic) nemusí být vytvoření dopadového projektového týmu nutné. Analýza má být proporční velikosti problému a pokud je dostatečné vypracovat krátký přehled dopadů, není dopadový projektový tým nutný (více o přehledu dopadů a ZZ RIA v následující podkapitole).

Pokud se jedná o komplexnější analýzu a zpracovává se ZZ RIA (nebo i rozsáhlejší přehled dopadů), je nutné **zajistit několik klíčových expertů**, kteří se ve státní správě

nacházejí většinou v odlišných organizačních útvarech. Pokud tito experti nejsou dostupní interně, je možné je zajistit externě. Jedná se převážně o:

1. Experty zastupující věcnou odbornost.

Mají znalost věcné oblasti, ve které se vybraný problém nachází, a znalost současného stavu, díky kterému daný problém existuje. Vhodná je i znalost klíčových aktérů, zkušenost z implementace, či obecná znalost „terénu“.

2. Experty zastupující legislativní odbornost.

Mají znalost legislativního kontextu a legislativních nástrojů, které je možné použít pro řešení vybraného problému bez negativních legislativních dopadů (jako nejasnost právního řádu, či riziko neplnění mezinárodních právních závazků). Může být vhodná i procesní a organizační odbornost (například pro oblast dotací či správního řízení).

3. Experty zastupující analytickou odbornost.

Mají znalost výzkumných metod a schopnost zhodnotit, jaké poznatky skutečně prokazují aspekty vybraného problému či účinnost a efektivitu (hospodárnost) možných řešení. Vhodná je i schopnost datové analýzy pro získání poznatků z existujících dat.

Kombinace expertů v těchto třech oblastech vytváří **dopadový projektový tým**, který připravuje podkladové analýzy a samotný materiál a funguje na základě následujících principů:

1. Projektové řízení.

Tým se soustředí na přípravu analytických podkladů pro rozhodování a, v případě legislativního řešení, i samotného legislativního materiálu. Definuje si jasné dílčí výstupy, které k tomu vedou. Je jasně stanovený projektový manažer, který tým vede a odpovídá za výstupy. Členové mají odpovědnost za dílčí výstupy a mají dostatečné kapacity je dodat. Výstupy spolu musí být věcně koordinované.

2. Interaktivita s politickým vedením.

Tým pracuje paralelně s politickým rozhodováním. To znamená rychlé zpracování odpovědí na nové otázky a adaptace na změny včetně případné úpravy politických cílů, které se mohou promítat do návrhů variant řešení. Politické vedení je informováno o průběhu prací, dopadový projektový tým se ptá politického vedení na otázky, ve kterých hrají roli hodnoty a odpovídá na otázky politického vedení ohledně dopadů.

3. Zapojení ostatních ministerstev a dalších aktérů.

Veliká část společenských problémů má dopady (a řešení) nad rámec působnosti jedné instituce. Dopadový projektový tým komunikuje s ostatními ministerstvy, organizačními složkami státu a samosprávami. Do týmu mohou být přímo zapojeni experti z jiných institucí, kteří dodávají odbornost a zároveň zastávají postoje instituce, kterou zastupují. Přípomínky ostatních klíčových institucí se tak mohou řešit již ve fázi přípravy materiálu.

Dalším důležitým krokem je v této fázi **zahájení participativního procesu s relevantními aktéry**. Participativní proces by měl probíhat již od prvních fází přípravy legislativy a měl by zahrnout všechny dotčené subjekty. Výstupy z participace by měly být analyzovány a zohledňovány již ve fázi definice problémů, kde je zapojení dotčených subjektů důležité. Podrobněji se participativním procesem zabývá podkapitola 8.5.

1.2.1.3 Zpracování přehledu dopadů a Plán legislativních prací vlády

V situaci, kdy je jednou z variant legislativní způsob řešení problému, zpracovává se přehled dopadů. V přehledu dopadů předkladatel uvede, zdali navrhuje zpracování nebo nezpracování ZZ RIA a svou volbu zdůvodní.

Přehledy dopadů k jednotlivým legislativním návrhům slouží jako podklad pro **Plán legislativních prací vlády** na příslušný kalendářní rok. Ten se zpracovává v návaznosti na výzvu předsedy Legislativní rady vlády zpravidla v průběhu podzimu, přičemž jednotlivé přehledy dopadů se vkládají do **elektronické knihovny legislativního procesu (eKLEP)**. Na základě přehledu dopadů vydá Komise RIA stanovisko k nutnosti zpracování ZZ RIA u jednotlivých návrhů. Pokud se toto stanovisko liší od stanoviska předkladatele a nedaří se vzniklý rozpor vyřešit, předloží se návrh k rozhodnutí vládě. **Vládou schválený plán je nakonec zveřejněn na stránkách Úřadu vlády, přičemž obsahuje informaci, u kterých legislativních návrhů bude nebo nebude vypracována ZZ RIA.**

Návrh zákona nebo nařízení vlády lze ale také předložit mimo Plán legislativních prací vlády. V takovém případě se ZZ RIA zpracovává vždy s výjimkou bodů 1-6, které jsou vypsány v podkapitole 1.2.1.1 (ústavní zákony, státní rozpočet, legislativní nouze, krizové situace, uvedení v Plánu legislativních prací vlády a vybraná nařízení vlády dle Legislativních pravidel vlády). O případném nezpracování ZZ RIA z jiných důvodů rozhoduje předseda Legislativní rady vlády na základě žádosti předkladatele, která obsahuje zpracovaný **přehled dopadů**.

Vypracování přehledu dopadů se řídí Obecnými zásadami (struktura je popsána v Obecných zásadách v části III.A a v příloze 1) a tímto Manuálem (podkapitola 1.3). Přehled dopadů obsahuje definici problému, stanovení cílů, jichž má být dosaženo, včetně identifikace dotčených subjektů a dopadů navrhované právní úpravy. Součástí je vyhodnocení alternativních řešení a vyhodnocení důsledků nepřijetí navrhovaného řešení s odůvodněním, proč věc nelze řešit jinak než právní úpravou.

1.2.1.4 Zpracování ZZ RIA a vložení materiálu do připomínkového řízení

U materiálů, které jsou zařazeny do Plánu legislativních prací vlády, nebo jsou předkládány mimo Plán a neobdržely výjimku, se vypracovává ZZ RIA. ZZ RIA je výstupem celého procesu RIA a je proto vhodné ji **zpracovávat a postupně doplňovat již v průběhu přípravy regulace, ne až na jejím konci**. Při zpracování argumentace v ZZ RIA se objevují otázky, které je při přípravě určité intervence vhodné zvážit, a na něž by kvalitně zpracovaná ZZ RIA měla poskytnout odpověď.

Po dokončení materiálu ho předkladatel **vloží prostřednictvím elektronické knihovny legislativního procesu do připomínkového řízení**. Náležitosti, které se týkají jednotlivých částí, které musí materiál obsahovat, stejně jako lhůty, které má předkladatel dodržovat se řídí Legislativními pravidly vlády.

Předkladatel je povinen zajistit **soulad návrhu právního předpisu se ZZ RIA**. Pokud došlo v průběhu připomínkového řízení v návrhu právního předpisu ke změnám, které nejsou obsahem ZZ RIA, je třeba ZZ RIA aktualizovat a doplnit.

1.2.1.5. Hodnocení ZZ RIA

Materiál upravený podle výsledků připomínkového řízení předkladatel zašle prostřednictvím eKLEP k projednání vládě. Tento krok se považuje rovněž za **předložení Legislativní radě vlády, která prostřednictvím své pracovní komise (Komise RIA) posuzuje, zda bylo provedeno hodnocení dopadů regulace v souladu s Obecnými zásadami**.

Komise RIA posoudí, zda analýza v podobě ZZ RIA adekvátně hodnotí všechny relevantní dopady a zda jsou použité metody dostatečné pro ospravedlnění závěrů ZZ RIA.

Komise RIA po projednání vydá stanovisko, které je zakončeno jedním ze čtyř závěrů (pracovně označeno písmeny):

- A.** Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl návrh v předloženém znění doporučen vládě ke schválení.**
- B.** Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl návrh doporučen vládě ke schválení** za předpokladu zohlednění výše uvedených připomínek.
- C.** Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu** výše uvedených **zásadních připomínek.**
- D.** Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby ve svém stanovisku** doporučila vládě návrh **neschválit vzhledem k výše uvedeným zásadním připomínkám.**

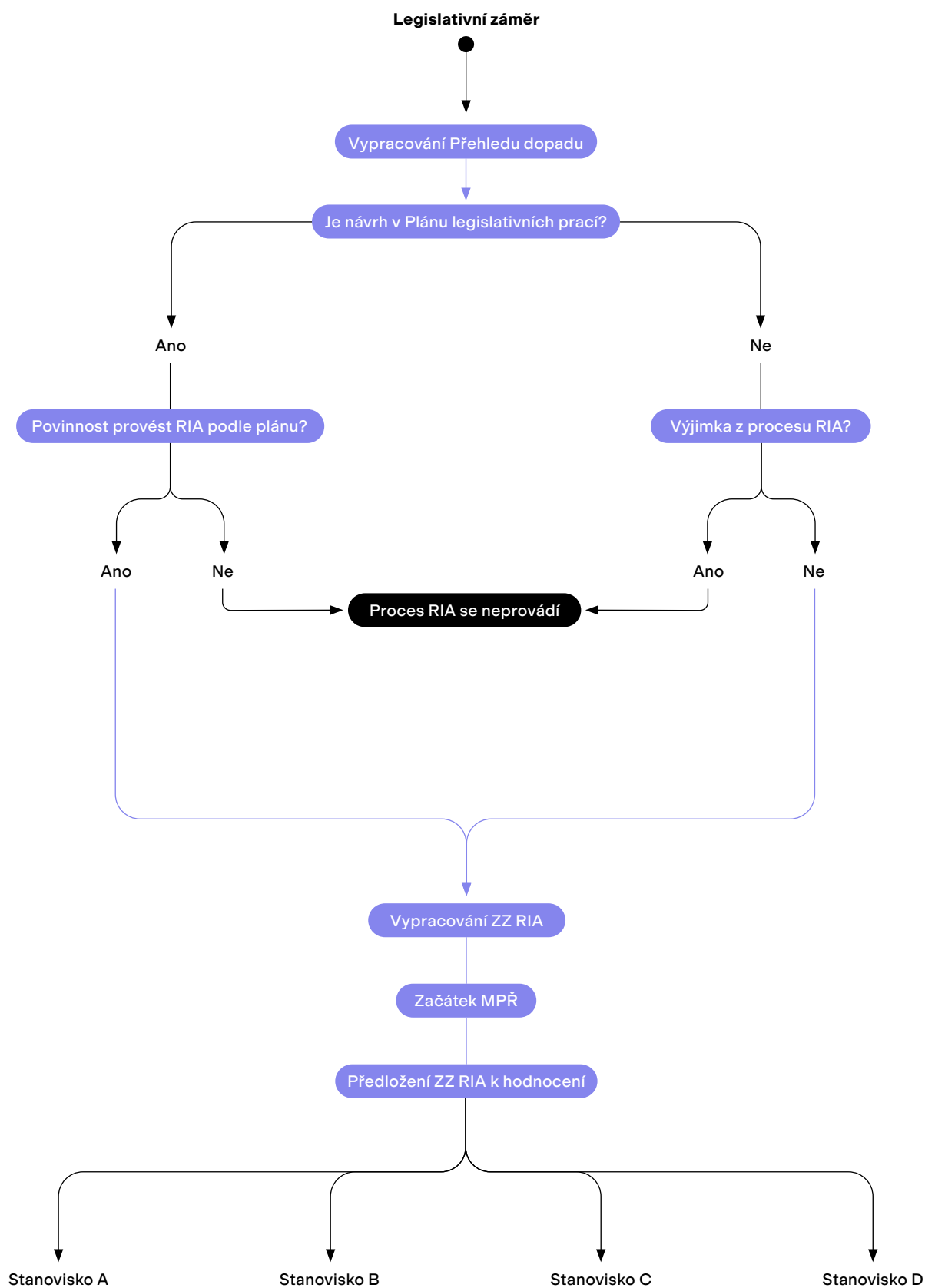
Komise RIA zasedá zpravidla jednou za 3 týdny, přičemž na jednání je zván předkladatel daného návrhu. Komise RIA může v určitých případech projednat předložený návrh i ve zkráceném řízení (per rollam). Jednání Komise RIA se řídí Statutem a Jednacím řádem Legislativní rady vlády.

Závěry stanoviska pracovní komise, které předkladatel obdrží do týdne od jednání, se promítají do stanoviska Legislativní rady vlády, respektive jejího předsedy. Stanoviska Komise RIA jsou po projednání materiálu vládou zveřejňována na webu ria.gov.cz.

Na obrázku 4 je zobrazen procesní diagram vypracování a hodnocení přehledu dopadů a ZZ RIA.

obr. 4

Procesní diagram hodnocení
přehledu dopadů a ZZ RIA



1.2.2 Ex post RIA

Ex post RIA slouží k vyhodnocení toho, zda schválená regulace naplňuje cíle očekávané v ex ante RIA a nemá jiné nezamýšlené dopady. Změření reálných dopadů a jejich porovnání s původními cíli slouží jako podklad k případným úpravám regulace směrem k její vyšší účinnosti nebo zamezení nežádoucích dopadů. Kromě vyhodnocení účinnosti regulace je proces zpětného hodnocení dopadů také příležitostí k systematickému sběru informací o sektoru či prostředí, do kterého předkladatel svou činností zasahuje.

Časová náročnost provedení ex post RIA závisí na evaluačním designu (způsobu vyhodnocení reálných dopadů regulace) a dostupnosti dat a indikátorů účinnosti regulace, popsanych v původní (ex ante) ZZ RIA. Monitorování účinnosti a dalších dopadů se provádí průběžně, obvykle s využitím indikátorů. Pro samotné shrnutí výsledků monitorování a ex post hodnocení (evaluační) by mělo být k dispozici několik **měsíců**, za předpokladu, že má předkladatel k dispozici data z průběžného monitoringu a hodnocení, které vychází z vhodných metod umožňujících analýzu kauzálních vztahů mezi danou intervencí a pozorovanými dopady. Vzhledem k potenciální délce a náročnosti procesu zpětného vyhodnocení dopadů se doporučuje:

- **Plánovat dopředu a včas vytvořit vhodný evaluační design.** Proveditelnost ex post hodnocení dopadů je přímo závislá na kvalitě evaluačního designu v ZZ RIA k původní regulaci. Ten by měl jasně určovat, prostřednictvím jakých indikátorů bude účinnost monitorována, jaký typ dat a informací je třeba po schválení právního předpisu sledovat a sbírat a také stanovuje, jaký vývoj hodnot indikátorů je možné považovat za známku účinné regulace. Evaluační design uvedený v původní ZZ RIA je třeba upravit, pokud se změnila přijatá regulace nebo pokud byl původní evaluační design nevyhovující. Seznam aktuálně plánovaných přezkumů je dostupný na stránkách ria.gov.cz a je zpracovatelům zasílán v podobě výhledu ex post RIA. Podrobněji viz kap. 7.5.
- **Zajistit sběr vhodných dat** na základě plánu pro sběr dat. Aby bylo možné řádně vyhodnotit dopady regulace, je třeba včas začít a průběžně sbírat potřebná data v odpovídající kvalitě. Pro porovnání stavu před a po přijetí regulace je třeba zajistit data popisující výchozí stav, na jehož základě je pak definována tzv. nulová varianta. Pokud vhodná data nejsou sbírána už před nabytím účinnosti regulace, je třeba sběr zajistit ihned po nabytí účinnosti. Podrobněji viz kap. 7.6 a 8.4.
- **Začít včas s participativním procesem.** Součástí sběru dat pro přezkum účinnosti je i získávání zpětné vazby od dotčených subjektů. Dotčené subjekty jsou identifikovány již v ZZ RIA, mohou se ovšem objevit další, se kterými ex ante RIA nepočítala. Je třeba s dotčenými subjekty včas navázat kontakt a nastavit vhodný způsob jejich zapojení a zajištění jejich zpětné vazby jako jednoho ze zdrojů evidence o působení regulace.
- **Využít možnost odborné podpory již na začátku prací.** Stejně jako u ex ante RIA má předkladatel možnost využít konzultací a podpory ze strany analyticko-legislativních útvarů na vlastním ministerstvu a analyticko-legislativních útvarů Úřadu vlády. Dále může požádat o konzultaci také Komisi RIA. Je vhodné využít tyto možnosti již při zvažování evaluačního designu a před začátkem sběru dat. Pokud příslušný resort nedisponuje dostatečnými analytickými kapacitami k vyhodnocení dopadů, může také požádat o externí výzkumnou spolupráci. Kontaktní osoby pro zajištění konzultací a odborné podpory jsou uvedeny na stránkách ria.gov.cz. S obecnými otázkami je vhodné se obrátit na ria@vlada.gov.cz.

Proces ex post RIA je popsán na obrázku 5. Stejně jako v procesu ex ante RIA je důležité vytvořit včas funkční dopadový projektový tým (popsáno v podkapitole 1.2.1.2).

1.2.2.1 Výhled ex post RIA

Na základě informací ze ZZ RIA pro právní předpisy, které již vstoupily v platnost, udržuje útvar RIA evidenci plánovaných povinných přezkumů. Povinnost přezkumu se řídí časovým rámcem uvedeným v ZZ RIA. Pro právní předpisy, u kterých nebyl v ZZ RIA časový horizont pro přezkum jasně stanoven, se **automaticky počítá s obdobím 5 let od účinnosti právního předpisu**.

Z evidence přezkumů se vytváří seznam všech povinností předložit zprávu z přezkumu pro daný kalendářní rok, který je rozeslán jednotlivým úřadům.

Pokud zpracovatelé plánují seznam upravit, vyjádří se ve lhůtě stanovené předsedou Legislativní rady vlády. Zpravidla se jedná o následující situace:

- Spojení několika povinností přezkumu právních předpisů do **jednoho sdruženého přezkumu**. Tato možnost se dá aplikovat pro předpisy, které spolu **úze souvisí**. Mezi sdruženými předpisy mohou být i takové, u kterých je povinnost přezkumu plánována až v následujících letech, ale dává smysl účinnost regulace vyhodnotit již nyní kvůli přípravě související regulace. **Sdruženým přezkumem plní předkladatel povinnost přezkumu pro všechny sdružené právní předpisy**. Sdružený přezkum lze provést i pro právní předpisy, u kterých povinnost přezkumu neexistuje.
- Předložení **návrhu změny právního předpisu místo samostatné zprávy z přezkumu**. Pokud předkladatel plánuje v důsledku přezkumu či jiných faktorů daný právní předpis změnit, má možnost **povinnost přezkumu oddálit až o jeden rok** a následně předložit Komisi RIA zprávu z přezkumu společně se ZZ RIA ke změně daného právního předpisu. Tyto zprávy na sebe přímo navazují a zpráva z přezkumu do jisté míry definuje „stávající stav“, tj. baseline a nulovou variantu z pohledu ZZ RIA.

Na základě seznamu plánovaných přezkumů a jeho doplnění od všech gestorů **schvaluje předseda Legislativní rady vlády „výhled přezkumu účinnosti regulace (výhled ex post RIA)“ na daný rok**, který je následně zveřejněn na stránkách ria.gov.cz. Součástí výhledu ex post RIA je u každého přezkumu informace, zdali bude zpráva přezkumu projednána Komisí RIA či nikoliv.

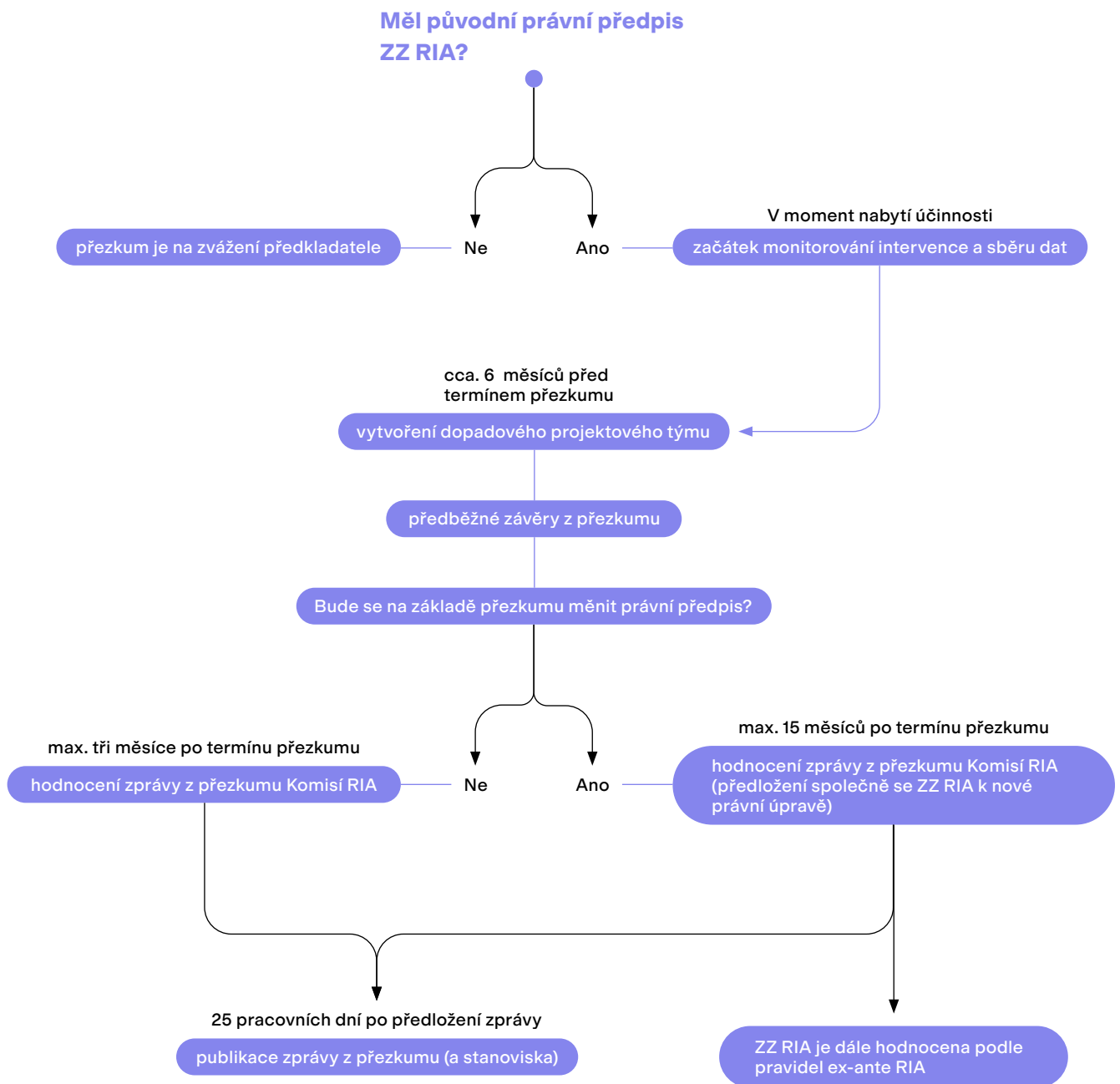
Pokud bude předkladatel chtít dodatečně využít možnost sdruženého přezkumu či předložení zprávy z přezkumu společně s návrhem změny právního předpisu, **informuje o tom neprodleně předsedu Legislativní rady vlády a útvar RIA**.

Návrhy právních předpisů, u kterých nebyla zpracována ZZ RIA, **nemají povinnost přezkumu a přezkum účinnosti těchto legislativních změn je dobrovolný**. V případě dobrovolného předkladu lze předložit zprávu z přezkumu Komisi RIA k expertnímu posouzení kdykoliv.

1.2.2.2 Vypracování zprávy z přezkumu účinnosti regulace

Vypracování zprávy z přezkumu regulace se řídí Obecnými zásadami (struktura je popsána v části III.D Obecných zásad a v přílohách Obecných zásad) a tímto Manuálem (definující standard dobré praxe v podkapitole 1.5).

Účelem zprávy z přezkumu je informovat o výsledku hodnocení toho, **jak byly naplněny původní cíle regulace a o skutečných nákladech a přínosech** implementované regulace, včetně nezamýšlených dopadů. Součástí zprávy z přezkumu může být **návrh na zachování, zlepšení nebo zrušení regulace**, navržený na základě zjištěných nedostatků.



Pro odpovídající kontext zhodnocení účinnosti obsahuje zpráva z přezkumu v úvodu i přehled dokumentů (legislativních, strategických a koncepčních), které souvisí s přezkoumávaným právním předpisem a také popis relevantních změn, ke kterým mohlo od zpracování původní ZZ RIA dojít:

- **Změny v legislativě, ke kterým došlo po zpracování původní ZZ RIA.** Jedná se o změny v projednání vládou či o změny uskutečněné pomocí pozměňovacích návrhů v legislativním procesu.
- **Změny souvisejících (pod)zákoných předpisů a relevantních pokynů.** Jedná se o další novelizace předpisu či změny předpisů a jiných materiálů, které souvisí s právním předpisem nebo mají efekt na jeho funkčnost (např. metodiky či interní akty řízení).
- **Změny celkového společenského kontextu.** Jedná se o důležité změny kontextu, jako například jiná ekonomická situace, jiná struktura trhu práce, jiná demografická struktura obyvatelstva, technologické pokroky či změny v prioritách veřejné politiky.

1.2.2.3 Hodnocení zprávy z přezkumu účinnosti regulace

Zpracovatel má povinnost **zaslat zprávu z přezkumu předsedovi Legislativní rady vlády nejpozději 3 měsíce od uplynutí termínu přezkumu**. Pokud je u zprávy z přezkumu ve výhledu ex post RIA indikováno projednání Komisí RIA, je zpráva zařazena na program jednání. Komise RIA se ke zprávě z přezkumu vyjádří stanoviskem, které předkladatel obdrží nejpozději do 30 dnů. Hodnocení zprávy z přezkumu neumožňuje opakovaný předklad, proto se zde doporučuje využít konzultací a odborné podpory již během přípravy přezkumu.

Útvar RIA následně **zveřejní zprávu z přezkumu na stránkách ria.gov.cz**. Pokud Komise RIA vypracovala stanovisko, bude zveřejněno společně se zprávou z přezkumu. Komise RIA ve svém stanovisku hodnotí soulad s Obecnými zásadami a dobrou praxí popsanou v Manuálu a vyjadřuje se k metodologické kvalitě a kompletnosti provedené analýzy.

Předkladatel může Komisi RIA předložit zprávu z přezkumu i pro právní předpisy (či kombinaci právních předpisů) u kterých neexistuje povinnost přezkumu. V takovém případě může předkladatel Komisi RIA předložit zprávu z přezkumu kdykoliv. Zpráva z přezkumu bude následně publikována na stránkách ria.vlada.cz společně s případným stanoviskem Komise RIA.

1.3 Náležitosti dokumentů procesu RIA

1.3.1 Přehled dopadů

Přehled dopadů slouží k počátečnímu vyhodnocení dopadů zvažované regulace, přičemž se zpracovává ještě před tím, než je rozhodnuto o legislativním řešení. Jeho zpracování se řídí Obecnými zásadami a příslušnými částmi Manuálu. **Hloubka a rozsah analýzy odpovídají závažnosti řešeného problému.** Klíčovou součástí přehledu dopadů je vyhodnocení dopadů na 12 specifických oblastí. Přehled dopadů slouží k posouzení, zda je potřeba zpracovat rozsáhlejší ZZ RIA.

Základní identifikační údaje

Tato část obsahuje identifikační údaje, včetně názvu právního předpisu, předkladatele a předpokládaného termínu nabytí účinnosti. Rovněž se zde uvádí, zda jde o transpozici práva EU společně s termínem stanoveným pro implementaci.

Definice problému

Problém(y), na které cílí navrhovaná změna, musí být:

- Jasně a strukturovaně popsány, s vyznačením hierarchie problémů a jejich vzájemné kauzální provázanosti.
- Specifikovány z hlediska všech dotčených skupin, včetně informace o případné heterogenitě dopadu na různé podskupiny. Musí být zřejmé, na koho problémy dopadají, a to nejen přímo, ale i včetně podstatných sekundárních dopadů.
- Kvantifikovány ve smyslu jejich velikosti. Pomocí vhodných dat je třeba prokázat velikost dotčené populace a vyjádření velikosti problému. Celkový dopad pak spočteme z počtu dotčených jednotlivců, firem apod. a jednotkových dopadů na každého z nich. (např. finanční náklad pro jednu domácnost násobený počtem dotčených domácností, nebo množství člověkohodin, věnovaných administrativní činnosti jedné firmě, násobený počtem dotčených firem, náklady ušlé příležitosti, apod.).

Problém by měl vždy být popsán z hlediska jeho věcných dopadů. Jako popis problému tedy není dostačující konstatování typu „nefunkční systém“, „chybějící zákon“, „uvedeno v programovém prohlášení“, či „špatné nastavení“. Věcná definice problému může reflektovat například tržní nebo regulatorní selhání, administrativní zátěž pro občany, náklady pro veřejnou správu, omezení konkurenceschopnosti firem, omezení veřejných hodnot a základních práv (jako je například spravedlnost, svoboda), atp. Informace o dobré praxi při definování problému popisuje Manuál v podkapitole 2.2. Standard dobré praxe je stejný jak pro přehled dopadů, tak pro ZZ RIA.

Pro závažnější a rozsáhlejší problémy je vhodné zahrnout do definice problému následující:

- Celkovou kvantifikaci a zda je dopad stejně silný pro různé skupiny nebo v různých oblastech (heterogenita dopadů problému).

- Diagram problému sloužící pro popis a strukturaci problému, jak je popsáno v podkapitole 2.2.1 a 2.2.2.
- Analýzu příčin problému. Vyhodnocení příčin problému a jejich důležitosti pomůže pochopení, proč je zvoleno navrhované řešení, do jaké míry může definovaný problém vyřešit a do jaké míry jeho řešení závisí na externích faktorech, které regulace ovlivnit nemůže.

Cíl návrhu právního předpisu

Tato část obsahuje popis cílového stavu, kterého má být regulací dosaženo, a jsou uvedena kritéria pro měření úspěšnosti jeho dosažení (jak poznáme, že regulace splnila/plní svůj cíl).

Odůvodnění varianty přípravy legislativního návrhu

Předkladatel představí zvažované varianty řešení definovaného problému. V případě, že je představena pouze jedna varianta, uvedou se zde důvody, proč nemohla být alternativní řešení zvažována.

Stanovisko překladatele ke zpracování ZZ RIA

V této části předkladatel představí své stanovisko ke zpracování ZZ RIA. Pokud navrhuje, že není třeba zpracovávat ZZ RIA, uvede zdůvodnění, proč nemá být zpracována.

Přijetí prováděcích právních předpisů

V případě přijetí prováděcích právních předpisů se uvede okruh problémů a témat, které by měly prováděcí právní předpisy řešit.

Dotčené subjekty

V této části se uvedou všechny subjekty, které budou jakkoli ovlivněny přijetím zvažované regulace. Dotčené subjekty je třeba vhodně strukturovat a vyznačit, jaké náklady a přínosy buď definovaného problému nebo regulace samotné se k nim vztahují.

Konzultace

Popis názorů různých subjektů a identifikace rozdílů mezi nimi by měl být přímo součástí analýzy, včetně adekvátní konkretizace formy a časového rámce participativního procesu, zúčastněných subjektů a jejich názorů. V příloze pak může být konzultační a participativní proces popsán a shrnut jako celek.

Dostupná data

V této části se představí data a evidence využitá pro analýzu a návrh řešení problému. Dále se uvedou data spolu s jejich zdroji, která budou využita pro monitorování a hodnocení účinnosti regulace.

Charakteristika specifických dopadů

Poslední část se týká specifických dopadů. V případě, že je indikován dopad na danou oblast, je třeba ho konkretizovat. Jedná se o:

1. Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty
2. Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost
3. Dopady na podnikatelské prostředí
4. Územní dopady včetně dopadů na územní samosprávné celky
5. Sociální dopady
6. Dopady na rodinu
7. Dopady na spotřebitele
8. Dopady na životní prostředí
9. Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů
10. Dopady na výkon státní statistické služby
11. Zhodnocení korupčních rizik
12. Dopady na bezpečnost nebo obranu státu

1.3.2 Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA)

ZZ RIA shrnuje výsledky hodnocení dopadů regulace v souladu s Obecnými zásadami a příslušnými částmi Manuálu. Hloubka a rozsah analýzy odpovídají závažnosti řešeného problému. V této kapitole je uvedena jen základní struktura ZZ RIA. Detailní informace k jednotlivým částem jsou předmětem kapitol 2-10 tohoto manuálu.

Je důležité, aby ZZ RIA poskytovala svým uživatelům dostatečný detail argumentace, včetně opory pro svá tvrzení v datech a další dostupné evidenci. Zároveň je ale nutné, aby ve svém hlavním textu obsahovala pouze **klíčové informace pro naplnění podstaty každé z kapitol**. Informace, které pouze dokreslují kontext, komplexitu, nebo technické detaily použitých metod, ale nejsou stěžejní pro argumentaci vyhodnocování dopadů variant řešení definovaného problému, nemají být součástí hlavního textu ZZ RIA, ale mají být připojené formou příloh. Indikativně by tedy ZZ RIA neměla přesáhnout 80 stran (do tohoto rozsahu se nepočítají reference či technické přílohy).

Klíčovou součástí procesu RIA je participace relevantních subjektů, jejichž zpětná vazba je v různých částech ZZ RIA reflektována a shrnuta v části Konzultace a zdroje dat (kapitola 8).

ZZ RIA má 8 základních částí, které jsou stručně představeny níže a poté podrobně rozpracovány v dalších kapitolách Manuálu.

Důvod předložení a cíle

Tato kapitola představuje především definici řešeného problému, jeho příčiny a podproblémy pomocí textových a grafických nástrojů. Vymezuje rozsah problému a prezentuje evidenci potvrzující jeho existenci, velikost a kauzální (příčinné) vztahy. Popsány jsou jednotlivé podproblémy včetně jejich dopadu, frekvence výskytu a heterogenity. Důraz je kladen na analýzu kauzálních vztahů mezi pozorovanými problémy a jejich příčinami, identifikovanými na základě dostupné evidence a dat. Definován je také cílový stav, kterého má být regulací dosaženo, a jsou uvedena kritéria pro monitorování úspěšnosti.

Dále se zde nachází přehled současného právního a institucionálního rámce, který ovlivňuje řešený problém, včetně relevantních zákonů, mezinárodních závazků, finančních nástrojů a strategických dokumentů. Rovněž jsou zde identifikovány dotčené subjekty.

Návrh variant řešení

V této části jsou popsány nástroje použitelné k řešení problému včetně intervenční logiky (logický model jak opatření povedou k řešení problému a dosažení stanovených cílů), a důkazů o jejich účinnosti. Varianty řešení jsou obvykle koncipovány jako soubor více nástrojů, které společně povedou k zamýšleným dopadům a jako celek jsou realisticky proveditelné. Varianty řešení by měly stavět na dostupné evidenci, která prokazuje, že soubor nástrojů pravděpodobně povede k předpokládanému cíli. Za variantní řešení nelze považovat schválení versus neschválení navrhované regulace.

Vyhodnocení nákladů a přínosů

Tato kapitola obsahuje přehledně zpracovaný seznam předpokládaných dopadů (nákladů a přínosů) jednotlivých variant regulace, které lze jednoduše porovnávat pomocí tzv. dopadové tabulky.

Každý dopad je popsán z hlediska povahy (přímý/nepřímý), dotčených subjektů a odhadovaného rozsahu vlivu.

Všechny náklady a přínosy jsou vyjádřeny za stejné časové období (časový horizont regulace). V závislosti na typu dopadů jsou náklady a přínosy kvantifikovány a monetizovány. Nekvantifikovatelné dopady jsou popsány kvalitativně. Je třeba dbát na prokázání očekávané vazby mezi opatřeními a předpokládanými dopady. Kauzální vztahy by měly být co nejlépe podloženy existující evidencí (vědecká literatura, rigorózní evaluace obdobných opatření). Výsledky jsou přehledně zpracovány v dopadové tabulce, která je podkladem pro srovnání variant na základě zvolených kritérií.

Součástí kapitoly je také distribuční analýza a analýza citlivosti a rizik.

Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Po vyhodnocení nákladů a přínosů pro jednotlivé varianty řešení jsou varianty seřazeny podle stanovených kritérií a je určena preferovaná varianta. Vždy musí být vyhodnocena a porovnána účinnost a efektivita (hospodárnost) a také robustnost každé varianty. Předkladatel může doplnit další kritéria.

Implementace doporučené varianty a vynucování

Kapitola obsahuje harmonogram implementace doporučené varianty včetně klíčových kroků, veřejných zakázek a nezbytných souvisejících nelegislativních opatření. Zohledněna jsou také rizika spojená s implementací a opatření k jejich minimalizaci.

Aby byla regulace funkční a efektivní, musí být zároveň vymahatelná a je tedy nezbytné zajistit také mechanismy kontroly a sankcí za jejich porušení. V této kapitole se uvedou mechanismy pro zajištění dodržování právního předpisu ze strany regulovaných subjektů, nástroje pro odhalování porušení pravidel stanovených právním předpisem či sankce za porušení těchto pravidel.

Přezkum účinnosti regulace

Dopady regulace a dosahování stanovených cílů musí být průběžně monitorovány a po uplynutí vhodné doby je zpracována zpráva o přezkumu účinnosti. Za tímto účelem předkladatel stanoví evaluační design, který obsahuje časový horizont, metodologii a indikátory přezkumu v souladu s cíli regulace. Hodnocení se zaměřuje na účinnost regulace v souladu s intervenční logikou, výskyt nepředpokládaných dopadů, a efektivitu (hospodárnost), tj. posouzení nákladů a přínosů a potřebnost přijatého řešení. Evaluační design musí jasně popsat, jaký typ dat a informací bude sbírán a jaké jsou zdroje dat (plán sběru dat).

Konzultace a zdroje dat

V jednotlivých částech ZZ RIA je třeba transparentně a srozumitelně odkazovat na zdroje všech dat, evidencí, statistik, informací, odborných příspěvků atd. a to způsobem, který

umožní dohledání konkrétních citovaných informací (nestačí například uvést “Zdroj: Český statistický úřad”).

Kapitola popíše hlavní metody, včetně klíčových předpokladů, které byly využity pro sběr a analýzu dat. V případě, že byl proveden jakýkoliv přepočet nebo kvantitativní modelování, musí být jasně uvedeno pomocí jaké rovnice byl přepočet vypracován a jaká data jsou pro modelování používána tak, aby čtenář výpočtu mohl porozumět a případně ho i ověřit. Pokud bylo modelování či přepočty komplexnější, je vhodné tyto informace pro přehlednost uvést v technické příloze.

Důležitým zdrojem jsou i výstupy konzultačního (participativního) procesu. Popis názorů různých subjektů a identifikace rozdílů mezi nimi by měl být přímo součástí analýzy. V příloze ZZ RIA pak může být participativní proces popsán a shrnut jako celek.

Odkazy na použité prameny by měly být integrovány do textu ZZ RIA přímo u zdrojovaných informací nebo výroků. Zdroje musí být citovány jednotným způsobem. Nejvhodnější je použití standardizovaného a široce uznávaného formátu citací jako například APA. Jednotným způsobem se odkazuje nejen na zdroje v rámci samotného textu, ale také na konci ZZ RIA v seznamu všech využitých zdrojů.

Kontakty na zpracovatele

Uvedou se kontaktní údaje na zpracovatele ZZ RIA.

1.3.3 Zpráva z přezkumu

Zprávu z přezkumu zpracovává **gestor daného předpisu, který obvykle v minulosti vypracoval ZZ RIA**. Dokument shrnuje závěry ex post hodnocení účinnosti a dalších dopadů daného předpisu včetně podřízených dokumentů (tedy návazných podzákonných norem, či relevantních programů a strategických dokumentů), vycházející z implementace evaluačního designu dle kapitoly 6 původní ZZ RIA.

Dobrá praxe evaluačních designů je rámcově popsána v kapitole 7 Manuálu.

Struktura zprávy z přezkumu se řídí Obecnými zásadami, které definují následujících 7 kapitol:

Základní údaje

V úvodní části se jasně **identifikuje předpis**, který je předmětem přezkumu.

Pro identifikaci primárního předpisu se využije čj. OVA (číslo přidělené materiálu pro projednání vládou, dostupné v databázi VeKLEP) a přesné identifikační údaje jako je název, předkladatel a datum nabytí účinnosti.

Vazba na další dokumenty

Pokud to je z věcného hlediska vhodné, nemusí se přezkum vztahovat pouze k právnímu předpisu, pro který byla vypracována ZZ RIA, ale i k širší oblasti právní úpravy. Může se tedy týkat i dalších souvisejících zákonů a návazných dokumentů.

V kapitole Vazba na další dokumenty se uvede a zdůvodní vazba na **ostatní legislativní a nelegislativní dokumenty**, které budou součástí přezkumu.

Rozsah přezkumu nelze stanovit jednoduchým univerzálním pravidlem – vychází z věcné podstaty regulace. Pokud se na základě zákona (novely) změnilo pouze nastavení důležitého parametru, či rozsah jedné odpovědnosti, je možné analyzovat pouze tuto specifickou změnu. Pokud se ale změnilo fungování většího systému či účinnost nebo efektivita (hospodárnost) dalších nástrojů veřejných politik, je vhodné analyzovat účinnost systému jako celku.

Přehled změn

V této kapitole se uvedou podstatné změny, které nastaly v hodnoceném období. Je třeba vymezit:

- změny, které vychází ze zkoumaného předpisu (jaké změny se předpisem zavedly s cílem řešit problémy definované v ZZ RIA)
- změny souvisejících právních předpisů a následných novel zkoumaného předpisu (jaké další změny právního prostředí, které mají vliv na řešení problémů definovaných v ZZ RIA, byly zavedeny)
- kontextové změny (jaké ekonomické, sociální, politické, demografické změny mající vliv na problémy definované v ZZ RIA nastaly ve sledovaném období)

Cíle

Tato kapitola obsahuje shrnutí definice problému a popis stanovených cílů ze ZZ RIA. Při přezkumu regulace je nutné ověřit, zda důvody jejího zavedení zůstávají relevantní, tj. zda původně řešený společenský problém stále existuje a zda je regulace potřebná. Předkladatel se proto zaměří na samotný problém a jeho vývoj a posoudí, zda původní cíle stále odpovídají aktuálním potřebám. Z kapitoly musí být zřejmé, co bylo v ZZ RIA definováno jako očekávaný cíl regulace, včetně kritérií, vůči kterým je v přezkumu regulace hodnocena. Klíčovou součástí je dále shrnutí intervenční logiky zkoumaného předpisu, tedy vztah přijatých opatření k problému a jeho příčinám a očekávanému dosažení cílů.

V případě, že je zpracováván přezkum regulace, u které nebyla vypracována ZZ RIA, můžeme k definici cílů využít formulaci v důvodové zprávě, nebo v jiných doprovodných dokumentech. Pokud tam nejsou cíle dostatečně vymezeny a nejsou stanoveny indikátory účinnosti, je třeba cíle definovat v přezkumu regulace na základě odborné shody dopadové skupiny a vyhodnotit, zda lze znění regulace nějakým způsobem změnit tak, aby byly cíle naplňovány efektivněji.

Dopady

Tato kapitola popisuje dopady zkoumané regulace ze dvou hledisek:

- 1. Dopady regulace na existenci a velikost problémů a dopady směrem k obecným i konkrétním cílům** definovaným ve ZZ RIA. Přezkum regulace slouží ke zhodnocení, zda zkoumaná regulace naplnila očekávání ve vztahu k definovaným problémům a zda a jakou měrou přispěla k plnění stanovených cílů. V této kapitole je detailně věcně popsáno, jak se změnilы hodnoty indikátorů účinnosti regulace, a vyhodnoceno na základě kvalitního evaluačního designu, jaký kauzální vztah měla na vývoj sledovaných indikátorů v hodnoceném období zkoumaná regulace a jaký vliv měly jiné (a které) relevantní faktory. Přínosy regulace by měly být kvantifikovány.
- 2. Efektivita zkoumané regulace z hlediska porovnání skutečných nákladů a reálně dosažených přínosů.** Přínosy regulace vyplývají z míry naplnění cílů (viz předchozí bod). Skutečnými náklady nejsou jen přímé rozpočtové náklady související s implementovanou regulací, ale i náklady dalších dotčených subjektů a širší celospolečenské náklady, včetně nákladů nezamýšlených dopadů zkoumané regulace. Ty je třeba transparentně a důkladně popsat a v maximální možné míře kvantifikovat a porovnat s kvantifikovanými přínosy.

Součástí kapitoly může být i výhled do budoucna. Jak očekáváme, že bude zkoumaná regulace dále působit a jaká existují rizika, ovlivňující budoucí účinnost regulace a výskyt nežádoucích nezamýšlených dopadů.

Závěr

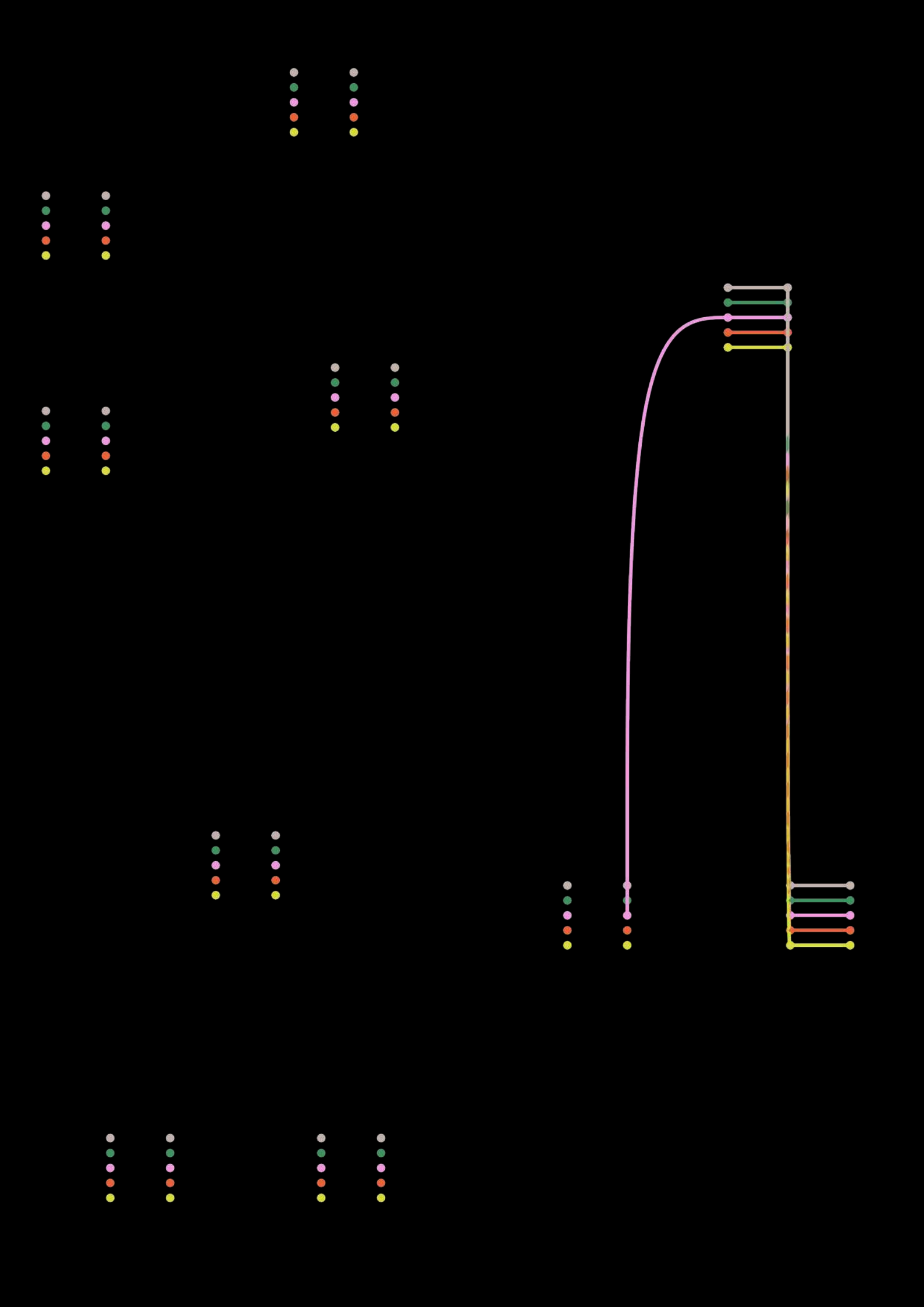
Kapitola shrnuje hodnocení dopadů zkoumané regulace na dosažení cílů stanovených v ZZ RIA a hodnocení dalších dopadů včetně všech podstatných nákladů spojených s její implementací.

Pokud regulace cílů nedosahuje, dosahuje jich pouze částečně, ukázala se jako nevhodně konstruovaná nebo je již nepotřebná, bude v této kapitole doporučen další postup – regulaci lze upravit směrem k vyšší účinnosti a hospodárnosti, nebo zcela zrušit. Každé doporučení musí vycházet z důsledné analýzy účinnosti a průkazně identifikovaných příčin neoptimálního fungování stávajícího nastavení regulace. **Pokud nebylo možné některé klíčové aspekty fungování regulace hodnověrně ověřit, je třeba na to v rámci přezkumu i závěrečných doporučení transparentně upozornit a navrhnout konkrétní opatření, zejména ve smyslu metod a dat, které umožní budoucí přezkum.**

V závěru by neměly být uvedeny žádné nové skutečnosti či podrobnosti – takové informace by měly být vždy nejdříve uvedeny v předchozích oddílech.

Zdroje

Seznam obsahuje přehled využití literatury a datových zdrojů.



2 Důvod předložení a cíle

Cílem úvodní kapitoly ZZ RIA je vysvětlit, proč je návrh právního předpisu předkládán. Je zde tedy definován a strukturován problém, který má regulace řešit a jsou stanoveny cíle, které má regulace naplnit.

V následujících kapitolách je postupně popsán způsob, jak definovat problém a jak znázornit jeho strukturu pomocí diagramu problému (podkapitola 2.2), dále způsob popisu stávajícího právního stavu (podkapitola 2.3), identifikace dotčených subjektů (podkapitola 2.4) a vymezení cílového stavu po zavedení regulace (podkapitola 2.5). Nedílnou součástí této části ZZ RIA je zhodnocení rizik vyplývajících z neřešení problému, kterým se zabývá podkapitola 2.6.

2.1 Název

Uvede se název právního předpisu, pro účely kterého se RIA předkládá.

2.2 Definice problému

Kvalitní definice problému, který by předkládaná legislativa měla řešit, je jednou z nejpodstatnějších částí ZZ RIA či přehledu dopadů. Pouze důkladná analýza problematických aspektů současného stavu a v jejich negativních společenských dopadů může být základem pro nastavení navrhované regulace.

Je proto zásadní, aby problémy, k jejichž řešení směřuje navrhovaná legislativa, byly zevrubně popsány a analyzovány co do jejich velikosti, příčin a dopadů. To je cílem této kapitoly. Tato kapitola se nemá věnovat vztahu mezi identifikovanými problémy a navrhovanými opatřeními! Analýza problémů musí být podložena daty (kvantitativními a kvalitativními), výsledky relevantních odborných výzkumů a výstupy participativního procesu. Dojmy či názory expertů a dotčených subjektů jsou jedním ze zdrojů evidence, ale nejsou postačující a je nutné tato názorová data doplnit daty z pozorování (jako jsou například administrativní mikrodata, finanční transakce, či jiné).

V následujících podkapitolách se věnujeme nejdříve náležitostem popisu jednotlivých problémů a jejich příčin, poté strukturu problému.

2.2.1 Popis problému

U každého definovaného problému by měl předkladatel poskytnout odpovědi na následující otázky:

V čem spočívá hlavní problém, jaké jsou jeho negativní společenské dopady?

Popis toho, proč je definovaný problém relevantní, neboli jaké má negativní dopady na společnost (nebo její část). Důležité je soustředit se na skutečně věcné dopady (např. nezaměstnanost, rostoucí problémy duševního zdraví, kriminalita), nikoli na obecné či právní problémy typu „nevhodné řešení“, „zastaralá právní norma“, „příliš komplikovaná právní úprava“ a podobné.

Mezi příčiny problémů a tedy důvody intervence veřejné politiky patří:

1. **Selhání trhu (tržní selhání)** – tržní mechanismy nedokáží zajistit efektivní výsledek. Příklady zahrnují tzv. externalitu, např. kdy tržní ceny nezohledňují všechny náklady pro

společnost jako je znečištění životního prostředí, trhy neposkytují potřebné veřejné statky, na daném trhu je nedostatečná konkurence (např. dodávka pitné vody), nebo pokud některým aktérům chybí potřebné informace (informační asymetrie).

2. Selhání regulací (regulatorní selhání) – zásah veřejné politiky se jevil jako opodstatněný a byl realizován, ale problém nebyl uspokojivě vyřešen, výsledek není optimální z celospolečenského hlediska nebo vznikly nové komplikace (například rozporuplné regulace brání správnému fungování daného trhu nebo regulace způsobila vysoké náklady třetím subjektům). Při nápravě regulatorního selhání je zásadní vyjít z kvalitního přezkumu regulace (tzv. evaluate first principle).

3. Sociální spravedlnost a rovnost – efektivní ekonomický výsledek nemusí být vždy nejvhodnější z hlediska sociální spravedlnosti. Do této oblasti patří ochrana základních práv a také mezigenerační spravedlnost, tj. aktivity současné generace nezhoršují situaci generace budoucí.

Jaké jsou skupiny dotčených subjektů a jaká je velikost problému?

Rozsah definovaných problémů a podproblémů je třeba kvantitativně vyjádřit. Popis rozsahu problému spočívá většinou v prezentaci základních statistických údajů o tom, na kolik subjektů (osob, domácností, firem atd.) má problém negativní dopady a jak závažné tyto dopady jsou, včetně dopadů finančních. Většinou je vhodné poskytnout i informace o vývoji rozsahu problému v posledních letech. Pokud nejsou k dispozici přesné údaje, je třeba uvést alespoň odhady (a na čem se zakládají) či odhadovaný rozsah.

Negativní dopady problémů na určitou skupinu, anebo jejich síla, se může lišit u jednotlivých podskupin (například zaměstnanci ve veřejném a soukromém sektoru, mládež či důchodci, domácnosti s dětmi nebo bez dětí, firmy ve vybraných odvětvích, velké a malé firmy, regionální rozdíly apod.). Rozdílnost (heterogenitu) dopadu na jednotlivé podskupiny je třeba pojmenovat, popsat a – pokud existuje dostatečná evidence – také uvést její příčiny. Heterogenita může spočívat také v tom, že se situace různých skupin mění různým tempem v čase.

Pro pochopení rozsahu problému je užitečné uvádět i srovnání se standardní (nebo z pohledu předkladatele žádoucí) situací (např. na základě srovnání s jinou zemí, jiným odvětvím, většinovou populací apod.). Porovnání na základě relevantních dat slouží k pochopení, proč předkladatel považuje prezentovanou úroveň daného jevu za nevyhovující (příliš vysokou či příliš nízkou). V závislosti na dostupných datech je třeba zvážit použití absolutních či relativních čísel. Negativní dopady problému by měly být kvantifikovány s využitím standardních metod pro kvantifikaci a monetizaci, blíže popsanych v podkapitole 4.2.5.

Každý údaj prezentovaný v ZZ RIA (tabulka, graf, mapa, konkrétní kvantifikace) by měl být přímo vázaný na definované problémy a odpovídat na konkrétní relevantní otázku. Data ohledně širšího kontextu by měla být omezena pouze na ta, která mají přímý vztah s řešeným problémem. Evidence na základě dat o pozorovaných jevech by se měla vzájemně doplňovat s evidencí z názorových dat (konzultace a participativní proces, průzkumy, názory praktiků a expertů). V hlavním textu ZZ RIA nemají být tabulky či grafy, které nejsou předmětem popisu v textu. Pro lepší orientaci mezi textem a k němu relevantní tabulkou či grafem je vhodné využívat číslování a odkazy na konkrétní čísla tabulek, grafů a obrázků.

Je třeba odlišit vnímaný a skutečný rozsah problému. V některých případech se může stát, že existují společnosti silně vnímané problémy, které jsou ve skutečnosti relativně malé, resp. data nenasvědčují tomu, že by šlo o velký problém. I přesto ale může být velmi užitečné je do analýzy zahrnout a shrnout v ZZ RIA evidenci, která ukazuje, že problém není významný. Dostupnost této argumentace je velmi prospěšná v průběhu dalšího vyjednávání o navrhované regulaci.

Existence některých problémů nebo vztahů je složitě prokazatelná na základě dostupných vědeckých poznatků nebo dat. V takovém případě je nutné tuto informaci transparentně uvést, využít jiných dostupných metod (expertní odhady apod.) a k relevanci takových problémů přistupovat odpovídajícím způsobem. Zásadní je transparentně komunikovat metodologická a další omezení, která mají vliv na robustnost jakýchkoliv odhadů, a tedy i závěrů z nich vyplývajících.

Při popisu problémů a jejich vztahů je třeba využívat relevantní zdroje informací a transparentně na ně odkazovat. Postupy a metody, které je vhodné využívat, jsou shrnuty v kapitole 8 společně s metodami vyhodnocujícími dopady variant řešení.

Jaké jsou příčiny problému?

Analýza příčin či podproblémů (problémů nižšího řádu) je klíčovým předpokladem pro návrh možných řešení problému. Při identifikaci příčin je třeba dbát na prokázání kauzální (příčinné) souvislosti mezi příčinou a problémem všude, kde je to možné. Je třeba rozlišovat kauzální (příčinné) a korelační vztahy a kauzální vztah prokazovat na základě dat a výsledků výzkumu, využívajícího vhodnou metodologii (viz kapitola 8). Stejně jako u rozsahu problému je vhodné kauzální souvislost kvantifikovat, tj. popsat sílu tohoto vztahu. To může v dalších fázích posloužit k prioritizaci variant řešení nebo ke správnému parametrickému nastavení nástrojů.

Jaký je očekávaný vývoj problému?

Jaký je očekávaný vývoj problému v čase? Jaká je pravděpodobnost, že se problém zhorší či zlepší v budoucnu? Jak se bude měnit jeho rozsah a závažnost?

Do budoucího výhledu je třeba zahrnout i faktory, které ještě nezačaly působit, ale jejich působení se dá s velkou mírou jistoty očekávat (např. nová legislativa ČR či EU, která je schválená, ale ještě nevstoupila v platnost). Pravděpodobný výhled do budoucna je základem pro tzv. nulovou variantu při hodnocení dopadů jednotlivých variant řešení problému. Ta slouží jako tzv. dynamická baseline neboli stav světa, který by nastal, pokud by navrhovaná regulace nebyla zavedena.

Proporční analýza problému

Hloubka prokazování existence, rozsahu a vztahů mezi problémy by měla být **proporční**, tedy reflektovat jejich důležitost z hlediska vážnosti dopadů. Problémy, které se týkají malé skupiny lidí a jejich dopad je relativně malý či zanedbatelný, není třeba analyzovat ve stejné hloubce jako problémy týkající se zásadním způsobem velké části občanů či firem.

Popis problému (Nízká zaměstnanost matek v ČR)

Zaměstnanost žen v roce 2022 činila v České republice 73,7 %. V mezinárodním srovnání je taková míra zaměstnanosti žen relativně vysoká, o téměř 4 p.b. vyšší, než je průměr zemí EU (69,3 %) (Eurostat, 2023). Skupinou, u které je zaměstnanost v ČR v mezinárodním srovnání naopak velmi nízká, jsou ženy s dětmi do šesti let věku (předškolní děti).

Z dostupných zdrojů byly identifikovány následující hlavní příčiny a negativní dopady problému nízké zaměstnanosti žen s předškolními dětmi.

Příčiny:

- **Nedostatečné možnosti péče o děti** – Dostupnost služeb péče o děti do 3 let věku je v Česku dlouhodobě nízká. V roce 2022 nenavštěvovalo žádnou službu péče o dítě 93,2 % českých dětí mladších tří let, což je vysoce nad průměrem průměr EU (64,2 %). Míra dostupnosti péče o děti do 3 let věku je v Česku vůbec nejnižší v rámci EU. V roce 2022 byl počet zamítnutých žádostí o zápis ke vzdělání do mateřských škol 49 465, u dětí mladších tří let bylo evidováno 27 863 zamítnutých žádostí (nejedná se však o celkový počet nepřijatých dětí do mateřských škol, je možné žádat ve více mateřských školách) (ÚV ČR, 2023). Kalíšková a Münich (2023) ukazují, že v důsledku snížení dostupnosti MŠ mezi roky 2001 a 2011 došlo ke snížení zaměstnanosti o zhruba 9 tisíc matek s nejmladším dítětem ve věku 3–5 let (5 % těchto matek).
- **Nepružné pracovní podmínky** – Česko patří k zemím s nízkou dostupností částečných a flexibilních úvazků pro pečující ženy a muže. V roce 2023 na částečný úvazek pracovalo jen 6,9 % zaměstnanců, což je výrazně pod průměrem EU (17,6 %). Částečné úvazky výrazně častěji využívají ženy (11,6 % žen) než muži (3,2 % mužů) (Eurostat, 2023). V období péče o předškolní dítě je v ČR typické uzavírání dohod o práci konané mimo pracovní poměr. Tato forma zaměstnávání poskytuje nižší míru pracovněprávní ochrany (ÚV ČR, 2023).
- **Sociální a kulturní normy** – Ačkoli si stále více lidí myslí, že pečovat o děti a usilovat o rozvoj kariéry by měli ženy i muži rovnoměrně (CVVM, 2024), rodičovskou dovolenou v ČR stále čerpají v převážné většině případů ženy. Podíl mužů čerpajících rodičovský příspěvek se od roku 2010 pohybuje mezi 1,5 a 2 % (MPSV, 2024). Důvody pro stále nízký podíl otců na rodičovské dovolené jsou především přetrvávající genderově stereotypní očekávání, spojené s rolí ženy a rozdíly v příjmech žen a mužů v neprospěch žen (ÚV ČR, 2021).
- **Neefektivní rodinné politiky** – Zejména dlouhá placená rodičovská dovolená³ je jednou z hlavních příčin nízké zaměstnanosti žen s předškolními dětmi. Negativně ovlivňuje pracovní uplatnění matek v letech bezprostředně následujících po návratu na trh práce (Bičáková a Kalíšková, 2019; Olivetti a Petrongolo, 2017), jejich kariérní postup, výši pracovních výdělků a penzí (Křížková, Pospíšilová, 2022) a může ovlivňovat i budoucí vstup jejich dětí na trh práce (Bičáková, Kalíšková a Zapletalová, 2021). Z porovnání délky přerušování práce z důvodu péče o dítě v zemích střední a východní Evropy se ukazuje, že české ženy přerušují zaměstnání na nejdelší dobu (Bičáková a Kalíšková, 2022). Většina žen volí variantu čerpání rodičovského příspěvku na tři a více let (Bičáková a Kalíšková, 2022). Od 1. 1. 2024 se maximální doba pobírání rodičovského příspěvku zkrátila na 3 roky.

³ Možnost souběžného čerpání rodičovské dovolené a rodičovského příspěvku je v textu pro větší čitelnost označována pojmem "placená rodičovská dovolená".

Dopady:

- Vyšší náklady pro veřejné rozpočty (náklady na zdravotní pojištění osoby na rodičovské dovolené a rodičovský příspěvek, nižší odvody a odvedené daně z práce osob na rodičovské dovolené – Dlouhodobé přerušení kariéry znamená významné ekonomické ztráty nejen ve formě nižších příjmů domácnosti, ale i odvedených daní a pojistného (Bičáková a Kalíšková, 2016; Šatava, 2016).
- Částečná ztráta profesních dovedností a lidského kapitálu a s tím související vyšší riziko nezaměstnanosti v budoucnu – Studie (Bičáková a Kalíšková, 2016, 2019) potvrzuje, že dlouhá rodičovská dovolená může mít negativní vliv na pozdější zaměstnanost žen. Způsobuje pokles produktivity žen při návratu na trh práce a zvyšuje riziko ztráty zaměstnání. Dlouhodobé přerušení kariéry navíc snižuje motivaci mladých žen investovat do svého vzdělání a profesního rozvoje, což dále zhoršuje jejich postavení na trhu práce.
- Negativní vliv na výši mzdy a penze ženy v budoucnu, vyšší riziko ohrožení chudobou – Ukazuje se, že mateřství výrazně ovlivňuje výši příjmů žen. Mezi nejdůležitější faktory, které přispívají k rozdílu v odměňování žen a mužů, patří délka přerušení pracovní aktivity z důvodu mateřské/rodičovské a nižší počet odpracovaných let (Pytlíková, 2015). Se zvyšujícím se věkem dítěte klesá rozdíl v odměňování žen a mužů, v pracovních drahách žen se však nikdy nevyrovná (Pytlíková, 2015). Prodloužení celkové doby placené mateřské a rodičovské dovolené o jeden rok je spojeno, za jinak stejných podmínek, se snížením mezd o 1,1 % i budoucích penzí (Křížková, 2018; Pytlíková, 2015).

2.2.2 Strukturace problému: Diagram

Řešený problém bývá často komplexní nebo je řešených problémů více. Definice problému musí obsahovat rozložení komplexních problémů na podproblémy, které je možné (nebo nutné) analyzovat zvlášť. Analýza by měla jednoznačně znázornit vzájemné vztahy mezi jednotlivými problémy, aby bylo možné následně vyhodnocovat dopad navrhovaných variant řešení na každý z nich.

Stejně jako ve zbytku ZZ RIA je třeba se důsledně snažit o maximální přehlednost a stručnost textu za zachování podmínky poskytnutí dostatečných informací. Ke strukturaci komplexních a vzájemně propojených problémů je proto vhodné využít grafické znázornění strukturace problému.

Standardním způsobem vizualizace struktury komplexnějších problémů je **diagram problému**. Cílem diagramu je konkrétní pojmenování různých úrovní problémů, vytvoření oblastí (shluků) problémů a identifikace kauzálních (příčinných) vztahů mezi jednotlivými podproblémy. Takováto strukturace je často přínosná pro další kroky analýzy, kdy je možné navazovat nástroje řešení na konkrétní problémy a zároveň z analýzy jasně vyplývá, na které aspekty problému navrhované řešení cílí (například na oblast financování, plánování, implementačního nastavení atd.).

Diagram představuje celistvý pohled na problém, podproblémy a jejich příčiny, který zahrnuje vzhled všech relevantních aktérů a je snadno pochopitelný. Tyto požadavky na detailnost a ucelenost diagramu versus jeho přehlednost, které jsou někdy protichůdné, by měl předkladatel v průběhu tvorby diagramu vyvažovat tak, aby byl diagram maximálně použitelný pro další práci i pro čtenáře ZZ RIA.

Postup při vytváření diagramu problému může být následující⁴:

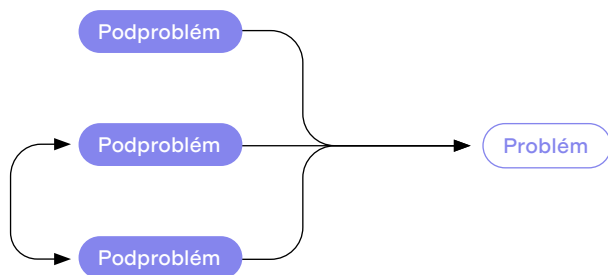
Do pracovní plochy umístíme negativní společenský dopad (sociální, ekonomický, environmentální apod.), který navrhovanou regulací chceme řešit. Jde o nejvyšší úroveň problému. Nalevo od hlavního problému pak postupně umísťujeme další okénka, obsahující

⁴ Diagram je vhodné vytvářet v některém z dostupných nástrojů pro tvorbu schémat a procesních diagramů. Mezi zřejmě nejpožívanější patří například Draw.io, Visio nebo Miro.

pojmenování problémů nižší úrovně (tj. podproblémů), jejichž kauzální (příčinnou) souvislost s ostatními problémy vyznačíme šipkami.

obr. 6

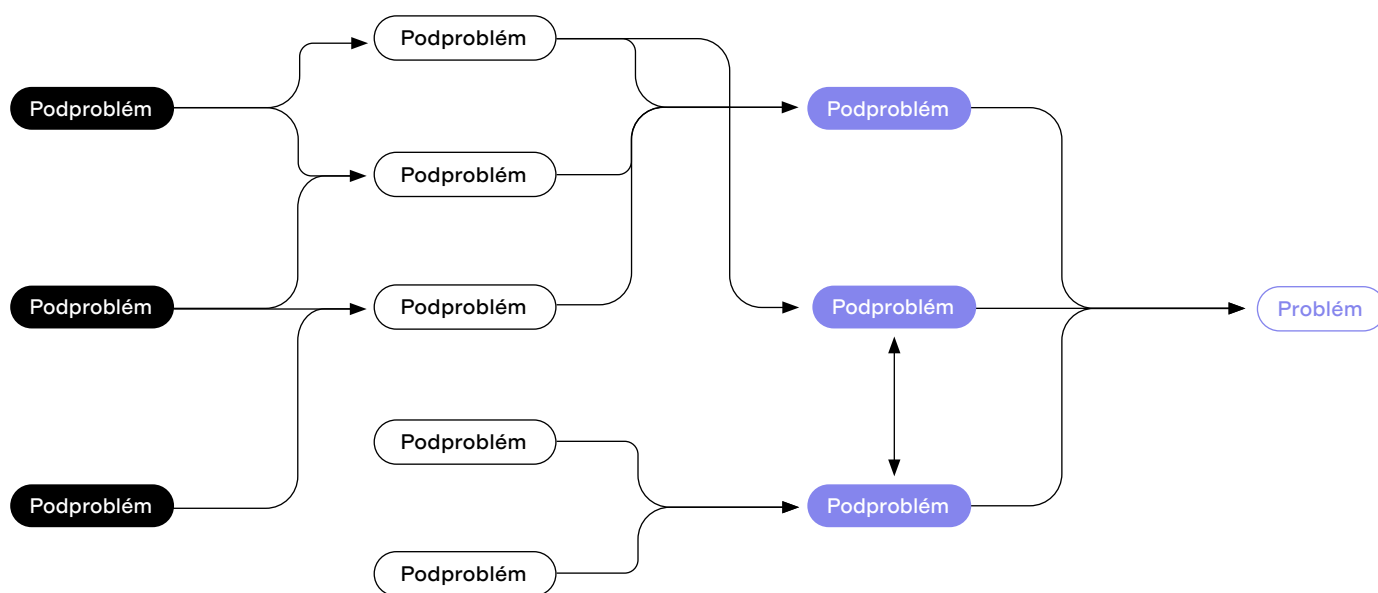
Schéma základního diagramu problému



Tento proces můžeme dále iterovat na nižší a nižší úrovně problémů, včetně šipek, značících všechny kauzální (příčinné) vazby mezi nimi. Skupiny podproblémů se mohou shlučovat do širších logických celků, které se týkají určité oblasti (např. financování, sběr dat, řízení apod.).

obr. 7

Schéma komplexního diagramu problému



Textová okna v diagramu tedy představují problém(y), šipky představují kauzální (příčinný) vztah mezi nimi. Každý problém, podproblém a jejich příčinnou souvislost je potřeba

v možné míře popsat, prokázat a podložit evidencí včetně evidence z participativního procesu (viz kapitoly 5 a 8).

Tvorba diagramu problému je iterativním procesem doplňování, přesouvání, shlukování a slučování problémů a jejich příčin. Výsledný diagram nesmí obsahovat duplikované problémy (pokud jsou dvě okénka téměř identická, sloučíme je do jednoho problému) a měl by být co nejsrozumitelnější.

Výše uvedený proces tvorby diagramu, resp. jeho konkrétní znázornění je ilustrativní a neslouží nezbytně jako jediná šablona. V realitě mohou být diagramy strukturovány odlišně na základě povahy konkrétního problému. Někdy budeme pracovat s jediným ústředním problémem, u kterého je možné hned v dalším kroku identifikovat přímé příčiny, někdy však bude nutné ústřední problém rozdělit na několik dílčích.

Strukturace problému poskytuje rámec pro návazné kroky analýzy. V dalších krocích je důležitým vstupem pro výběr nástrojů a návrh variant regulace, identifikaci dopadů regulace i pro stanovení indikátorů pro přezkum regulace, které umožní sledovat naplňování cílů regulace. Kvalitní strukturace problému je podmínkou pro návrh intervenční logiky a je zásadní pro celý proces hodnocení dopadů regulace, zpracování ZZ RIA a její srozumitelnost a využitelnost.

V boxu 2 jsou na našem příkladu znázorněny dvě úrovně diagramu problému. Nejprve je to základní diagram problému, kde je zobrazen hlavní problém a jeho 4 hlavní příčiny, poté je toto schéma rozpracované do úrovně většího detailu jako komplexní diagram problému.

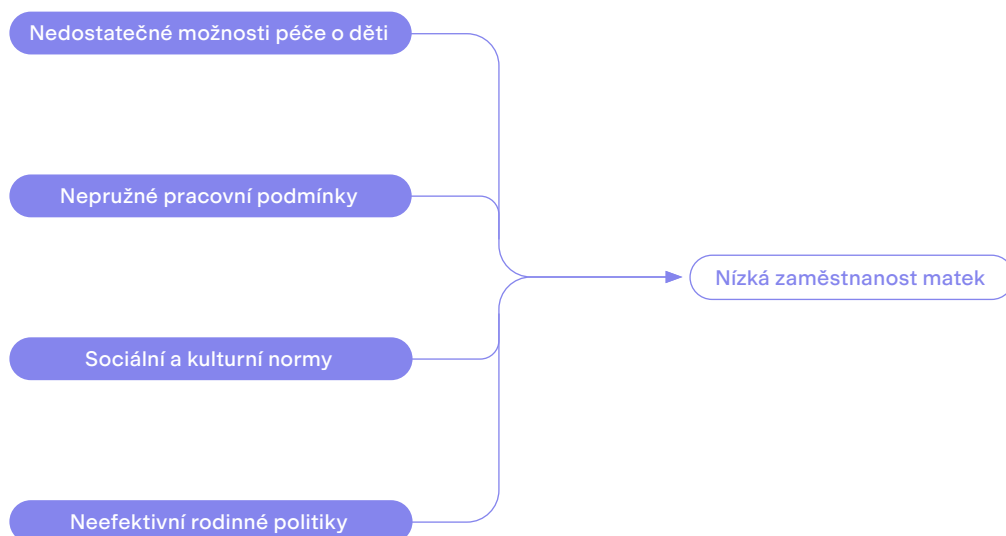
Box 2

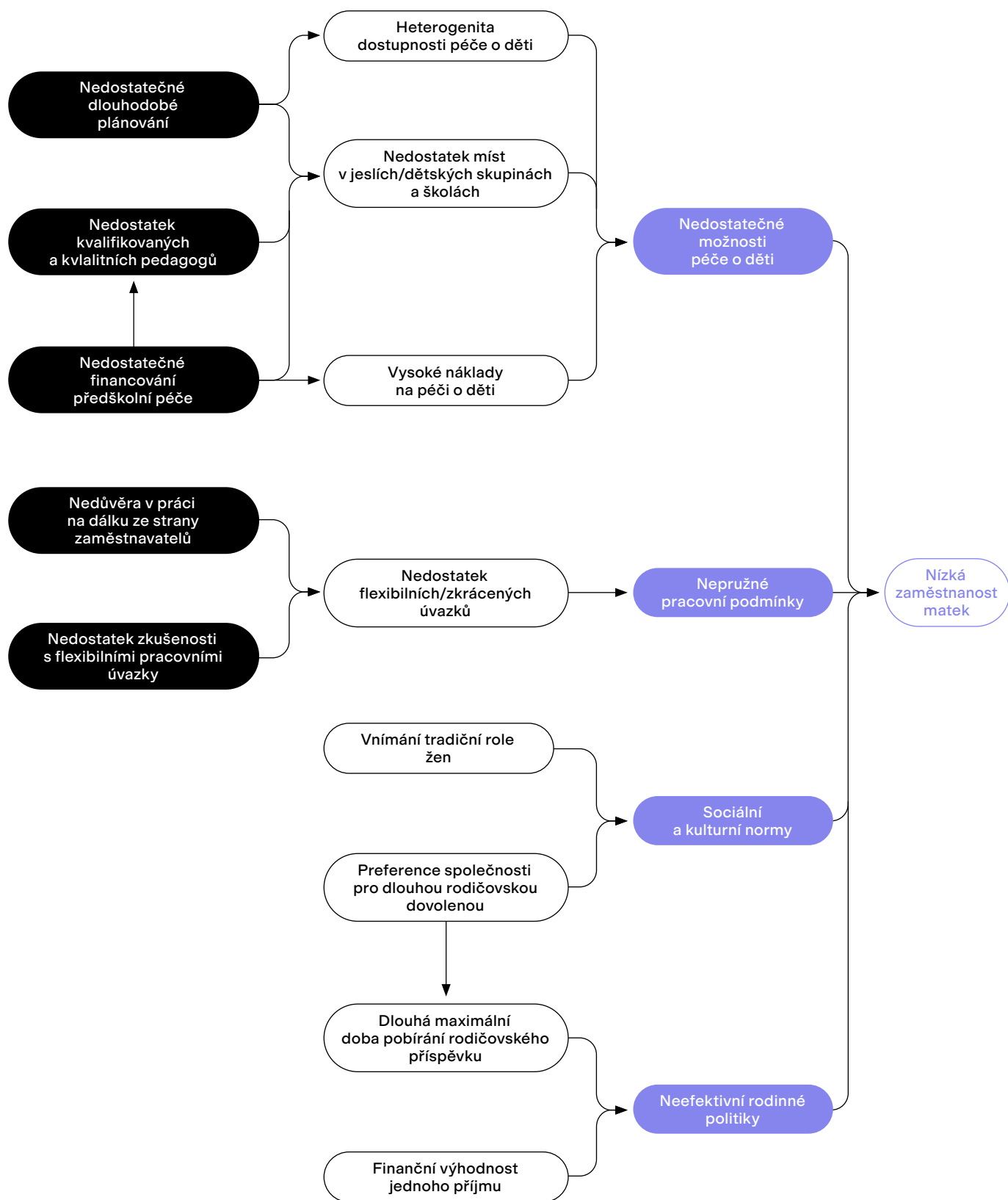
Diagram problému (Nízká zaměstnanost matek v ČR)

Základní diagram problému

Jako 4 klíčové příčiny nízké zaměstnanosti matek v ČR byly na základě dostupných dat identifikovány: nedostatečné možnosti péče o děti, nepružné pracovní podmínky, sociální a kulturní normy a neefektivní rodinné politiky.

Tyto čtyři základní příčiny byly dále strukturovány do podoby komplexního diagramu problému.





Definované problémy všech úrovní, obsažené v diagramu, je potřeba doložit a popsat za využití přesvědčivé evidence, a to včetně prokázání kauzálního vztahu mezi příčinami a problémem samotným (viz box 3 – popis podproblému a kauzální vztah s hlavním problémem).

Popis vybrané příčiny (dlouhá placená rodičovská dovolená) problému (nízká zaměstnanost matek v ČR)

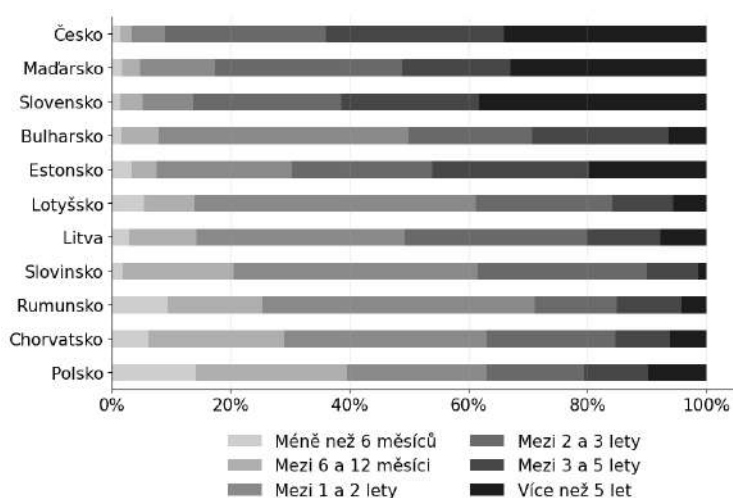
Dlouhá rodičovská dovolená negativně ovlivňuje pracovní uplatnění matek v letech bezprostředně následujících po návratu na trh práce (Bičáková a Kalíšková, 2019; Olivetti a Petrongolo, 2017), jejich kariérní postup, výši pracovních výdělků a penzí (Křížková, Pospíšilová, 2022) a může ovlivňovat i budoucí vstup jejich dětí na trh práce (Bičáková, Kalíšková a Zapletalová, 2021).

Z porovnání délky přerušení práce z důvodu péče o dítě v zemích střední a východní Evropy se ukazuje, že české ženy přerušují zaměstnání na nejdelší dobu (Bičáková a Kalíšková, 2022). Další mezinárodní srovnání potvrzují, že počet týdnů rodičovské dovolené, které mají čeští rodiče nárok čerpat, je vyšší než průměr států OECD (OECD, 2022).

Pouze necelých 40 % žen se vrací na trh práce do tří let věku dítěte (ČSÚ, 2018). Většina žen volí variantu čerpání příspěvku na tři a více let (Bičáková a Kalíšková, 2022), zejména ženy s nižším vzděláním a úrovní kvalifikace bývají doma s dětmi déle než tři roky (Bičáková a Kalíšková, 2016). Ženy, které volí čtyřletou variantu, nicméně postupně ubývá (Höhne, 2017). Navýšení příspěvku v roce 2020 na 300 tisíc Kč vedlo ke zdvojnásobení podílu rodičů, kteří ukončili rodičovskou po třetích narozeninách dítěte (Grossmann, Pertold a Šoltés, 2023). Situace ČR se podobá té v Maďarsku a na Slovensku. Naopak v Polsku, Slovinsku a Litvě se vrací na trh práce 80 % žen s dětmi do tří let věku (Bičáková a Kalíšková, 2022).

Rodičovskou dovolenou, spojenou s čerpáním rodičovského příspěvku, v ČR čerpají téměř výhradně ženy. Podíl mužů čerpajících rodičovský příspěvek se od roku 2010 pohybuje mezi 1,5 a 2 % (MPSV, 2024). Z průzkumů veřejného mínění však vyplývá, že až 70 % českých mužů by zůstalo doma s dítětem alespoň na část rodičovské dovolené (Česko v datech, 2021). Důvody pro stále nízký podíl otců na rodičovské dovolené jsou především přetrvávající genderově stereotypní očekávání spojené s rolí ženy a rozdíly v příjmech žen a mužů v neprospěch žen (ÚV ČR, 2021).

Následující graf znázorňuje podíly matek na rodičovské dovolené v rozdělení podle délky jejího čerpání.



Source: Eurostat / LFSO_18STLENED (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSO_18STLENED__custom_706632/)

Note: Women aged 25-49 years with work interruption for childcare by duration of interruption (% of total women with nonzero work interruption for childcare), 2018.

Příklad: Kauzální vztah mezi vybranou příčinou (dlouhá rodičovská dovolená) a problémem (nízká zaměstnanost matek v ČR)

Analýza dlouhodobých důsledků délky placené rodičovské dovolené, jakožto nástroje rodinné politiky, na míru zaměstnanosti, průměrný počet odpracovaných hodin a výdělky v produktivním věku ve 30 zemích ukázala, že delší placená rodičovská dovolená je spojena s malým pozitivním nárůstem míry zaměstnanosti žen, ale pouze v případě, že její celková délka nepřesáhne dobu dvou let. Jakékoli další prodloužení je v datech spojeno s negativním dopadem na zaměstnanost žen i počet odpracovaných hodin týdně. Tyto závěry vychází z dat OECD za využití metody fixních efektů (Thévenon a Solaz, 2013). Kauzální vztah mezi délkou placené rodičovské dovolené a jejím vlivem na zaměstnanost žen byl na českých datech prokázán za využití metody rozdílu v rozdílech ve studii „(Un)intended effects of parental leave policies: Evidence from the Czech Republic“ (Kalíšková a Bičáková, 2019).

Časté chyby při definici problému

- Problém je definován jako absence předkládaného zákonného předpisu. To samo o sobě problémem není, i když může být zavedení tohoto předpisu jedním z možných řešení správně definovaného problému. Problémem není ani absence nástroje, který předkládaný zákonný předpis zavádí. Je třeba si dávat velký pozor na důsledné rozlišování mezi „problémy“ a „nástroji jejich řešení“.
- Problém je definován jen na základě politického zadání, jako je například bod v programovém prohlášení vlády apod.
- „Obrácený postup“, kdy je problém analyzován a definován ve chvíli, kdy už směřujeme k určitému preferovanému řešení. Takový postup vede k nízké kvalitě výstupu a poškozují důvěryhodnost celého procesu hodnocení dopadů.
- Problém je popsán obecně, formou nepodložených tvrzení (typicky uvedené formulacemi jako „je všeobecně známo“, „praxe ukázala“, „jeví se jako nepřiměřený“, „panuje shoda, že“ apod.). Je třeba doplnit podkladové informace získané vhodnými, ověřitelnými a spolehlivými metodami z důvěryhodných a nestranných zdrojů.
- V ZZ RIA je množství dat (tabulek, grafů, kvantifikací), u nichž není zřejmé, proč jsou v dokumentu relevantní. Všechny informace by měly být přímo navázány na prokazování existence, velikosti, či kauzálního (příčinného) vztahu definovaných problémů.
- Problém je definován jednostranně a opomíjí role, problémy, motivace a rizika pro některé cílové skupiny.
- Předkládaný předpis upravuje již existující legislativu, ale definice problému nevychází z provedené evaluace dopadů účinnosti původní legislativy. Na provedené vyhodnocení účinnosti je třeba se výslovně odkazovat a vycházet z něj při návrhu změn.

2.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Část věnovaná popisu právního stavu v ZZ RIA by měla poskytnout stručný přehled stávající právní úpravy ve vztahu k řešenému problému a vymezit související právní rámec, včetně základních zásad a účelů dotčených předpisů. Slouží tedy jako východisko pro návrh věcného řešení a posouzení nezbytnosti legislativního zásahu.

Popis existujícího právního stavu obsahuje:

- Popis a zhodnocení stávající právní úpravy nebo její příslušné části ve vazbě na rozbor skutečného stavu.
- Přehled právních předpisů, k nimž se řešený problém váže, základní zásady, které jsou do nich zapracovány, a účel, který je jimi sledován.

Box 4

Současný právní stav (zapojení matek na trhu práce)

Problematika trhu práce, zaměstnanosti, státní sociální podpory ovlivňující aktivitu matek na pracovním trhu je upravena několika právními předpisy. ČR se rovněž zavázala implementovat opatření vyplývající z práva EU. Dílčí cíle a nástroje jsou zakotveny ve vybraných koncepčních dokumentech.

- **Zákony a související prováděcí právní předpisy:**

zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (upravuje rodičovský příspěvek)

zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění (upravuje peněžitou pomoc v mateřství)

zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (upravuje zvýhodnění zaměstnávání vybraných skupin osob včetně rodičů malých dětí na částečné úvazky)

zákon č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů

zákon č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění

zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

nařízení vlády č. 515/2004 Sb., o hmotné podpoře na vytváření nových pracovních míst a hmotné podpoře rekvalifikace nebo školení zaměstnanců v rámci investičních pobídek, ve znění pozdějších předpisů

nařízení vlády č. 64/2009 Sb., stanovení druhu prací, které agentura práce může formou dočasného přidělení k výkonu práce u uživatele zprostředkovávat, ve znění nařízení vlády č. 374/2017 Sb.

vyhláška č. 518/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, kterou se provádí zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

vyhláška č. 519/2004 Sb., o rekvalifikaci uchazečů o zaměstnání a zájemců o zaměstnání a o rekvalifikaci zaměstnanců

vyhláška č. 176/2009 Sb., kterou se stanoví náležitosti žádosti o akreditaci vzdělávacího programu, organizace vzdělávání v rekvalifikačním zařízení a způsob jeho ukončení, ve znění zákona č. 42/2018 Sb.

vyhláška č. 14/2005 Sb., o předškolním vzdělávání

- **Koncepční dokumenty:**

Strategii rodinné politiky 2024–2030

Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021–2030

Akční plán rovného odměňování žen a mužů 2023–2026

ČR 2030

- **Mezinárodní závazky:**

Cíle udržitelného rozvoje OSN

Evropský pilíř sociálních práv

Akční plán EU pro rovnost žen a mužů

Závěry Rady EU v oblasti rovnosti žen a mužů

Úmluva OSN o odstranění všech forem diskriminace žen

Pro zásadní právní a veřejně-politické dokumenty je vhodné rozpracovat stručný popis toho, jak je v nich daná problematika upravena. Příklad rodičovské dovolené je rozpracován v boxu 5. Je třeba dodržovat princip proporcionality a zahrnovat pouze informace relevantní k definovanému problému.

Box 5

Popis úpravy části problematiky (zapojení matek na trhu práce – rodičovská dovolená a pobírání rodičovského příspěvku)

Legislativní rámec rodičovské dovolené a rodičovského příspěvku je upraven zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce, v platném znění. Tyto předpisy definují podmínky nároku na rodičovský příspěvek, jeho výši, délku čerpání, a také pravidla pro souběžný výkon výdělečné činnosti rodiče. Rovněž stanovují podmínky střídání rodičů při čerpání rodičovské dovolené.

Rodičovskou dovolenou mohou čerpat oba rodiče, kteří se v jejím čerpání mohou střídát, avšak vždy minimálně po týdnů. Na rodičovský příspěvek má však nárok vždy pouze jeden rodič, který si zároveň volí měsíční výši jeho čerpání. Pro děti narozené nebo převzaté do péče do 31. 12. 2023 činí celková výše příspěvku 300 000 Kč na jedno dítě a 450 000 Kč na vícero dětí. U dětí narozených nebo převzatých od 1. 1. 2024 se částka zvyšuje na 350 000 Kč, respektive 525 000 Kč v případě vícero dětí. Příspěvek lze čerpat do dosažení věku tří let dítěte, případně do čtyř let u dětí narozených před 1. 1. 2024.

Výše příjmů rodiče nemá vliv na nárok na rodičovský příspěvek, a rodiče mohou během jeho pobírání vykonávat výdělečnou činnost, pokud zajistí péči o dítě jinou dospělou osobou. Dítě může zároveň navštěvovat zařízení péče o děti, přičemž u dětí mladších

dvou let je tato docházka omezena na maximálně 120 hodin měsíčně. U dětí starších dvou let není docházka omezena. Rodičovská dovolená přísluší matce po skončení mateřské dovolené a otci od narození dítěte, přičemž její maximální délka je do dosažení věku tří let dítěte.

2.4 Identifikace dotčených subjektů

Tato podkapitola slouží jako stručný přehled toho, jaké subjekty a jak jsou problémem dotčeny. Dotčenými subjekty se rozumí jednotlivci, organizace nebo skupiny, které budou regulací přímo nebo nepřímo ovlivněny.

Je nutné věnovat pozornost případným heterogenním dopadům na jednotlivé skupiny (podle charakteru problému - např. rozlišit dopad na malé a velké podniky, jednotlivá odvětví, na skupiny obyvatel podle ekonomické aktivity, pohlaví, věku, regionu, nebo příjmové kategorie, dopad na státní rozpočet a rozpočty samospráv apod.).

Identifikace dotčených subjektů musí splňovat následující:

1. Identifikuje všechny subjekty, které jsou přímo či nepřímo dotčené existencí definovaných problémů
2. Identifikuje pozitivní i negativní dopady na každou skupinu dotčených subjektů
3. V případě heterogenních dopadů rozliší dostatečný detail skupiny dotčených aktérů
4. Vychází z dostupné evidence

Identifikace dotčených subjektů představuje jiný pohled na informace obsažené v definici problému, a to v členění podle typu subjektů. Z kapitoly by mělo být zřejmé, jak jsou dopady heterogenní pro různé skupiny dotčených subjektů.

Box 6

Heterogenita dopadu (dopad změny v délce čerpání rodičovského příspěvku podle dosaženého vzdělání matek)

Nastavení nástrojů rodinné politiky může ovlivňovat různé skupiny žen různým způsobem. Zásadní roli může hrát příjmová úroveň domácnosti, která může determinovat to, po jak dlouhé době se matka po mateřské pauze zapojí zpět na trh práce. Příjmová úroveň je silně korelována s dosaženým vzděláním matek a protože jsou data o dosaženém vzdělání zpravidla snáze dosažitelná a relativně stabilní v čase, zkoumají se dopady rodinných politik na skupiny žen podle úrovně jejich dosaženého vzdělání.

Studie autorek A. Bičákové a K. Kalíškové z roku 2019 zkoumala dopady legislativních změn možností čerpání rodičovského příspěvku na zaměstnanost žen. Autorky zjistily, že možnost prodloužení pobírání rodičovského příspěvku se promítla do rozhodování žen tak, že oddálily návrat na trh práce. Tento dopad byl stejný u žen s vyšším i nižším vzděláním s dítětem ve věku tří let. Rozdíl v reakcích vzdělanějších a méně vzdělaných žen ale studie pozorovala v případě žen, které měly již čtyřleté děti. Vzdělané matky čtyřletých dětí častěji zůstaly po reformě doma i po dočerpání rodičovského příspěvku a naopak méně vzdělané ženy pravděpodobně využily delší příjem z rodičovského příspěvku k překlenutí nákladů nutných pro návrat na trh práce a dobu ekonomické neaktivity oproti době před reformou zkrátily.

2.5 Popis cílového stavu

Zamýšlený cílový stav po implementaci regulace říká, jak by svět vypadal, kdyby byly definované problémy v očekávané míře vyřešeny, tedy jaký stav je považováno za úspěch (co má být dosaženo díky intervenci veřejné politiky).

Při formulaci cílového stavu je vhodné vycházet z diagramu problému, ve kterém by měl být cílový stav inverzí identifikovaného problému a jeho negativního společenského dopadu. V některých případech lze při definování cílového stavu vycházet i z problémů nižší úrovně, které mají příčinnou vazbu na ústřední problém.

Abychom byli schopni definovat cílový stav, je třeba stanovit, do jaké míry má regulace ambici vyřešit hlavní problém. Rozsah ambicí může nabývat relativně široké škály od vymýcení daného jevu po snížení míry budoucího růstu negativních dopadů.

Cílový stav ve smyslu obecného (hlavního) cíle je třeba formulovat ve smyslu SMART bez zacházení do přílišného detailu a je tak možné ho v jistém smyslu vnímat jako „střelku kompasu ukazující správný směr spíše než konkrétní souřadnice cíle“. Obecný (hlavní) cíl by měl být monitorovaný pomocí jednoho či několika málo indikátorů tak, aby bylo možné sledovat, že dochází k posunu žádaným směrem.

Při formulaci cílů je důležité dbát na několik základních principů. V první řadě by cíle měly být věčné, tedy zaměřené na skutečné dopady regulace na společnost. Není vhodné definovat cíle pouze jako formální výstupy, například implementaci konkrétního nástroje, transpozici evropské směrnice nebo naplnění programového prohlášení vlády. Takové cíle neumožňují posoudit, zda regulace skutečně přinesla žádoucí změnu z pohledu identifikovaného společenského problému.

Cíle by rovněž neměly předjímat konkrétní nástroje nebo řešení. Naopak, měly by být formulovány tak, aby umožnily transparentní porovnání různých variant řešení, které mohou k jejich naplnění vést.

Každý cíl regulace by měl splňovat následující charakteristiky:

- **Specifický (S)** – cíl musí být jednoznačně formulovaný, aby bylo zřejmé, čeho se týká a jaký problém řeší. Je vhodné se vyhýbat vágním formulacím typu „podpora matek s dětmi“ – místo toho je vhodné uvést např. „zvýšení zaměstnanosti matek s dětmi ve věku 0 až 3 roky“.
- **Měřitelný (M)** – cíl musí být vyjádřen pomocí spolehlivých kvantifikovatelných ukazatelů, které umožní posoudit míru jeho dosažení. Například: „zvýšení zaměstnanosti matek s malými dětmi o“ je měřitelné pomocí spolehlivého indikátoru.
- **Adekvátní (A)** – cíl musí přímo navazovat na definovaný problém a jeho příčiny. Měl by být v souladu s intervenční logikou a reflektovat řešení příčin problému, nikoli pouze jeho projevů.
- **Realistický (R)** – cíl musí být dosažitelný v daném kontextu – z hlediska zvolené intervenční logiky, časového rámce i kapacit.
- **Termínovaný (T)** – cíl musí být časově ohraničený – tedy vázaný na rámcové období, což umožní stanovit konkrétní termín pro jeho vyhodnocení.

Kromě obecného (hlavního cíle) je obvykle vhodné stanovit tzv. konkrétní cíle, které budou sledovány pomocí dalších indikátorů (viz podkapitola 7.2). Konkrétní cíle navazují na zvolené nástroje a jejich intervenční logiku a mohou být tedy stanoveny až na základě analýzy v dalších krocích. Při stanovování cílů se doporučuje vycházet z diagramu struktury problému (viz kapitola 2.2.2). Ke každému cíli je vhodné stručně uvést,

jak naplňuje jednotlivé aspekty pravidla SMART. Pokud je to možné, je vhodné využívat standardizované statistické ukazatele a administrativní data, což umožní monitorování v čase bez vytváření dodatečné administrativní zátěže související se sběrem dalších dat. Další podrobnosti ohledně stanovení cílů a způsobu jejich monitorování a vyhodnocování jsou v části Přezkum účinnosti regulace (kapitola 7).

Definici cílového stavu je dále možné vztáhnout ke strategickým dokumentům na národní nebo mezinárodní úrovni.

Příklad definice cílového stavu představuje Box 7.

Box 7

Definice cílového stavu (zvýšení zaměstnanosti matek)

Obecným (hlavním) cílem návrhu je zvýšit zaměstnanost matek dětí v předškolním věku. Mělo by tak dojít ke snížení negativních dopadů souvisejících s výpadkem primárního pečujícího rodiče z trhu práce, jako jsou zvýšené náklady pro veřejné rozpočty, pokles profesních dovedností a lidského kapitálu, vyšší riziko nezaměstnanosti nebo pokles výše mzdy a penze primárního pečujícího v budoucnu.

Obecný (hlavní) cíl: *Zvýšit zaměstnanost matek s předškolními dětmi*

- **S (Specifický):**

Je zřejmé, čeho má být konkrétně dosaženo ve smyslu situace matek s předškolními dětmi

- **M (Měřitelný):**

Míra zaměstnanosti matek předškolních dětí dle VŠPS (Výběrové šetření pracovních sil; Labour Force Survey). Případně lze doplnit i administrativními daty o čerpání rodičovského příspěvku

- **A (Adekvátní):**

Přímo navazuje na identifikovaný problém nízké zaměstnanosti

- **R (Reálný):**

Očekávaný nárůst zaměstnanosti odpovídá mezinárodním zkušenostem

- **T (Termínovaný):**

Je stanoven termín přezkumu

Cílový stav je v souladu s programovým prohlášením vlády, Strategií rodinné politiky 2024–2030, Strategií rovnosti žen a mužů na léta 2021–2030, Akčním plánem rovného odměňování 2023–2026 a Cíli udržitelného rozvoje.

Časté chyby při popisu cílového stavu

- Předkladatel místo popisu cílového stavu popisuje implementaci předem vybrané varianty řešení.
- Předkladatel jako cílový stav prezentuje schválení navrhované regulace.

2.6 Zhodnocení rizika

V této části provede předkladatel zhodnocení celkových negativních dopadů nulové varianty, tj. **celkových nákladů spojených s neřešením problému**. Při zhodnocení rizika je třeba vycházet z dostupné evidence a dat, odborných analýz, výstupů konzultací a participativního procesu.

Nulová varianta představuje stav a budoucí vývoj dané oblasti a definovaného problému v situaci, kdy nedojde ke schválení a implementaci navrhované regulace a zůstane zachován současný regulační rámec. Ačkoli v nulové variantě zůstává zachován právní rámec, nulová varianta zahrnuje očekávaný vývoj sledované oblasti a problému a představuje **dynamický scénář vývoje identifikovaného problému a souvisejících dopadů bez zvažované intervence**. Proto je někdy označována jako tzv. dynamická baseline a jsou v ní zohledněny i předvídatelné budoucí změny (např. demografický vývoj, technologický pokrok, implementace již schválené legislativy apod.).

Při hodnocení celkových nákladů spojených s neřešením problému prostřednictvím nové legislativy se postupuje obdobně jako při analýze dopadů (nákladů a přínosů) nenulových variant. Je třeba identifikovat a popsat veškeré náklady nulové varianty pro všechny dotčené subjekty ve stanoveném hodnoceném období, v maximální možné míře je kvantifikovat, využít doporučené postupy k jejich monetizaci (převedení na finanční jednotky v současné (diskontované) hodnotě) a sumarizaci (viz podkapitoly 4.2 – 4.4).

Vzhledem k tomu, že odhad budoucích dopadů nulové varianty je značně závislý na kvalitě evidence, která do analýzy vstupuje a dalších předpokladech, provede se také analýza robustnosti.

Výsledek vyhodnocení nákladů současné varianty slouží jako vstup do tabulky dopadů, kde je s nimi následně porovnáváno vyhodnocení dopadů změnových variant řešení. Detailní postup tvorby dopadové tabulky je popsán v kapitole 4.4.3. Z vyhodnocení nákladů nulové varianty vychází také definice cílů regulace a souvisejících indikátorů.

Box 8

Dynamický scénář vývoje (problém nízké zaměstnanost matek)

Lze očekávat, že se v následujících letech i v případě zachování stávajícího stavu bude mírně zvyšovat dostupnost služeb péče o předškolní děti (kombinací nárůstu soukromé i veřejné nabídky), ačkoli navýšení pravděpodobně nepokryje celou šíři poptávky zejména ve velkých městech. V souvislosti s připravovanými změnami v regulaci pracovního trhu lze také očekávat nárůst nabídky flexibilních forem práce, pokud bude trvat stav, kdy na trhu práce převyšuje poptávka po práci nabídku. V důsledku toho může i za současného stavu docházet k pozvolnému růstu zaměstnanosti matek s předškolními dětmi a zkracování doby jejich kariérní pauzy.

V legislativním procesu se nyní blíží ke schválení návrhy opatření jako je sousedské hlídání, zajištění návratu zaměstnanců na stejnou pozici před dovršením dvou let věku dítěte, opakování pracovních poměrů na dobu určitou za zaměstnance nepřítomné z důvodu péče o dítě, nebo povinné stanovení cílů pro dosažení vyváženého zastoupení žen a mužů ve vedení společností. Opatření zavedená v posledních třech letech, která do budoucna pozmění stávající stav, zahrnují např. zvýhodnění částečných úvazků pro rodiče malých dětí, stabilní financování dětských skupin, posílení práv zaměstnanců pracujících na dálku, prodloužení otcovské poporodní péče a rozšíření práv zaměstnanců pracujících na dohodu.

Flexibilní pracovní kulturu a zvyšování nabídky dětských skupin mají za cíl i dotační programy jako je Operační program Zaměstnanost Plus a Národní plán obnovy. Zároveň může pokračující stárnutí populace a pokles podílu ekonomicky aktivních obyvatel

příspěvek ke zvýšení poptávky na trhu práce, a tedy větší tendenci vyjít vstříc potřebám rodičů pečujících o malé děti.

Technologický vývoj a digitalizace mohou dále rozšířit možnosti práce na dálku, což usnadní sladění pracovního a osobního života, avšak může také vést k zániku některých pracovních míst v oblastech, jako jsou administrativa a prodej, kde jsou ženy často zaměstnány.

Z kulturního a sociálního hlediska se bude pravděpodobně dále zvyšovat důležitost sladění pracovního a osobního života, a to především pro nejmladší generaci.

Druhá část této kapitoly se týká právních rizik. V rámci právních rizik se identifikují zejména rizika vyplývající z případného rozporu mezi současným právním stavem a vyššími právními předpisy, nálezy Ústavního soudu a normami evropského a mezinárodního práva. Dále je nutné přihlídnout k tomu, zda v případě nepřijetí implementačního předpisu hrozí riziko zahájení řízení o porušení práva EU ze strany Evropské komise, zejména uplatnění postupu podle čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU.



3 Návrh variant řešení

Proces návrhu variant řešení přímo navazuje na definici problému a jeho příčin. Většina návrhů nových regulací, ke kterým je zpracovávána ZZ RIA, se týká relativně komplexních problémů, ve kterých figuruje celá řada podproblémů různých úrovní. K řešení jednotlivých podproblémů lze použít různé nástroje, jejichž následnou kombinací získáváme varianty řešení a celkovou intervenční logiku.

Nástroje veřejné politiky (intervention) obvykle adresují identifikované příčiny definovaných problémů a mají za cíl dosáhnout jejich zlepšení. Mohou být implementovány v různých alternativních formách nebo parametrických nastaveních.

Varianty řešení (policy options) jsou kombinacemi nástrojů a jejich ambicí je dosáhnout hlavního cíle navrhované regulace, definovaného v podkapitole 2.5.

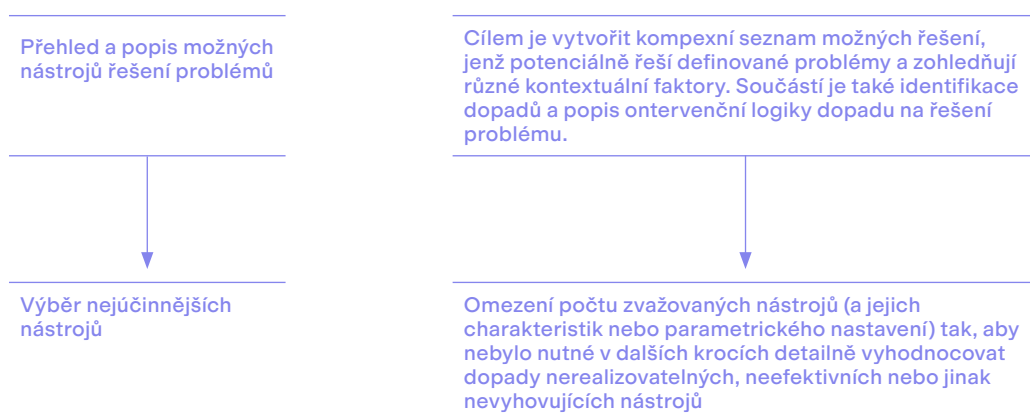
V následujících podkapitolách se věnujeme nejprve hledání a výběru veřejně-politických nástrojů, které budou na základě dostupné evidence pravděpodobně účinné pro řešení jednotlivých problémů v daném kontextu (podkapitola 3.1) a následně procesu vytváření celkových variant řešení (podkapitola 3.2).

3.1 Výběr nástrojů řešení jednotlivých problémů

V první fázi výběru nástrojů veřejné politiky, kterými lze řešit jednotlivé definované problémy, je třeba shromáždit přehled evidence o dostupných nástrojích, a to včetně těch, které se z různých důvodů mohou zdát momentálně neaplikovatelné. Zdrojem pro seznam dostupných nástrojů může být odborná literatura, místní nebo zahraniční praxe, podněty z participativního procesu atd. V další fázi můžeme na základě transparentních kritérií (zejména očekávaná účinnost a efektivita (hospodárnost)) vybírat ty nejvhodnější. Proces výběru vhodných nástrojů řešení problému je znázorněn na obrázku 8 a následující podkapitoly se podrobněji věnují jeho dvěma fázím.

obr. 8

Fáze výběru nástrojů řešení



3.1.1 Přehled a popis možných nástrojů řešení jednotlivých problémů

Při tvorbě seznamu možných nástrojů řešení by měla být brána v úvahu široká škála opatření, která (tam, kde je to vhodné a možné) zahrnuje legislativní i nelegislativní nástroje, multioborové nástroje (sociální, ekonomické, psychologické, technologické atd.), minimalistické i zásadnější zásahy. Často může být vhodné zahrnout i relevantní nástroje vyžadující mezíresortní spolupráci nebo nástroje zcela mimo gesční působnost předkládajícího resortu, pokud je to pro řešení definovaného problému relevantní.

Zdrojem informací o dostupných nástrojích jsou:

- Vědecká evidence z rešerše odborné literatury
- Evaluovaná lokální i zahraniční praxe v dané oblasti
- Zkušenosti a názory relevantních aktérů (odborníci z veřejné a soukromé sféry, „praktici“, akademická obec atd.)

Pro zpracování seznamu možných nástrojů řešení jsou relevantní zejména kapitola 8.3.2, 8.3.3 a 8.3.5 pojednávající o metodách prokazujících existenci a rozměr kauzálního stavu a shrnutí poznatků existujícího výzkumu a kapitola 4.4.2 o robustnosti evidence.

Seznam možných nástrojů řešení by měl být pokud možno úplný a zahrnovat všechny nástroje, které dle současného stavu poznání mohou pozitivně působit na daný problém a jeho příčiny. V tomto kroku by nemělo docházet k vyloučení potenciálně účinných nástrojů z důvodů, které se netýkají věcných dopadů (např. z důvodu očekávané politické průchodnosti apod.).

Seznam možných nástrojů řešení je typicky tvořen iterativně. Je pravděpodobné, že zatímco některé nástroje jsou předem známé, jiné se mohou na seznam zařadit až při dalších krocích analýzy dopadů (např. při formulaci seznamu dopadů, nebo jako reakce na disproportní dopad na určitou část společnosti při vyhodnocování dopadů jednotlivých variant).

Výsledkem by měl být **kompletní seznam možných nástrojů**, které potenciálně řeší jednotlivé problémy a jsou v souladu s definovanými cíli. Každý z nástrojů má **popsanou intervenční logiku** (tj. kauzální mechanismus, kterým působí na problém) a je u něj uvedeno, co víme o jeho účinnosti (podloženo vědeckou evidencí). Pokud je u nástroje prostor pro různé nastavení jeho charakteristik nebo parametrů, je třeba podložit a odůvodnit **konkrétní nastavení** nástroje pro daný kontext. Tyto body jsou detailněji popsány níže.

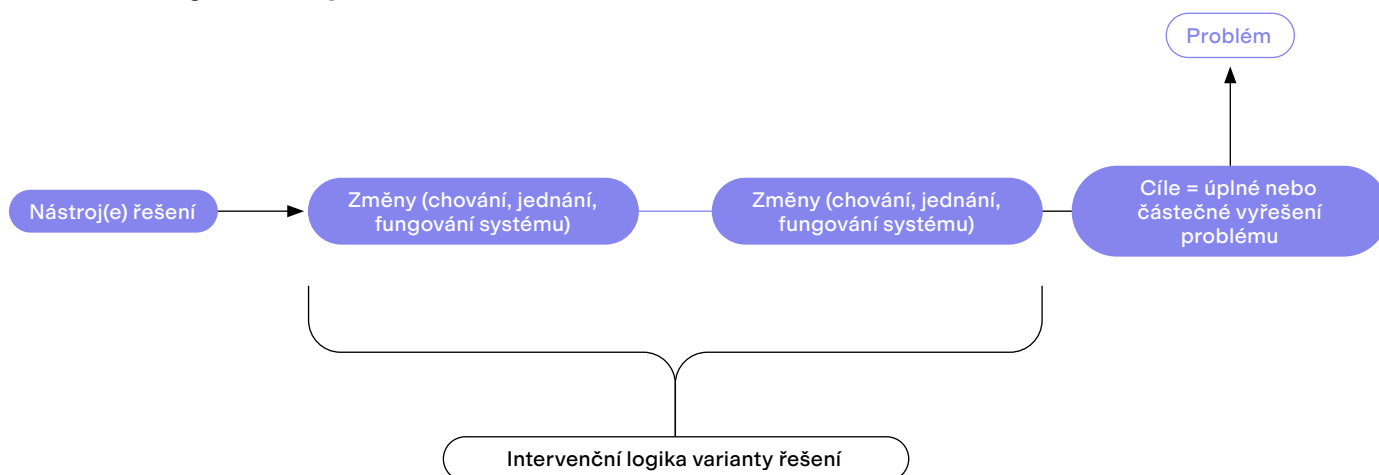
3.1.1.1 Popis nástroje

Obsahuje stručný popis nástroje, který zavádíme (nová práva či povinnosti, motivační nástroje ...).

3.1.1.2 Intervenční logika a míra účinnosti nástroje

Intervenční logika popisuje kauzální mechanismus, díky kterému předpokládáme, že bude mít implementace nástroje (nebo kombinace nástrojů) dopad na sledovaný cíl (zlepšení, nebo eliminace definovaného problému).

Předpokládané kauzální vztahy mezi implementací nástroje a jeho dopady je třeba co nejlépe podložit na základě dostupných zdrojů (evidence), včetně robustnosti evidence a odhadované síly kauzálního vztahu (viz kapitola 4.4.2, 8.3.2 a 8.3.3).



Pokud účinnost nástroje závisí na způsobu nebo podmínkách jeho implementace, případně se předpokládá, že dodržování povinností z něj vyplývajících bude třeba speciálně vynucovat, je třeba tyto podmínky uvést a nadále s nimi pracovat.

3.1.1.3 Konkretizace možností parametrického nastavení nástroje

Některé nástroje lze implementovat v různých nastaveních nebo s různými parametry. Příkladem mohou být různé možnosti určení institucí odpovědných za implementaci, nastavení finančních limitů, výše podpor, výše sankcí, věkové hranice, rozsah dotčených subjektů, a mnoho dalších. Popis možných nástrojů má obsahovat i diskusi k možnému konkrétnímu nastavení nástroje a výhodám a nevýhodám různých nastavení. Pokud neexistuje důvod k využití pouze jedné hodnoty parametrického nastavení, je třeba zvažovat více alternativ. Box 9 uvádí seznam možných nástrojů na příkladu problému nízké zaměstnanosti matek.

Box 9

Příklad: Seznam možných nástrojů (zvýšení zaměstnanosti matek)

V návaznosti na definici problému a identifikaci jeho příčin byl sestaven přehled možných nástrojů k řešení problému nízké zaměstnanosti matek s dětmi v předškolním věku.

1. Délka ochrany pracovního místa
2. Garance místa v předškolním zařízení od 2 let věku
3. Délka doby pobírání rodičovského příspěvku
4. Výše rodičovského příspěvku
5. Nástroje k ovlivnění dostupnosti zařízení předškolní péče o děti
 - Garance místa v předškolním zařízení od 2 let věku (zajištění místa ve veřejném předškolním zařízení, nebo náhrada nákladů na soukromé předškolní zařízení)
 - (De)regulace podmínek pro poskytovatele předškolní péče
 - Dotační programy pro poskytovatele
 - Daňové zvýhodnění
6. Nutnost čerpat určitou část rodičovské dovolené každým z rodičů
7. Daňové změny (zrušení nebo úpravy výše daňových úlev na partnera s nízkými příjmy, děti, daňového poplatníka, daňové zvýhodnění za docházku dítěte do zařízení)

předškolní péče)

8. Osvěta v oblasti genderových stereotypů (týkajících se například rozdělení práce a péče v domácnosti)
9. Podpora flexibilních pracovních úvazků
10. Zavádění dětských koutků a školek na pracovišti
11. Zavádění „work-life balance“ kvót pro firmy

V další fázi (příklad v boxu 10) je nutné pro všechny nástroje rozpracovat podrobnější popis zahrnující intervenční logiku nástroje, odkazy na dostupnou evidenci o účinnosti a indikaci možností parametrického nastavení opatření.

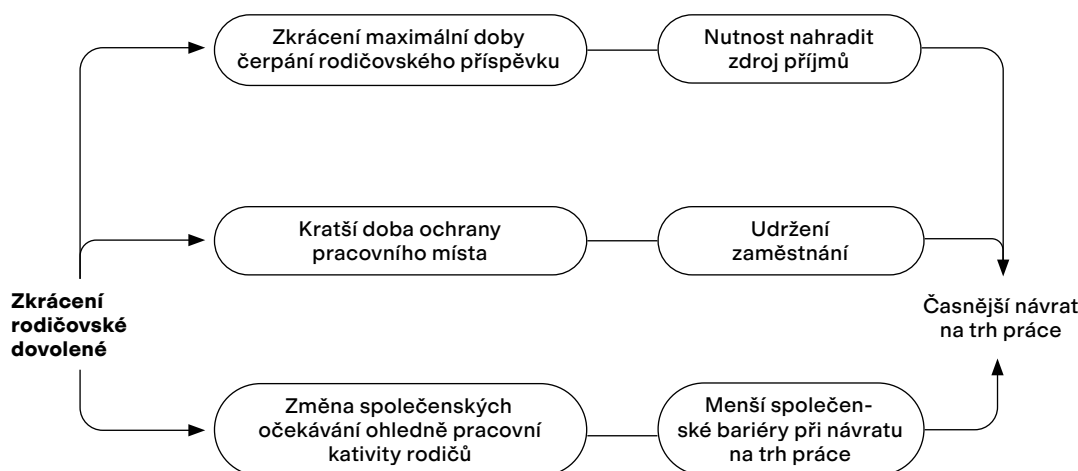
Box 10

Příklad: Popis nástroje řešení (nastavení maximální délky možného pobírání rodičovského příspěvku)

Rodičovský příspěvek je finanční podpora, kterou rodič dostává během období, kdy pečuje o malé dítě. Tento nástroj má podle dostupné evidence přímý vliv na rozhodnutí rodičů (zejména matek) o návratu na trh práce. Základní parametry tohoto nástroje jsou maximální délka pobírání příspěvku a jeho výše. Intervenční logika tohoto nástroje, včetně zdrojů prokazujících kauzální vztah mezi rodičovským příspěvkem a mírou zaměstnanosti, je následující:

- **Délka pobírání:** Prodloužení doby pobírání rodičovského příspěvku může motivovat matky, aby odložily svůj návrat do zaměstnání (Bičáková a Kalíšková, 2019). Kratší období může naopak podpořit dřívější návrat na trh práce. Existuje evidence, že skončí-li finanční podpora rychleji, motivuje rodiče k hledání zaměstnání nebo ke kombinaci péče o dítě s prací (Thévenon a Solaz, 2013). Po zavedení flexibilní délky pobírání rodičovského příspěvku v ČR se ukázalo, že část žen se rozhodlo pro kratší dobu než maximum čtyř let (tj. vyšší participace na trhu práce), což se pozitivně projevilo na jejich příjmech ze zaměstnání 6-8 let po narození dítěte (Pertold-Gebická, 2019).
- Tento aspekt lze parametrizovat například nastavením maximální délky pobírání příspěvku na 2 (nejkratší doba, po kterou nedochází k negativnímu vlivu na zaměstnanost matek), 3 (aby vznikla plynulá návaznost na veřejnou předškolní péči), nebo 4 (současný stav) roky.

Logika dopadu



- **Výše příspěvku:** Dostatečná výše příspěvku je nezbytná pro to, aby splňoval svůj účel a zajišťoval finanční stabilitu rodin, umožnil rodičům zůstat doma s dítětem a věnovat se péči. Zvýšení rodičovského příspěvku vedlo v ČR k poklesu účasti matek na trhu práce o přibližně 15 % a počet odpracovaných hodin týdně se snížil o 2,2 hodiny, kdy pokles byl výraznější u matek jednoho dítěte a vysokoškolsky vzdělaných (Grossman, Pertold a Šoltés, 2013). Zároveň je však tento efekt vzhledem k nepředvídatelným a skokovým změnám ve výši příspěvku pravděpodobně krátkodobý.
 - Tento aspekt lze parametrizovat buď stanovením konkrétní částky a její úpravou případnými novelizacemi (současný stav) nebo zavedením specifického indexovacího mechanismu navázaného například na vývoj mezd.

V reálné RIA by byl výše ilustrovaný popis rozpracovaný pro všechny zvažované nástroje. Popis jednotlivých nástrojů může být iterativně doplňován a aktualizován na základě dalších kroků hodnocení dopadů.

3.1.2 Výběr účinných nástrojů řešení

Možné nástroje řešení v dalším kroku vyhodnotíme na základě dostupné evidence z hlediska očekávané účinnosti a proveditelnosti a ty nástroje, které jsou vyhodnoceny jako neúčinné, nebo z nějakého důvodu nerealizovatelné, z další analýzy vypustíme. Pokud k tomu přistoupíme, je třeba transparentně zdůvodnit, proč daný nástroj nebude dále zvažován. Kritérii pro hodnocení nástrojů jsou vždy:

- Potenciální účinnost ve vztahu k řešení daného problému/podproblému (prokázaný kauzální vztah dle metod popsanych v 8.3.2)
- Soulad s ústavním právem a právní proveditelnost
- Vynutitelnost
- Technická proveditelnost

V obecné rovině jde o vyhodnocení potenciálu daného nástroje přispět k dosažení stanovených cílů a řešit definovaný problém.

V této fázi by nemělo docházet k vylučování možných řešení, která mají jen nízkou vnímanou politickou podporu, zdají se příliš nákladná nebo jsou předmětem veřejné kritiky, ale která jsou zároveň na základě evidence vyhodnocená jako účinná v řešení problému. Tyto nástroje by měly vstupovat do standardního hodnocení, aby byly dobře zmapované jejich dopady a politická reprezentace i veřejnost měla tuto informaci a srovnání k dispozici.

Nástroje, které byly vyhodnoceny jako účinné, a tedy relevantní pro řešení definovaných problémů, mohou vstupovat do tvorby variant celkového řešení, které pak tvoří věcný obsah navrhované regulace. Současně by tyto nástroje měly být realistické, tj. právně a technicky proveditelné a vynutitelné. Tvorbě variant řešení, které zpravidla (i když ne nutně) zahrnují několik nástrojů, se věnuje následující kapitola.

Časté chyby při výběru nástrojů řešení

- Účinnost nástrojů není dostatečně podložena evidencí (vychází pouze z domněnek některých aktérů), viz metody prokázání kauzálního vztahu v kapitole 8.3.2.
- Do seznamu možných nástrojů řešení zahrneme pouze ty nástroje, o jejichž využití předem uvažujeme. Nevyhodnocujeme dopady nástrojů, které nám nepřipadají vhodné, a to ani když je jejich využití diskutované odbornou veřejností, jsou běžně využívány v zahraničí, nebo po nich volají někteří dotčení aktéři.
- Soustředíme se pouze na legislativní možnosti řešení a pomíjíme jiné typy nástrojů (změny stávajících postupů, behaviorální přístupy k řešení problémů, a podobné). V kontextu legislativních nástrojů není uvažovaná interakce s nelegislativními nástroji, byť to je relevantní zejména pro vyhodnocení dopadů (kapitola 4) a implementaci doporučené varianty a vynucování (kapitola 6).
- Některé nástroje vyřadíme bez další analýzy kvůli předpokladu o jejich neprosaditelnosti, finanční náročnosti, nebo nedostatku politické podpory, ačkoli existuje evidence o jejich účinnosti při řešení problému.
- Navrhované nástroje nevztáhneme ke konkrétnímu (pod)problému v diagramu problému a nepopíšeme jejich intervenční logiku. Není tak zřejmé, kterou z příčin negativních dopadů stávající situace nástrojem adresujeme.

3.2 Varianty řešení problému

Navrhované řešení problému v předkládané regulaci může předpokládat využití pouze jednoho nástroje, nebo různé kombinace více nástrojů.

Všechny varianty řešení problému, které budou vstupovat do vyhodnocování dopadů s cílem identifikovat nejvhodnější variantu řešení, musí být porovnávány s dostatečně detailně popsanou nulovou variantou (viz podkapitola 2.6).

3.2.1 Kombinace nástrojů do variant řešení

Často jsou varianty řešení sestaveny z kombinace několika nástrojů, které byly v předchozích krocích RIA identifikovány jako relevantní pro dosažení cílového stavu. Kombinace nástrojů do celkové varianty řešení musí vycházet z očekávaného fungování a vzájemných interakcí nástrojů.

3.2.1.1 Konstrukce variant řešení

Každá varianta řešení problému musí mít jasnou intervenční logiku. Z té má být zřejmé, jaký je očekávaný dopad vzhledem k hlavnímu cíli, a jakým mechanismem předpokládáme, že k tomuto dopadu dojde včetně toho, jak budou zvolené nástroje interagovat. Intervenční logika variant řešení přímo navazuje na logiku jednotlivých nástrojů a evidenci o síle jejich dopadu. Z dostupné evidence a očekávání účinnosti varianty řešení vůči cílům také vyplývají indikátory, které bude třeba po zavedení regulace sledovat, aby bylo možné vyhodnotit účinnost regulace po její implementaci (viz kapitola 7).

Jednotlivé varianty řešení, tvořené kombinacemi nástrojů, představují **celky s vnitřní logikou** (v angličtině se využívá pojem „policy option“). Definované varianty by měly být vzájemně odlišitelné, odůvodněné a je třeba jednoznačně popsat, které ze seznamu možných nástrojů využívají a v jakém parametrickém nastavení. Rozdíly mezi variantami by měly být věcné, a ne pouze formální, **variabilita by neměla být jen zdánlivá (tzn.**

varianty by neměly být odlišné pouze v dílčích detailech, mělo by se jednat o realisticky proveditelné soubory opatření, které dle existující evidence mohou adresovat daný problém).

Variant řešení by mělo být tolik, kolik odpovídá povaze řešeného problému a dostupným nástrojům jeho řešení. S rostoucím počtem vyhodnocovaných variant může narůstat komplexita a rozsah potřebné analýzy, protože všechny varianty je třeba vyhodnotit na základě porovnání nákladů a přínosů a dalších kritérií.

Až na zcela výjimečné případy by **neměla do vyhodnocení vstupovat pouze jedna změnová varianta, která je hodnocena proti variantě nulové**. Je velmi málo problémů, které je možné řešit pouze jedním způsobem. Pokud obsahuje ZZ RIA pouze jednu hodnocenou změnovou variantu (či téměř totožné varianty), je to obvykle důsledkem nedostatečného zpracování předchozích kapitol – tedy definice problému a jeho příčin a výběru možných nástrojů řešení, případně to ukazuje na zpracování ZZ RIA, kdy je cílem pouze obhajoba předem vybraného řešení.

Pro lepší představu lze při konstrukci variant řešení vnímat jednotlivé nástroje, identifikované a popsané v podkapitole 3.1, jako „páčky“, kdy v každé variantě řešení jsou některé nástroje zapnuté (používané) a jiné vypnuté (nepoužívané). Páčky nástrojů nemají nutně jen dvě polohy „vypnuto“ a „zapnuto“, mohou mít více poloh na základě zvažovaných charakteristik a parametrů konkrétních nástrojů. Různé úrovně využití nástroje by neměly být náhodné, ale měly by vycházet z intervenční logiky a snahy o nejvyšší možnou synergii mezi nástroji z pohledu dosažení stanovených cílů (nejvyšší účinnost na základě dostupné evidence). V případě stanovení různých úrovní parametrů by vždy mělo být srozumitelně a na základě evidence zdůvodněno, proč v dané variantě je navrhován určitý parametr pro daný nástroj.

Varianta řešení se může dělit na subvarianty, které využívají stejné kombinace nástrojů, ale v jiné podobě (parametrické rozdíly, rozdíly v některých charakteristikách nástrojů). Subvarianty budou mít obdobnou intervenční logiku, ale v závislosti na parametrech se může lišit jejich dopad.

Grafické znázornění konstrukce jednotlivých variant řešení je zobrazeno ve schématu na obrázku 10. V tomto schématu vidíme tři varianty řešení, včetně nulové varianty, a jejich konstrukci z pěti nástrojů.

obr. 10

Schéma využívání nástrojů
ve variantách řešení problému

	Nástroj 1	Nástroj 2	Nástroj 3	Nástroj 4	Nástroj 5
Varianta 0	☒	☒	☒	☒	☒
Varianta 1	☐	☒	☒	☒	☒
Varianta 2	☒	☒	☒	☒	☒

Konkrétní zjednodušený příklad konstrukce tří hypotetických variant řešení problému nízké zaměstnanosti žen je znázorněn v boxu 11. Varianty jsou zde konstruované kombinací pouze dvou nástrojů (délky čerpání rodičovského příspěvku a garance zajištění místa v předškolním zařízení pro děti od 2 let věku). V jednotlivých variantách se pouze zapíná a vypíná použití nástrojů v daném parametrickém nastavení (hranice věku 2 let u obou opatření).

Box 11

Konstrukce variant řešení nízké nezaměstnanosti matek

	Rodičovský příspěvek Zkrácení maximální délky pobírání rodičovského příspěvku	Možnosti péče o děti Garance zajištění místa ve školce od 2 let
Varianta 0	 Nejdéle do 3 let věku dítěte	 Není garantováno, péče nedostupná
Varianta 1	 Nejdéle do 2 let věku dítěte	 Není garantováno, péče nedostupná
Varianta 2	 Nejdéle do 3 let věku dítěte	 Péče zajištěna veřejným zařízením nebo proplacena v soukromém sektoru
Varianta 3	 Nejdéle do 2 let věku dítěte	 Péče zajištěna veřejným zařízením nebo proplacena v soukromém sektoru

Časté chyby při konstrukci variant řešení

- Nulová varianta není popsána dynamicky – je popsána jako statická stávající situace a nepočítá s pravděpodobným vývojem v budoucnu
- Do hodnocení vstupuje pouze nulová varianta a jedna změnová varianta.
- Nenulové varianty řešení se liší pouze malými rozdíly v parametrickém nastavení téže sady nástrojů a není tak mezi nimi zásadní rozdíl z hlediska dopadu na sledované cíle. Pokud je účelné zvažovat několik hodnot parametrů, lze vytvořit podvarianty řešení (Varianta 1a, 1b, ...)
- Není srozumitelně popsáno, které nástroje jsou či nejsou v jednotlivých variantách použity a proč. Jednotlivé nástroje nejsou dostatečně popsány.
- Varianty řešení jsou konstruovány přístupem „matrjošky“ (sněhové koule), kdy každá další varianta pouze formalisticky obsahuje všechna předchozí opatření (1, 1+2, 1+2+3 atd.). Tento přístup může být legitimní, pokud vychází z vnitřní logiky dopadů celé varianty a zejména tehdy, pokud přidáváním dalších nástrojů dochází k synergickému efektu, nebo se například rozšiřuje zacílení řešení na různé části populace. V mnoha případech je ale tento postup technicistní, nevychází z vnitřní logiky dopadů celé varianty a pouze formalisticky naplňuje požadavek na posuzování více variant řešení.

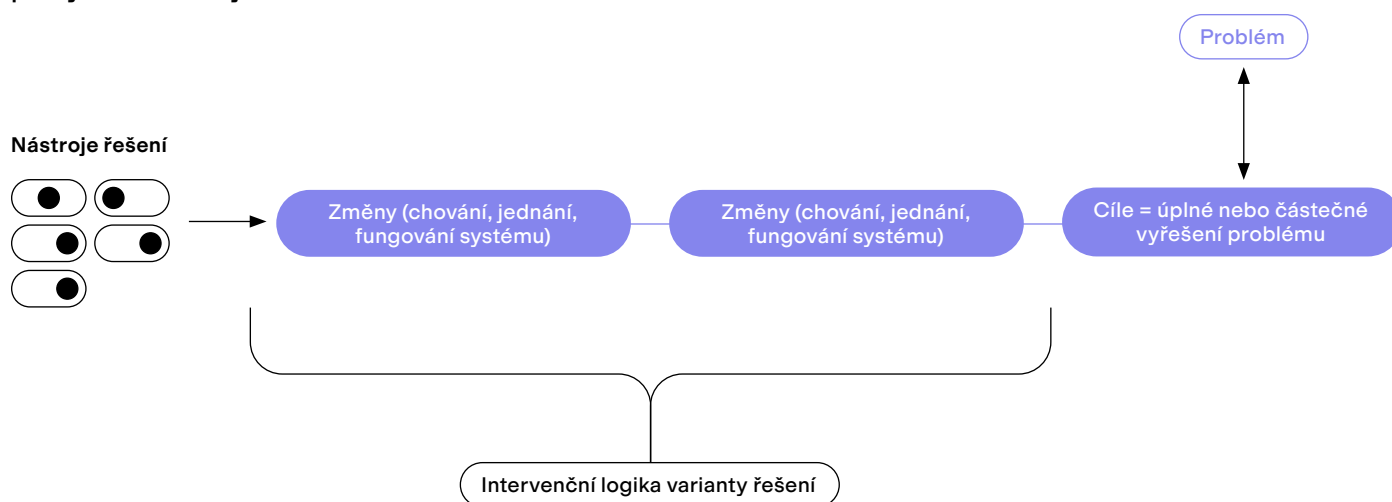
3.2.1.2 Intervenční logika - vazba variant řešení na definované problémy

Po zkonstruování jednotlivých variant řešení je třeba popsat intervenční logiku jednotlivých variant, neboli popsat jakým způsobem očekáváme, že budou působit na definovaný problém a jakým způsobem přispějí k naplnění cíle regulace. Obdobně jako v případě jednotlivých nástrojů lze intervenční logiku znázornit graficky jako na obrázku 11 níže.

Popis intervenční logiky varianty řešení by měl obsahovat základní rozvahu o tom, zda je navrhovaná varianta řešení realistická ve smyslu vynutitelnosti a právní a technické proveditelnosti. Smyslem této rozvahy je odhalit implementační rizika již v této fázi a buď na jejich základě variantu (případně její dílčí nástroj) vyřadit nebo upravit. Zevrubná analýza těchto kritérií se v rámci procesu RIA realizuje až po výběru doporučené varianty (viz kapitola 6).

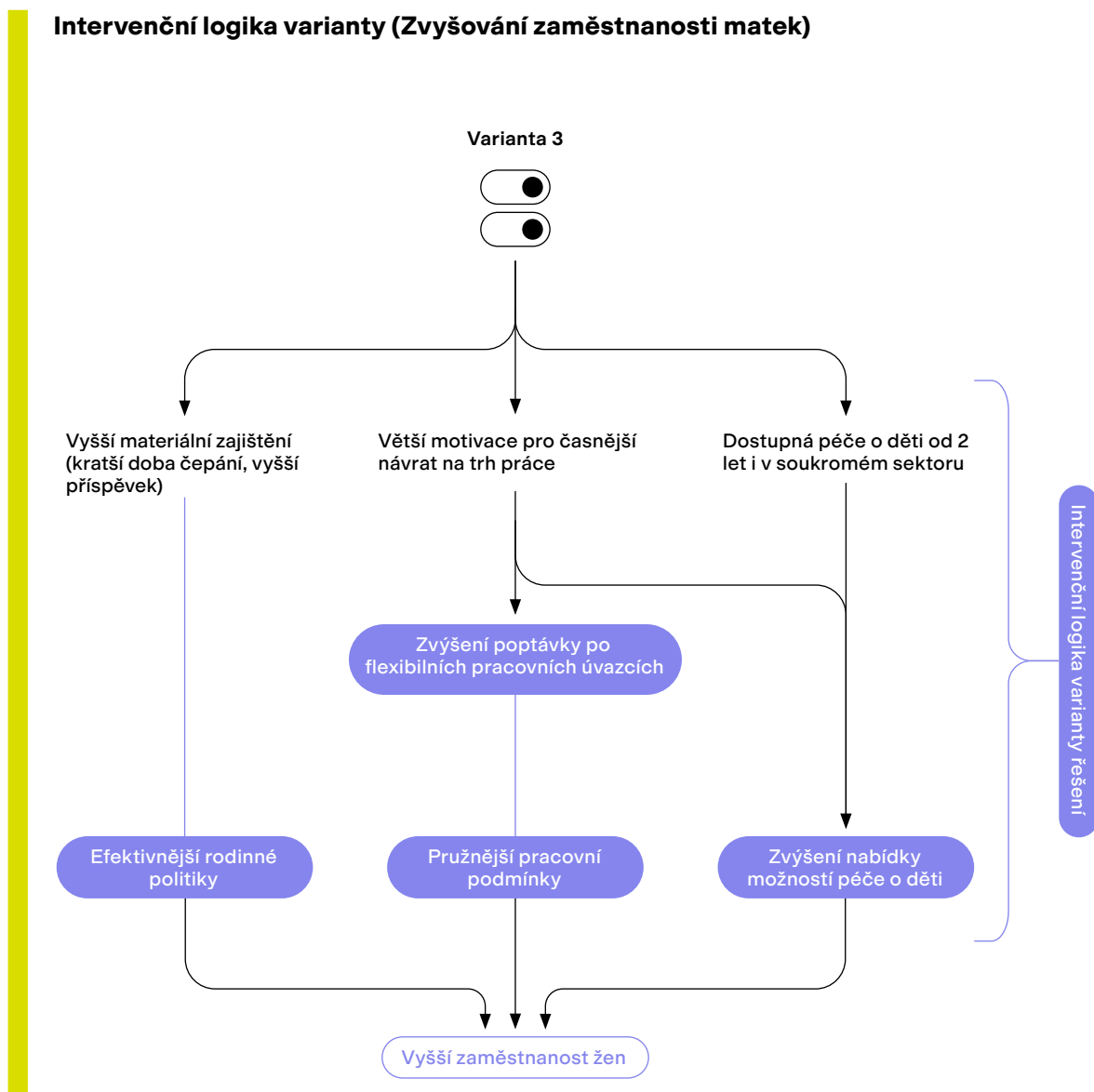
obr. 11

Intervenční logika varianty řešení
po výběru nástrojů

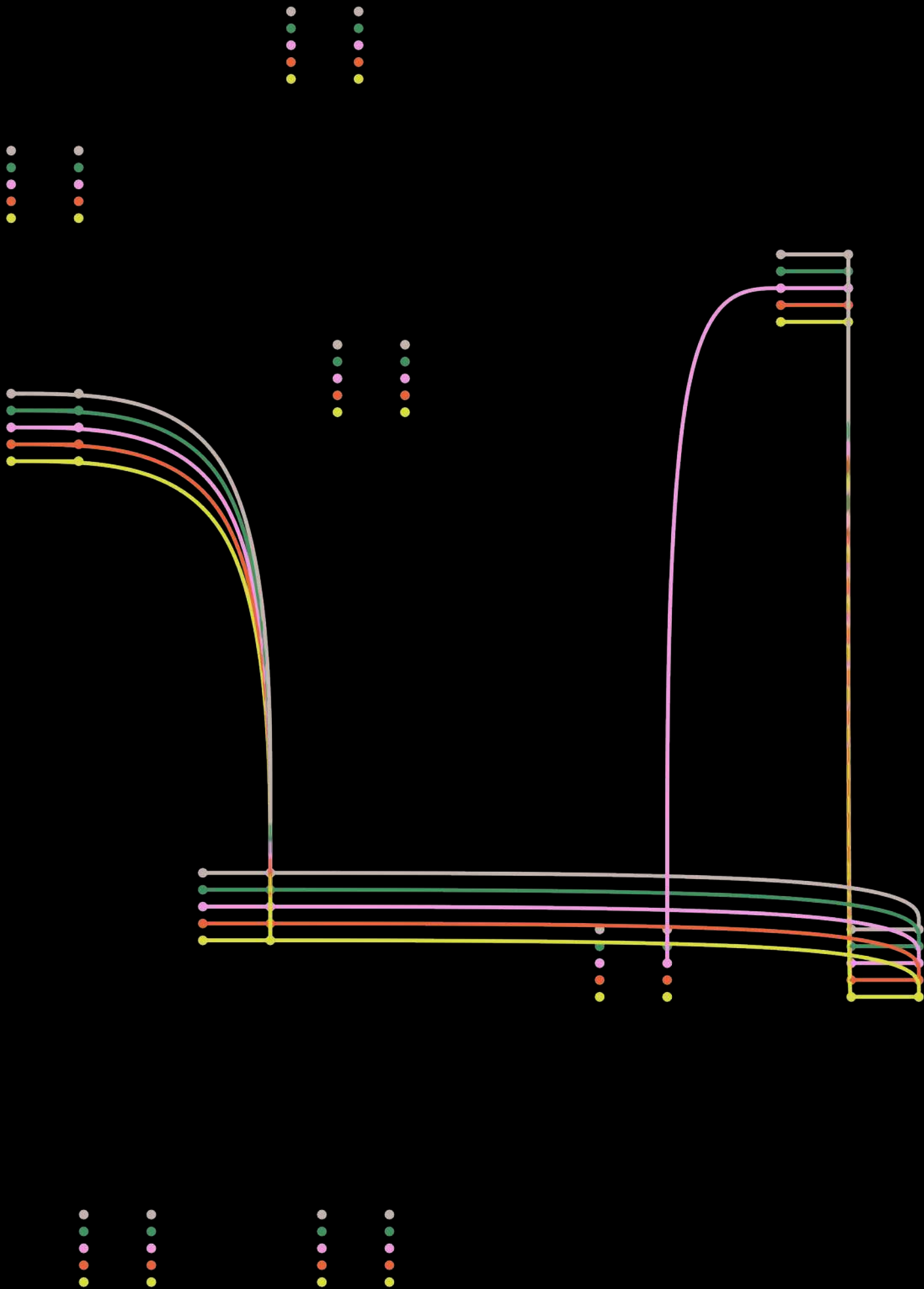


Box 12 ilustruje tento způsob popisu intervenční logiky na příkladu první varianty řešení nízké zaměstnanosti matek. Čárkované šipky značí přímý vliv konkrétního mechanismu na konkrétní podproblém, tečkované šipky pak nepřímý nebo částečný vliv.

Box **12**



Oproti popisu intervenční logiky jednotlivých nástrojů se intervenční logika celkových variant liší zaprvé celistvým pohledem na všechny oblasti problému, na které kombinace nástrojů působí a zadruhé možnosti zohlednění společného působení (synergií) nástrojů. Využití více zvažovaných nástrojů může mít jiný dopad než pouhý součet dopadů jednotlivých nástrojů. V takovém případě má popis varianty takové synergické působení vysvětlit.



4 Vyhodnocení nákladů a přínosů

Cílem této kapitoly je představit postup vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant řešení. Nejprve je třeba na základě existující evidence v souladu s principem proporcionality vytvořit podrobný a vyčerpávající **seznam dopadů členěný na náklady a přínosy** (podkapitoly 4.1 až 4.3). Jedná se o náklady a přínosy, které jsou kauzálně spojeny se stávajícím stavem (nulovou variantou) a stavem, který by nastal po implementaci jednotlivých variant řešení, definovaných v předchozí kapitole. Následně je třeba určit velikost jednotlivých nákladů a přínosů (na jaký počet subjektů a jak silně působí), což posléze umožní kvantifikaci celkového dopadu jednotlivých variant řešení.

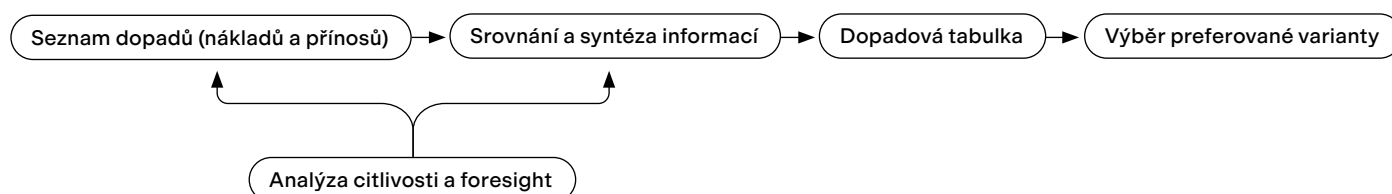
Na základě **syntézy a porovnání výsledků analýzy** nákladů a přínosů napříč vybranými variantami řešení budou varianty porovnány z hlediska jejich celkových dopadů. K přehlednému srovnání variant, včetně varianty nulové je využívána dopadová tabulka (kapitola 4.4.3). Z dopadové tabulky je patrné, jaké dopady a v jaké intenzitě jsou u jednotlivých variant řešení brány v úvahu, a je podkladem pro výběr **nejvhodnější varianty** řešení (kapitola 5).

Při odhadování velikosti dopadů a jejich syntéze na srovnatelné veličiny je často nutné přijímat předpoklady, se kterými je spojena určitá míra nejistoty. Nejistota nemusí být výsledkem chybného postupu autorů, ale například toho, že potřebná evidence není dostupná nebo budoucnost může být obtížně předvídatelná. Je ale nutné s touto nejistotou pracovat a otestovat, jak je výsledek vyhodnocení nákladů a přínosů variant citlivý na změnu vstupních předpokladů, tedy jak je výsledek vyhodnocení každé z variant robustní. **Vyhodnocení robustnosti** se děje pomocí posouzení (síly) podkladové evidence, a **analýzy citlivosti včetně využití technik tzv. strategického výhledu (foresightu)** (viz kapitola 4.4.2).

Celý postup vyhodnocení nákladů a přínosů je znázorněn na obrázku 12. Výsledkem je výběr preferované varianty řešení, kterému se věnuje kapitola 5.

obr. 12

Vyhodnocení nákladů a přínosů
variant řešení



Dopadová tabulka je hlavním výstupem a shrnutím vyhodnocení nákladů a přínosů.

Toto shrnutí poskytuje důležitý podklad pro rozhodování a mělo by jasně komunikovat silné a slabé stránky jednotlivých variant řešení, včetně zahrnutí zamýšlených i nezamýšlených dopadů na všechny dotčené aktéry. Díky zahrnutí aspektu robustnosti podává dopadová tabulka také informaci o míře nejistoty, týkající se předpokladů a budoucího vývoje.

Cílem vyhodnocení vhodnosti variant řešení není identifikace „matematicky nejlepší“ varianty. Z vyhodnocení variant by mělo jasně vyplynout, jak se jednotlivé varianty liší z hlediska jejich celkových dopadů. U každé z variant řešení musí být zřejmé, jaké jsou její přínosy a za jaké náklady je možné těchto přínosů dosáhnout. Varianty vždy hodnotíme pomocí kritérií účinnosti, efektivity (hospodárnosti) a robustnosti odhadu celkových dopadů. Je třeba transparentně identifikovat a popsat kompromisy (tzv. trade-offs) jednotlivých řešení, které ukazují co v jednotlivých variantách získáváme z hlediska plnění cílů regulace a za jakou cenu. Pokud není možné všechny dopady kvantifikovat, je nutné využít kvalitativního popisu přínosů a nákladů.

4.1 Identifikace nákladů a přínosů

Obvykle regulace působí na celou řadu subjektů, a to vzájemně provázanými a někdy i protichůdnými mechanismy. Při hodnocení dopadů regulace je třeba tuto komplexitu „rozplést“ a poskytnout přehled dopadů na jednotlivé skupiny subjektů.

Prvním krokem je vytvoření **seznamu všech dopadů, rozdělených na náklady a přínosy**, které jsou s regulací spojeny. Pojem přínosy a náklady se vztahuje k široce pojatým pozitivním či negativním dopadům, spojeným s existencí problému a implementací nástrojů jeho řešení. Pojem přínosy a náklady **nelze redukovat na rozpočtové položky**. „Pozitivní dopad“ a „přínos“ jsou jen rozdílnými pojmenováními stejné věci, stejně tak jako „negativní dopad“ a „náklad“. Zda se jedná o „náklad“, nebo „přínos“ je hodnoceno vždy z pohledu dané skupiny dotčených subjektů. Je obvyklé, že s přínosem pro jednu skupinu je spojen náklad pro jinou. Například zvýšení sociálních dávek je přínosem pro jejich příjemce a zároveň nákladem pro státní rozpočet.

V počátku se identifikace nákladů a přínosů opírá o již provedenou analýzu v kapitolách 2 a 3 Manuálu, tedy o popis problému, definici hlavních cílů regulace a intervenční logiku možných nástrojů a variant řešení. Z popisu problému a definice cílů by mělo být zřejmé, jaké jsou **zamýšlené dopady** každé varianty **regulace – tedy přínosy**, kterých bude dosaženo prostřednictvím intervenční logiky v souladu s cíli regulace a **náklady**, které budou způsobeny implementací dané varianty řešení.

Kromě zamýšlených dopadů je nezbytné identifikovat i **ostatní (nezamýšlené) dopady**, které mohou vzniknout jako „vedlejší efekt“ regulace. Navrhovaná řešení většinou generují i jiné než zamýšlené náklady a přínosy a často na jiné než cílové skupiny regulace.

Seznam nákladů a přínosů by měl zahrnovat široké spektrum dopadů, ale zároveň být **proporční (přiměřený) řešenému problému** a možnostem. Proporcionalita určuje, **jaké náklady a přínosy** do vyhodnocování zahrnout a také **do jaké hloubky a detailu** je analyzovat.

Nutné ovšem je toto **rozhodnutí vždy zdůvodnit**. Po dokončení analýzy by nemělo dojít k situaci, že některé podstatné náklady nebyly zahrnuty.

Rozhodování o relevanci dopadů (a tedy i proporcionalitě analýzy) se řídí těmito kritérii:

- **absolutní velikost dopadů**, a to jak z hlediska dosahování cílů regulace, tak z hlediska možného negativního dopadu u nezamýšlených dopadů;

- **distribuční efekty a intenzita dopadů na konkrétní dotčené subjekty** (některé dopady mohou být malé v absolutním vyjádření, ale velmi významné pro specifické subjekty. Více o distribuční analýze viz podkapitola 4.4.1.2);
- **význam dopadu v rámci intervenční logiky**, tedy jak potřebné je dosažení nebo zaizení daných dopadů pro celkovou funkčnost zamýšlené regulace;
- **relevance dopadu pro strategické priority**, a to jak na národní, tak na nadnárodní/globální úrovni.

Některé regulace generují mezigenerační dopady, které se projevují až v horizontu budoucích generací (např. příspěvek ke klimatické změně). Ačkoli je detailní analýza takových dopadů v mnoha případech neproporční vůči řešenému problému, je třeba tyto dopady alespoň zmínit a zdůvodnit, proč se k hlubší analýze nepřistupuje.

Pokud se při zpracování dalších částí hodnocení dopadů objevují nové informace (např. při vyhodnocování variant se objeví lepší nástroj a definuje nová varianta), je nutné **seznam dopadů aktualizovat**.

V následujících dvou podkapitolách jsou představeny dva přístupy, které mohou pomoci při strukturaci seznamu nákladů a přínosů. Prvním z nich je „mikro pohled“, který staví na očekávaných změnách v chování dotčených subjektů, způsobených změnou regulace. Druhým je „makro pohled“, který pomáhá identifikovat celospolečenské dopady regulace, který soustředí pozornost na agregované dopady implementace navrhovaných nástrojů a variant řešení.

4.1.1 Mikro pohled

Každá regulace a její implementace vytváří změny v motivacích aktérů jednat určitým způsobem. Jak již bylo řečeno, tyto změny mohou být **zamýšlené** (cílem regulace je změnit chování aktérů určitým způsobem), nebo **nezamýšlené** (aktéři reagují na změnu podmínek jiným způsobem, nebo se změny promítají i v jednání aktérů, kteří nepatří mezi primární cílové skupiny regulace). Zamýšlené změny chování pak vedou k očekávaným přínosům. Regulace také obvykle přináší náklady ve smyslu nákladů na její dodržování včetně administrativních nákladů.

Dopady (náklady a přínosy) je možné rozlišit na **přímé** (přínosy a náklady realizované jako přímý obvykle okamžitý důsledek splnění povinnosti dané regulací) a **nepřímé** (přínosy a náklady jsou dopady dále v kauzálním řetězci). Například přímým nákladem výstavby spalovny může být znečištění ovzduší a nepřímým nákladem pak může být zvýšení respiračních nemocí v okolí spalovny v důsledku tohoto znečištění. Cíle regulace se mohou zaměřovat jak na přímé, tak nepřímé dopady (např. zpoplatňování emisí produkovaných při výrobě má jako přímý efekt zvýšení nákladů výroby pomocí současných technologií, přičemž cílem regulace není zvýšení nákladů, ale změna směrem k čistším výrobním technologiím, ke které by mělo dojít v reakci na ekonomický tlak vyšších nákladů). Přímé dopady tedy bývají většinou „okamžité“ ve srovnání s nepřímými dopady, které se mohou projevit i s podstatným časovým odstupem.

Důležitými náklady, které je potřeba zohlednit, jsou náklady na dodržování předpisů. Tyto náklady zahrnují všechny finanční výdaje a další náklady spojené s dodržováním regulací, včetně přímých nákladů jako jsou poplatky, investice do požadovaného vybavení nebo technologií, náklady na školení zaměstnanců, či výdajů za externí poradenské služby.

V případě mnoha regulací vznikají občanům, firmám, nebo jiným subjektům nové administrativní povinnosti, vyplývající z nutnosti interakce s veřejnou správou. Příkladem mohou být reportovací povinnosti, povinnosti vyplývající z registrace či dokazování skutečností, nutné kroky při podávání žádostí apod. Dopad nové regulace na **míru**

administrativní zátěže je nutné detailně kvantifikovat, a to za použití běžně užívané mezinárodní metodiky „Standardní nákladový model“ (Standard Cost Model, SCM), která je popsána v příloze P.1.2. Je také nutné brát v potaz, že nárůst či redukce administrativní zátěže může způsobovat další nepřímé dopady (např. více firem začne poskytovat na trh službu či produkt jako důsledek zjednodušení povolovacích procesů, což může mít dále se řetězcí dopad na ceny a spotřebitele).

4.1.2 Makro pohled

Makro pohledem zkoumáme **nikoli změny chování jednotlivých aktérů a související dopady, ale agregované náklady a přínosy v dané specifické oblasti.**

V ZZ RIA není nutné analyzovat každý z níže jmenovaných principů a specifických dopadů, je ale třeba do analýzy zahrnout ty, které jsou relevantní a minimálně se vyjádřit k těm, které požadují Obecné zásady.

4.1.2.1 Specifické dopady

Cílený pohled na specifické dopady může pomoci odhalit dopady, které nejsou na první pohled zřejmé.

V nejobecnější rovině je třeba makro dopady sledovat v rozdělení na **dopady ekonomické, environmentální a sociální**. Toto rozdělení může být dostačující pro účely jednodušší struktury v přehledu dopadů. Pro ZZ RIA je však potřeba nad dopady uvažovat na podrobnější úrovni.

K tomu lze využít například rozdělení na 12 specifických dopadů, inspirované evropským manuálem Better Regulation Toolbox (European Commission, 2023). V textu této kapitoly uvádíme pouze krátký popis každého z těchto dopadů a jejich návaznost na Cíle udržitelného rozvoje (SDGs). Detailnější informace a odkazy na další relevantní metodiky jsou součástí přílohy, kde jsou ke každému z dopadů k dispozici následující informace:

1. Popis dopadu, který pojednává ve větším detailu o tom, jak daný dopad vzniká a jak je k němu vhodné přistupovat.
2. Kontrolní seznam otázek, který pomáhá určit, zda se daný dopad týká předkládané regulace. Pokud ano, je třeba tento dopad detailněji analyzovat.
3. Metody analýzy obsahují metodická doporučení pro analýzu daného dopadu.

Při práci s těmito dopady je také nutné brát v potaz existující metodiky a povinnost expli-
citního vyjádření se k dopadům podle Obecných zásad.

Konkurenceschopnost

Jedná se o dopady na schopnost firem konkurovat na mezinárodních trzích. Tato schopnost je ovlivněna jejich **náklady a cenami** (kapitálu, práce, energií, primárních zdrojů atd.) a **atraktivitou jejich produktů a služeb** (kvalita produktů, inovativní produkty, atd.). Projevují se zde změny v **produktivitě, technologickém pokroku, výzkumu a inovacích**, ale také v **mezinárodním obchodě**. Regulace může ovlivnit kterýkoli z těchto aspektů a vyšší míra regulace s sebou obecně nese ztížení pozice českých firem oproti méně regulovaným zahraničním firmám.

Detailní popis dopadu je v **příloze P1.1**. Pro tento dopad existuje také metodika „Hodnocení dopadů regulace na konkurenceschopnost“ (ÚV ČR, 2015a).

Typické vazby dopadů na konkurenceschopnost na Cíle udržitelného rozvoje:

- Důstojná práce a ekonomický růst (SDG 8)
- Průmysl, inovace a infrastruktura (SDG 9)
- Méně nerovností (SDG 10)
- Partnerství ke splnění cílů (SDG 17)

Podnikatelské prostředí

Dopady na podnikatelské prostředí se projevují primárně jako náklady na plnění povinností vyplývajících z regulace. Dopady regulace je třeba hodnotit z hlediska minimalizace administrativní zátěže na podniky, se zvláštním důrazem na malé a střední podniky (které mohou být zasaženy disproportčně). Dále je třeba analyzovat podnikatelské prostředí na relevantních konkurenčních trzích.

Obecné zásady hodnocení dopadů regulace stanovují povinnost zhodnotit dopady na podnikatelské prostředí České republiky.

Detailní popis dopadu je v **příloze P1.2**. Pro tento dopad existují také metodiky „*Hodnocení dopadů regulace na malé a střední podniky*” (ÚV ČR, 2015b), „*Měření administrativní zátěže podnikatelů*” (Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2017) a „*Měření celkových nákladů na plnění povinností vyplývajících z regulace*” (ÚV ČR, 2016).

Typické vazby dopadů na podnikatelské prostředí na Cíle udržitelného rozvoje:

- Důstojná práce a ekonomický růst (SDG 8)
- Průmysl, inovace a infrastruktura (SDG 9)
- Méně nerovností (SDG 10)
- Odpovědná výroba a spotřeba (SDG 12)
- Partnerství ke splnění cílů (SDG 17)

Digitálně přívětivá legislativa

Navrhovanou regulaci je třeba hodnotit z hlediska souladu s potřebou digitalizace, tedy zda umožňuje **digitální implementaci politiky** a podporuje **digitální transformaci**.

Obecné zásady hodnocení dopadů regulace stanovují povinnost zhodnotit několik aspektů tohoto dopadu. V první řadě se jedná o soulad se zásadami tvorby digitálně přívětivé legislativy. Dále se jedná o zhodnocení dopadu na výkon státní statistické služby, a to z hlediska nově vzniklých administrativních zdrojů dat, tak využití stávajících. V neposlední řadě také o zhodnocení dopadů na ochranu osobních údajů.

Detailní popis dopadu je v **příloze P1.3**. Pro tento dopad existuje také metodika „*Zásady tvorby digitálně přívětivé legislativy*” (ÚV ČR, 2017).

Typické vazby dopadů na digitálně přívětivou legislativu na Cíle udržitelného rozvoje:

- Důstojná práce a ekonomický růst (SDG 8)
- Průmysl, inovace a infrastruktura (SDG 9)
- Méně nerovností (SDG 10)
- Mír, spravedlnost a silné instituce (SDG 16)
- Partnerství ke splnění cílů (SDG 17)

Prevence podvodného chování a korupčních rizik

Riziko podvodného chování by mělo být zkoumáno paralelně s rizikem korupce.

Podvodné chování zahrnuje jakýkoli úmyslný čin nebo úmyslné a neoprávněné opomenutí, které ovlivňuje finanční zájmy a/nebo pověst České republiky. Korupci lze definovat jako zneužití svěřených pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního prospěchu.

Obecné zásady hodnocení dopadů regulace stanovují povinnost zhodnotit část tohoto dopadu a to zda návrh právního předpisu může zakládat korupční rizika a má

dopady na míru korupce.

Detailní popis dopadu je v **příloze P1.4**. Pro část tohoto dopadu existuje také metodika „*Hodnocení korupčních rizik (CIA)*“ (ÚV ČR, 2015c).

Typické vazby dopadů na podvodné chování a korupční rizika na Cíle udržitelného rozvoje:

- Mír, spravedlnost a silné instituce (SDG 16)

Základní práva a rovnost

Posuzuje se vliv navrhované regulace na práva a svobody, které zaručuje **Listina základních práv a svobod** ČR a další závazné mezinárodní lidskoprávní dokumenty. Jedná se zejména o rovnost žen a mužů a zákaz diskriminace na základě pohlaví, etnicity, náboženství a víry, věku, sexuální orientace a genderové identity a zdravotního stavu.

Obecné zásady hodnocení dopadů regulace stanovují povinnost zhodnotit dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů.

Detailní popis dopadu je v **příloze P1.5**. Pro část tohoto dopadu existují také metodiky „*Hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů*“ (ÚV ČR, 2022) a „*Hodnocení dopadů regulace na administrativní zátěž a soukromí občanů*“ (ÚV ČR, 2015d) (zaměření této metodiky na soukromí).

Typické vazby dopadů na základní práva a rovnost na Cíle udržitelného rozvoje:

- Konec chudoby (SDG 1)
- Konec hladu (SDG 2)
- Zdraví a kvalitní život (SDG 3)
- Kvalitní vzdělání (SDG 4)
- Rovnost mužů a žen (SDG 5)
- Pitná voda, kanalizace (SDG 6)
- Dostupné a čisté energie (SDG 7)

Sociální dopady

Sociální dopady pokrývají zejména dopady na **zaměstnanost, pracovní podmínky, rozdělení příjmů, sociální ochranu a začleňování**, včetně dopadů na názory a životní situace lidí, kteří jsou v chudobě nebo jsou jí ohroženi. Sociální dopady jsou typicky různorodé, komplexní a silně propojené s ekonomickými a často i environmentálními dopady. Týkají se odlišně různých populací, regionů i ekonomických sektorů.

Obecné zásady hodnocení dopadů regulace stanovují povinnost zhodnotit sociální dopady jako takové, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny a dále dopadů na ochranu práv dětí. Dále existuje povinnost zhodnotit dopady na všechny typy rodin (např. rodiny s dětmi, tvořené manželskými nebo registrovanými páry, neúplné rodiny apod.). Část již zmíněné povinnosti hodnotit rovnost žen a mužů se také projevuje v tomto dopadu.

Detailní popis dopadu je v **příloze P1.6**. Pro část tohoto dopadu existuje také metodika „*Hodnocení dopadů na rodiny*“ (Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2023).

Typické vazby sociálních dopadů na základní práva a rovnost na Cíle udržitelného rozvoje:

- Konec chudoby (SDG 1)
- Konec hladu (SDG 2)
- Zdraví a kvalitní život (SDG 3)
- Kvalitní vzdělání (SDG 4)
- Rovnost mužů a žen (SDG 5)

- Pitná voda, kanalizace (SDG 6)
- Dostupné a čisté energie (SDG 7)
- Důstojná práce a ekonomický růst (SDG 8)

Veřejné zdraví

Lidské zdraví je základní hodnotou a zároveň investicí do hospodářského růstu a sociální soudržnosti. Proto je nutné reflektovat vlivy na změnu zdravotních rizik pro obyvatele. Zdraví lidé mají vyšší kvalitu života, menší pravděpodobnost sociálního vyloučení a lépe se uplatní na trhu práce. Odolné a efektivní zdravotní systémy přispívají k optimalizaci veřejných a soukromých výdajů na zdravotnictví. Z hlediska hodnocení dopadů na veřejné zdraví sledujeme, zda má regulace dopad na zdraví populace nebo určité skupiny obyvatel, včetně délky života, mortality a morbidity, nebo zda ovlivňuje kapacitu, dostupnost a efektivitu zdravotních systémů.

Detailní popis dopadu je v **příloze P1.7**.

Typické vazby dopadů na veřejné zdraví na Cíle udržitelného rozvoje:

- Konec hladu (SDG 2)
- Zdraví a kvalitní život (SDG 3)
- Pitná voda, kanalizace (SDG 6)
- Udržitelná města a obce (SDG 11)

Ochrana spotřebitele

Dopady na spotřebitele jsou relevantní zejména u regulací, které se týkají maloobchodních trhů zboží a služeb, dodavatelských řetězců, mobility, nebo požadavků na výrobky. Zvláštní význam mají také v digitálním prostředí.

Detailní popis dopadu je v **příloze P1.8**.

Typické vazby dopadů na ochranu spotřebitele na Cíle udržitelného rozvoje:

- Konec chudoby (SDG 1)
- Konec hladu (SDG 2)
- Důstojná práce a ekonomický růst (SDG 8)
- Méně nerovností (SDG 10)
- Odpovědná výroba a spotřeba (SDG 12)
- Partnerství ke splnění cílů (SDG 17)

Územní dopady

Díky hodnocení územních dopadů (TIA – Territorial Impact Assessment) mohou být lépe zohledněny potřeby a specifika různých území, například městských/venkovských oblastí, příhraničních oblastí a nejvzdálenějších regionů.

Obecné zásady hodnocení dopadů regulace stanovují povinnost zhodnotit územní dopady včetně dopadů na územní samosprávné celky, především se uvedou agregované dopady na růst či snižování regionálních disparit.

Detailní popis dopadu je v **příloze P1.9**. Pro tento dopad existuje také metodika „*Metodika hodnocení územních dopadů intervencí/projektů*“ (Ministerstvo pro místní rozvoj, 2021).

Typické vazby územních dopadů a Cíle udržitelného rozvoje:

- Konec hladu (SDG 2)
- Zdraví a kvalitní život (SDG 3)
- Kvalitní vzdělání (SDG 4)
- Důstojná práce a ekonomický růst (SDG 8)
- Průmysl, inovace a infrastruktura (SDG 9)
- Udržitelná města a obce (SDG 11)

- Klimatická opatření (SDG 13)
- Život ve vodě (SDG 14)
- Život na souši (SDG 15)

Životní prostředí

Environmentálními dopady rozumíme změny ve stavu životního prostředí způsobené lidskými aktivitami (například využíváním zdrojů nebo činnostmi způsobujícími znečištění). Přímé environmentální dopady mají sekundární (nepřímé) dopady na lidské zdraví, ekonomiku a širší sociální blahobyt. Zhodnocení dopadů na životní prostředí musí zahrnovat dopady na cíle zmírňování změny klimatu (způsoby využívání energie a využití obnovitelných zdrojů, předpokládaný dopad na emise skleníkových plynů); přizpůsobování se změně klimatu; využívání, kvality a ochrany vodních zdrojů; oběhové hospodářství (zejm. produkci odpadů a nakládání s odpady); prevenci a omezování znečištění ovzduší, vod, půdy a krajiny; ochranu a obnovu biologické rozmanitosti a ekosystémů, a v neposlední řadě vlivy vedoucí ke zhoršení nebo eliminaci zdravotních rizik pro obyvatele.

Posoudí se rovněž, zda navrhované řešení neohrožují plnění přijatých závazků ČR v rámci EU, vyplývajících z legislativy EU, a mezinárodních závazků ČR v oblasti ochrany přírodního prostředí a klimatu, a to i ve smyslu plnění přijatých cílů v budoucnosti.

Obecné zásady hodnocení dopadů regulace stanovují povinnost zhodnotit dopady na životní prostředí, přičemž řešení by nemělo vést přímo nebo nepřímo k významnému poškozování environmentálních cílů.

Detailní popis dopadu je v **příloze P1.10**.

Typické vazby environmentálních dopadů a Cíle udržitelného rozvoje:

- Konec hladu (SDG 2)
- Zdraví a kvalitní život (SDG 3)
- Pitná voda, kanalizace (SDG 6)
- Dostupné a čisté energie (SDG 7)
- Důstojná práce a ekonomický růst (SDG 8)
- Udržitelná města a obce (SDG 11)
- Odpovědná výroba a spotřeba (SDG 12)
- Klimatická opatření (SDG 13)
- Život ve vodě (SDG 14)
- Život na souši (SDG 15)

Veřejné rozpočty

Je třeba sledovat dopady regulace na veřejné rozpočty na příjmové i výdajové straně. Kromě přímých dopadů (přímo stanovené povinné výdaje, změny daňových sazeb apod.) jsou důležité i nepřímé dopady regulací na veřejné rozpočty. Příkladem nepřímých dopadů může být situace, kdy změna sazby daně ovlivní daňové příjmy nejen přímo, ale dojde díky ní i ke změnám v obecné ekonomické aktivitě a tím k dalšímu dopadu na daňové příjmy.

Obecné zásady hodnocení dopadů regulace stanovují povinnost zhodnotit hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty. V případě, že vznikají dopady na státní rozpočet nebo ostatní veřejné rozpočty, musí být tyto dopady kvantifikovány a nalezen způsob jejich zajištění.

Detailní popis dopadu je v **příloze P1.11**. Pro část tohoto dopadu existují také metodiky „*Metodika pro stanovení nákladů na výkon státní správy v přenesené působnosti*” (Ministerstvo vnitra, 2020). případně „*Metodika pro měření celkových nákladů na plnění povinností vyplývajících z regulace*” (ÚV ČR, 2016).

Typické vazby dopadů na veřejné rozpočty na Cíle udržitelného rozvoje:

- Kvalitní vzdělání (SDG 4)
- Důstojná práce a ekonomický růst (SDG 8)
- Průmysl, inovace a infrastruktura (SDG 9)
- Udržitelná města a obce (SDG 11)
- Mír, spravedlnost a silné instituce (SDG 16)
- Partnerství ke splnění cílů (SDG 17)

Bezpečnost a obrana státu

Oblast bezpečnosti a obrany státu zahrnuje **vnitrostátní** a **zahraniční** rizika. Příklady rizik zahrnují přímé a hybridní geopolitické hrozby, rizika v oblasti kyberbezpečnosti, terorismus a jiné kriminální aktivity, nebo přírodní rizika.

Obecné zásady hodnocení dopadů regulace stanovují povinnost zhodnotit dopady na bezpečnost nebo obranu státu včetně ochrany aktiv zpravodajských služeb a bezpečnostních sborů České republiky či dopadů na příslušníky bezpečnostních sborů.

Detailní popis dopadu je v **příloze P1.12**.

Typické vazby dopadů na bezpečnost a obranu státu na Cíle udržitelného rozvoje:

- Průmysl, inovace a infrastruktura (SDG 9)
- Mír, spravedlnost a silné instituce (SDG 16)
- Partnerství ke splnění cílů (SDG 17)

4.1.2.2 Principy a Cíle udržitelného rozvoje

Klíčovým mezinárodním závazkem jsou principy a Cíle udržitelného rozvoje (Sustainable Development Goals, **SDGs**). Ty obsahují 17 vzájemně propojených obecných cílů (obrázek 13) a 169 podcílů, které byly přijaty valným shromážděním OSN v roce 2015 všemi členskými státy včetně ČR.⁵ Tyto cíle se tak staly mezinárodním závazkem ČR.

Udržitelnost představuje přístup k rozvoji, který vyvažuje kvalitu života, hospodářskou prosperitu a ochranu ekosystémů, to vše v rámci přírodních limitů, které totéž umožňují i budoucím generacím. Do kontextu ČR se SDGs propisují prostřednictvím **Strategického rámce ČR 2030**⁶, který definuje strategické směřování ČR v šesti základních oblastech udržitelnosti (Lidé a společnost; Hospodářský model; Odolné ekosystémy; Obce a regiony; Globální rozvoj; Dobré vládnutí). Strategický rámec ČR 2030 uvádí obecné SDGs do kontextu ČR a poskytuje jim větší relevanci. Jedná se tedy jak o důležité globální priority, tak i o národní strategický rámec.

Strategický rámec ČR 2030 blíže specifikuje Cíle udržitelného rozvoje tak, aby byly přímo použitelné v rámci hodnocení dopadů regulace a aby vyhodnocení regulatorních návrhů s ohledem na Cíle udržitelného rozvoje tvořilo standardní praxi, stejně jako je tomu na evropské úrovni, kde je integrace těchto cílů povinná.

⁵ Při hodnocení dopadů regulace je nutné brát v potaz stáří tohoto konsensu (nejnovější trendy se do SDGs nepromítají, ale jsou reflektovány ve strategii ČR 2030).

⁶ Dostupné na: <https://www.cr2030.cz/strategie/>



Zdroj: <https://osn.cz/osn/hlavni-temata/cile-udrzitelneho-rozvoje-sdgs/>

Souvisejícím závazkem je **zásada významně nepoškozovat** (tzv. do no significant harm). Tato zásada byla přijata v souvislosti se snahou o dosažení cílů tzv. Zelené dohody pro Evropu (Green Deal). Na základě ní by mělo být hodnoceno, zda v důsledku navrhované regulace nemůže dojít k významnému poškozování životního prostředí. Jedná se jak o pohled zmírňování a přizpůsobování se změnám klimatu, tak i o další čtyři oblasti, úzce spojené s ochranou životního prostředí (udržitelné využívání a ochrana vodních zdrojů, přechod na oběhové hospodářství, prevence a omezování znečištění a ochrana a obnova biologické rozmanitosti).

Časté chyby při identifikaci dopadů (nákladů a přínosů)

- Zahrnutí pouze zamýšlených a pozitivních dopadů a opomenutí významných nežádoucích dopadů.
- Zahrnutí dopadů pouze na některé aktéry v závislosti na cílovém stavu a opomenutí toho, že varianty mohou působit i na jiné aktéry.
- Předpoklad, že dopady se projevují u všech jednotek v určité skupině aktérů stejně. Nedostatečná pozornost věnovaná heterogenitě aktérů a tomu, že jednotlivé náklady a přínosy mohou být rozdílné pro různé aktéry (např. v závislosti na regionu, velikosti firm, genderu osob, typu zaměstnání, a jiných).
- Zahrnutí pouze finančních nákladů a opomenutí jiných.
- Zahrnutí pouze dopadů, které lze kvantifikovat, a opomenutí důležitých ale nekvantifikovatelných dopadů.
- Konstatování, že finanční nároky navrhované regulace budou hrazeny v rámci stávajícího rozpočtu resortu a není tedy nutné se jimi zabývat. Náklady v rámci stávajících rozpočtů jsou stejnými náklady, jako kdyby o ně byl rozpočet navyšován. Jestli budou čerpány z jiných zdrojů, nebo budou čerpány ze zdrojů resortu, je z hlediska výše nákladů zcela irelevantní.

Je důležité si uvědomit, že všechna uvedená **teoretická rozdělení dopadů slouží jako nástroj k identifikaci** celého spektra dopadů. Je třeba k nim přistupovat jako k orientačnímu rozdělení, nikoli jako k vyčerpávajícímu výčtu, nebo jako k seznamu, k jehož každé

položce je třeba se v ZZ RIA vyjadřovat. Pro návrh regulace mohou být relevantní pouze některé ze jmenovaných dopadů, nebo věcným dopadům regulace nemusí odpovídat žádný z nich a bude třeba dopady popsat mimo uvedené rozdělení. V ZZ RIA je nutné se vyjadřovat pouze k dopadům u kterých Obecné zásady vytváří tuto povinnost, ale i u těchto dopadů se může stát, že regulace na ně nemá žádné či pouze omezené dopady (v takovém případě se tato skutečnost zmíní v ZZ RIA).

V ZZ RIA je vhodné popsat také způsob a výsledky využití participativních procesů při identifikaci dopadů.

4.2 a 4.3 Náklady a přínosy

Na základě vytvořeného seznamu dopadů (nákladů a přínosů) je lze v ZZ RIA rozdělit do dvou samostatných kapitol, tak jak je to stanoveno v Obecných zásadách (kapitoly 3.2 a 3.3 struktury ZZ RIA). Tyto kapitoly poskytují informace o tom, na koho identifikovaný dopad působí, jaký je mechanismus jeho působení, jaká je jeho velikost a jaká je primární evidence o tomto dopadu a její spolehlivost.

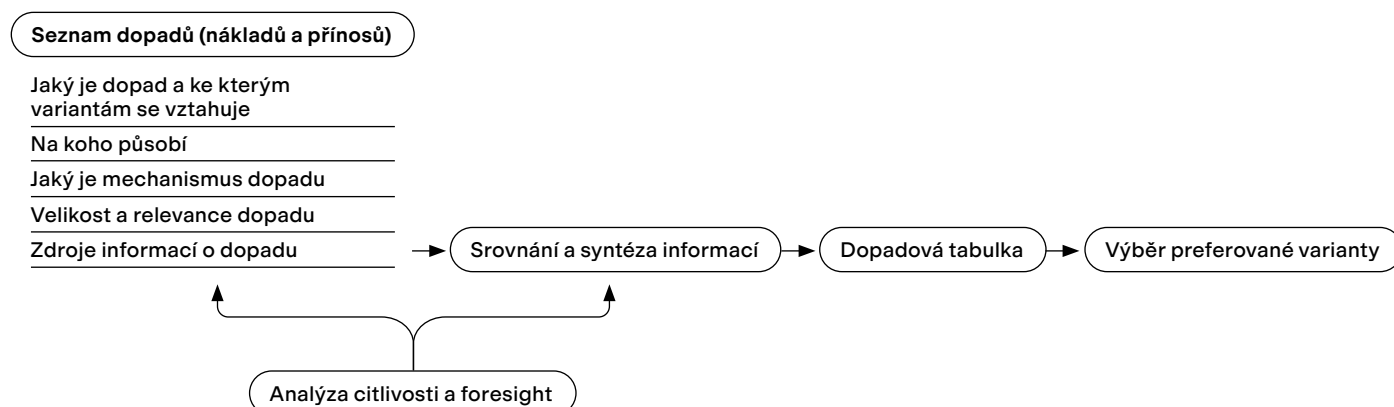
Velmi často je jeden dopad zároveň nákladem a přínosem pro různé subjekty. V takovém případě může být uveden v obou kapitolách s indikací subjektů, na které se vztahuje.

Jak již bylo řešeno v předchozí kapitole, pojmy nákladů a přínosů se vztahují ke všem identifikovaným dopadům (negativním či pozitivním), neomezuje se pouze na dopady finanční. Náklad zde tedy může znamenat například pomalejší procesy, menší spokojenost, či negativní změnu v postavení firmy na trhu. Přínosem pak může být například zlepšení životního prostředí či zdraví.

Seznam nákladů a přínosů je prvním krokem k vytvoření dopadové tabulky v procesu vyhodnocení variant, jak zobrazuje obrázek 14. Ke každému z dopadů (nákladů i přínosů) je třeba popsat následující aspekty včetně podkladové evidence:

obr. 14

Seznam dopadů
(nákladů a přínosů)



- Pojmenování a krátký popis dopadu – jaké dopady a v jakých oblastech očekáváme po implementaci nástrojů řešení
 - Zda se jedná o přímý či nepřímý dopad.
- Identifikace subjektů, kterých se dopad týká a jakým způsobem na ně působí
- Informace o velikosti očekávaného dopadu
- Identifikaci hlavního kauzálního vztahu mezi regulací a daným dopadem (viz intervenční logika)
- Zdroje, ze kterých je evidence o dopadech získána (jak pro popisné charakteristiky, tak zejména pro prokázání kauzálních vztahů)
- Zhodnocení robustnosti celkové evidence pro daný dopad podle škály v kapitole 4.2.1

Hodnocení dopadů jednotlivých variant řešení je iterativní proces. Je pravděpodobné, že poznatky získané při popisu nákladů a přínosů budou mít dopad na předchozí kroky (například to, jak jsou definovány varianty řešení a jaké nástroje obsahují).

Do analýzy je třeba zahrnout dopady, které lze kvantifikovat, ale i dopady, u kterých je kvantifikace obtížná. Přes náročnost kvantifikace přínosů a nákladů je ale třeba se o ni v maximální možné míře a s využitím vhodných metod pokusit (viz kapitola 4.2.5).

4.2.1 Robustnost evidence

Zpracování seznamu dopadů může vyžadovat **rozsáhlé analytické podklady** zvláště při prokazování kauzálních vztahů a kvantifikace. Po sesbírání relevantních podkladů a následné syntéze evidence se vyhodnotí robustnost evidence jako celku pro každý z nástrojů. Robustnost evidence indikuje sílu prokázání vztahu, a tedy i pravděpodobnosti, že dané nástroje povedou k deklarovanému dopadu.

Různé zdroje a druhy evidence se liší **z hlediska své výpovědní hodnoty, síly důkazu**, jsou využitelné v různých fázích procesu RIA a pro různé účely. Kvalita evidence, která vstupuje do hodnocení dopadů, je dána kombinací tzv. interní a externí validity:

- **Interní validita** udává míru, do jaké je použitá metoda schopna odpovědět na danou hodnotící (evaluační) otázku. Vysokou míru interní validity tak má evidence, která vznikla za **použití správné metody správným způsobem**.
- **Externí validita** udává míru, do jaké lze danou evidenci použít pro jiný kontext, než v jakém vznikla, tedy zda **lze závěry zobecnit na jiné populace nebo prostředí** (např. zda intervence, která fungovala a byla hodnocena v zahraničí, bude fungovat i v Česku). Externí validita není určena pouze metodou a jejím použitím, ale také kvalitou a reprezentativností využitých dat.

Robustnost evidence týkající se dopadů implementace různých nástrojů lze hodnotit na škále, která zohledňuje interní i externí validitu způsobem využitelným pro oblast hodnocení dopadů regulace. Na obrázku 15 je znázorněna adaptovaná škála THEARI, vyvinutá pro hodnocení kvality evidence používané při rozhodování o veřejných politikách (Ruggeri et. al., 2020). Každý nástroj obdrží na této škále **jeden až pět bodů** podle typu dostupné evidence. U nástrojů, ke kterým existuje více zdrojů evidence, se k hodnocení robustnosti použije ten, který splňuje nejpřísnější kritéria a obdrží tak nejvíce bodů.

Hodnocení robustnosti evidence je třeba oddělovat od hodnocení velikosti zkoumaného dopadu. Robustní evidence může prokazovat i existenci velmi malého dopadu, nebo dokonce může robustně prokazovat, že zkoumaný nástroj žádný dopad nemá. Vysoká robustnost evidence pouze naznačuje, že závěry, které z ní vyplývají, budou s vysokou mírou pravděpodobnosti platit i v našem kontextu. Na některé velké

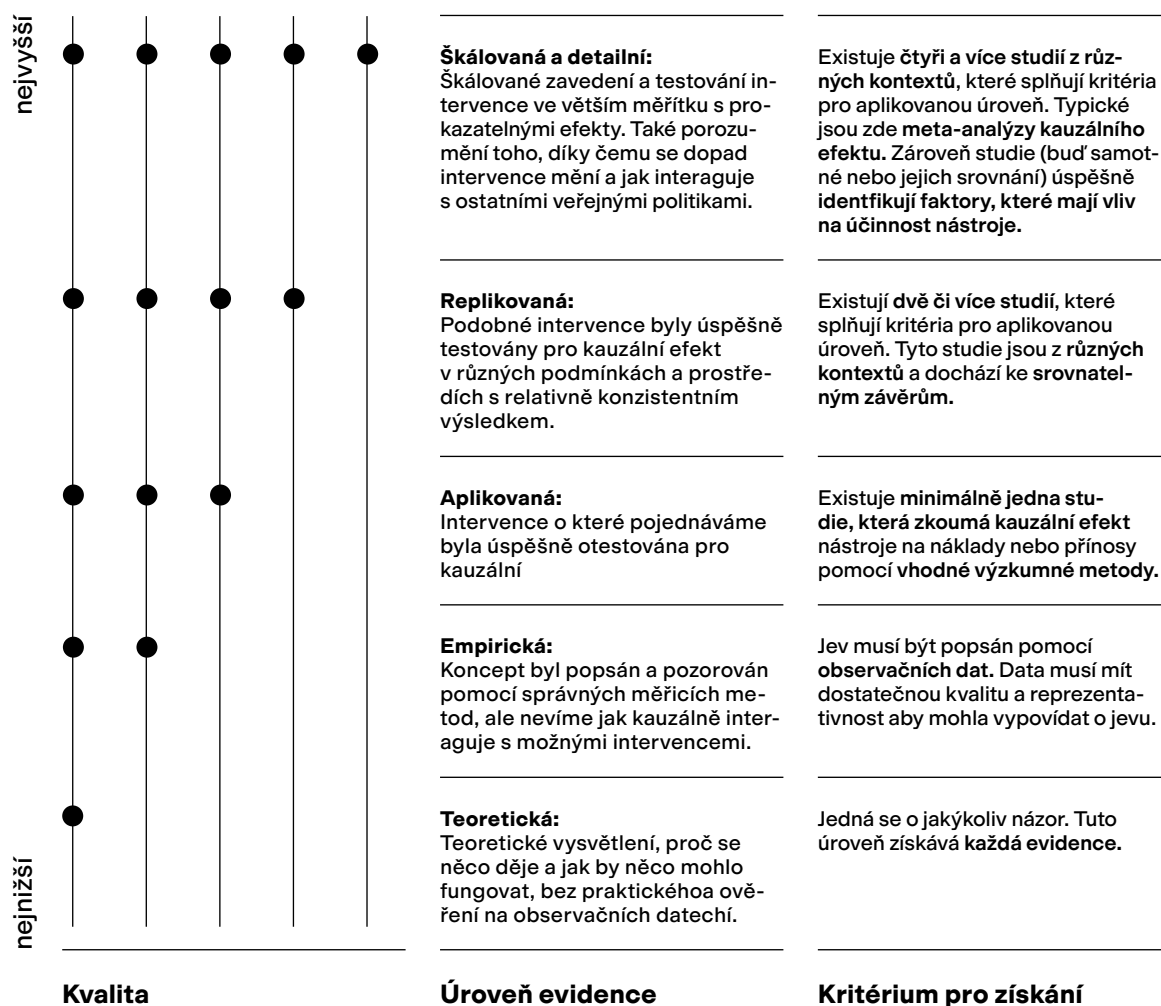
a legitimní dopady nemusí existovat robustní evidence (protože je často těžko měřitelný) a naopak, pro některé zanedbatelné dopady může být evidence velmi robustní, protože je snadné ho měřit.

Způsobu, jak přiřadit hodnocení na této škále jednotlivým částem evidence, se věnuje podkapitola 8.3

Tato škála kombinuje jak interní, tak externí validitu evidence. Od jednoho do tří bodů se primárně zvyšuje interní validita (pro zkoumání kauzálních vztahů) a pro čtyři a pět bodů se primárně zvyšuje externí validita evidence.

obr. 15

Kritéria pro hodnocení robustnosti evidence



I když jsou kritéria v obrázku 15 relativně jasná, je nutné brát v potaz i kvalitu dat a výzkumu samotného. Pokud jsou například dostupná standartní data o jevu, ale jsou reprezentativní pouze pro určitou minoritní část trhu a samotný náklad či přínos je deklarovaný na celý trh, nejsou to dostatečná data pro získání dvou bodů (i když se jedná o vhodně měřená observační data). Dalším důležitým kritériem je využití **vhodné výzkumné metody pro zkoumání kauzálního vztahu**, které je nutné pro získání tří či více bodů. Pro orientaci v tom, které metody a v jaké kvalitě jsou pro tyto účely vhodné, lze využít výčet v podkapitole 8.3.2 Manuálu, nebo další zdroje, jako například Scientific Method Scale (Farrington et. al., 2005), popsanou v kapitole 8. který je blíže vztažen k robustnosti a kvalitě evidence v kapitole 8.3.

Výše uvedená škála hodnocení robustnosti evidence se využívá primárně pro společenskovědní výzkum. Jiné obory mohou mít odlišné disciplinární tradice a jiné typy využívaných hierarchií evidence (typicky např. lékařská věda (Sackett et al., 2000)). Tyto hierarchie se ale typicky podobají v tom, že expertní názory bez dalšího podložení jsou vnímány jako nejméně robustní a experimentální výzkum (případně meta-analýzy experimentálního výzkumu) jsou vnímány jako nejrobustnější. Pokud se při hodnocení dopadů pracuje s jiným typem výzkumu (např. lékařský výzkum, meteorologický výzkum, nebo výzkum výrobních technologií) je nutné brát v potaz i druhy evidence typické pro daný výzkum a adekvátně hodnotit jejich robustnost.

Box 13 obsahuje příklad popisu shrnutí evidence ohledně kauzality a velikosti zamýšleného dopadu na příkladu nástroje „nastavení délky rodičovského příspěvku a jeho vliv na zaměstnanost matek“.

Box 13

Hodnocení robustnosti evidence (dopad délky doby pobírání rodičovského příspěvku na zaměstnanost matek)

Z dostupného vědeckého výzkumu vyplývá, že kromě dostupnosti institucionalizované péče o děti, je pro rozhodování o návratu do práce zásadní i nastavení čerpání rodičovského příspěvku.

Vliv délky „rodičovské dovolené“ není konstantní ani lineární. Zatímco prodlužování délky rodičovské dovolené až do délky jednoho roku má na účast žen na trhu práce a jejich zaměstnanost po skončení rodičovské dovolené celkově pozitivní vliv, prodlužování rodičovské dovolené nad hranici jednoho roku už se v míře ekonomické aktivity a zaměstnanosti neodráží buď vůbec, nebo dokonce negativně (Olivetti a Petrongolo, 2017; Rossin-Slater, 2017).

Na datech z ČR bylo provedeno několik výzkumů kauzálního dopadu (za použití metody rozdílů v rozdílech) reforem rodičovského příspěvku v letech 1995 a 2008 na zaměstnanost žen (Bičáková a Kalíšková 2019; Mullerová, 2017; Pertold-Gebicka, 2018). V případě reformy v roce 1995, prodloužení doby čerpání až na čtyři roky využilo o 38 p.b. více žen a podíl žen bez zaměstnání mezi matkami tříletých dětí stoupl o 27 p.b. (Bičáková a Kalíšková, 2019). Prodloužení doby čerpání příspěvku vedlo také ke zvýšení míry nezaměstnanosti žen po ukončení pobírání příspěvku a navýšení počtu žen, které po této době zůstaly ekonomicky neaktivní (Bičáková a Kalíšková, 2019).

Zflexibilnění doby pobírání rodičovského příspěvku z roku 2008 a možnost zkrácení čerpání měla naopak pozitivní dopad na návrat matek do zaměstnání. Podíl ekonomicky aktivních žen s tříletými dětmi stoupl o 22,3 p.b. (Mullerová, 2017). Zároveň tato reforma ovlivnila výběr zaměstnání a zvýšila pravděpodobnost zaměstnání ve vysoce kvalifikované profesi u středně vzdělaných matek se sedmiletými a osmiletými dětmi o 4, resp. 7 p. b. (Pertold-Gebicka, 2018).

Z existujícího výzkumu v českém kontextu je tedy zřejmé, že zkrácení doby pobírání rodičovského příspěvku by proto mohlo mít pozitivní dopady na dřívější návrat žen na trh práce po rodičovské dovolené. Podmínkou fungování tohoto nástroje je

dostupnost zařízení předškolní péče.

Vědecké výstupy, které dopad zkrácení doby pobírání rodičovského příspěvku na vyšší zaměstnanost žen potvrzují, využívají vhodné metody pro identifikaci kauzální souvislosti mezi těmito jevy a jsou replikované (měří dopad na reformách rodičovského příspěvku v různých obdobích v ČR a závěry jsou podpořené i zahraničními výzkumy).

Na škále hodnocení kvality evidence splňuje dopad zkrácení doby pobírání rodičovského příspěvku na zvýšení zaměstnanosti matek kritérium pro získání čtyř bodů.



4.2.2 Přírůstková metoda

Pro posouzení nákladů a přínosů variant se typicky používá přírůstková metoda, kdy je každý přínos a náklad potenciální regulace vztažen k nulové variantě vyplývající ze stávajícího stavu. Pro každou variantu řešení tedy ukazujeme, jaký bude přírůstek nákladů, nebo přírůstek přínosů vůči situaci, kdy regulace nebude přijata. Všechny dopady také musí být zvažovány ve stejném hodnoceném období, tj. zvoleném časovém rámci, za které jsou následně agregovány. Důležité je, aby bylo možné ve výsledku jasně posoudit rozdíl mezi účinností (a také hospodárností) každé varianty oproti variantě nulové.

Pro kvantifikaci dopadů (viz kapitola 4.2.5) v daném období se typicky násobí počet dotčených subjektů s průměrným očekávaným dopadem. V příkladu, používaném v Manuálu by tedy celkový dopad regulace, směřující k vyšší zaměstnanosti matek, byl násobkem počtu nově zaměstnaných matek (které by bez regulace zaměstnány nebyly) a dopadů, které na ně zaměstnání mělo.

4.2.3 Jednotný časový rámec

Pro kvantifikaci dopadů je zásadní určit **jednotný časový rámec pro hodnocení dopadů**, který by měl odpovídat věcné náplni regulace. Vhodný časový rámec pro hodnocení dopadů se může pro každou regulaci lišit a závisí na období, po které se dopady regulace objevují a po které jsou předvídatelné (v rámci přiměřené míry nejistoty). Hodnocení dopadů v rámci relevantního časového rámce je také zásadním předpokladem k řádnému vyhodnocení aspektu udržitelnosti a robustnosti vůči alternativním scénářům vývoje.

Pro značnou část regulací platí, že se po implementaci a období náběhu fungování jejich dopady ustálí na víceméně podobných ročních hodnotách. Pokud není stanoveno jinak, mělo by u všech regulací dojít po 5 letech k přezkumu účinnosti a naplnění vytyčených cílů a na základě jeho výsledků pak případně k úpravám regulace. Je proto vhodné použít období 5 let jako základní časový rámec pro vyhodnocení dopadů, který je podle povahy regulace doplněn o další hodnocení v kratším či delším horizontu.

4.2.4 Jednorázové a opakující se náklady

Dopady je možné dělit na jednorázové a opakující se. Jednorázové dopady se často objevují krátce po implementaci iniciativy a jedná se většinou o náklady změny, jako je vytvoření nového IT systému nebo změna technologie na méně zatěžující životní prostředí. Opakované dopady se objevují pravidelně nebo nepravidelně během hodnoceného období. Rozdělení na jednorázové a opakující se dopady slouží primárně k zamyšlení nad tím, zda specifikované změny nemají oba tyto druhy dopadů – ve většině případů tomu tak je a je vhodné tyto dopady specifikovat.

Pokud se jedná o periodicky se opakující dopady, je potřeba dopady v jednotlivých letech adekvátně diskontovat (převést na současnou hodnotu) a poté je do hodnocení zahrnout za celé hodnocené období.

4.2.5 Kvantifikace a monetizace

Náklady a přínosy by měly být kvantifikovány (např. celkový ušetřený čas) a následně monetizovány (převezeny na finanční jednotky). Náklady a přínosy lze monetizovat prostřednictvím cen tam, kde existují tržní vztahy a ceny nejsou deformované (ovlivněné faktory mimo běžnou nabídku a poptávku).

Pokud u daného nákladu nebo přínosu tržní ceny neexistují, lze jejich hodnotu určit s pomocí různých metod, jako například:

- stínových cen
- ochoty platit
- projevovaných preferencí
- deklarovaných preferencí

Přehled možností využití těchto a dalších postupů spolu s odkazy na konkrétní existující odhady vstupních hodnot u nákladů a přínosů různých typických položek lze nalézt v publikaci Průvodce analýzou nákladů a přínosů (České priority, 2019).

Při monetizaci je nutné pracovat s tzv. reálnými cenami, tedy cenami očištěnými o vliv inflace. To znamená, že všechny částky jsou převedeny na hodnotu peněz v jednom referenčním roce (např. „v cenách roku 2025“). Tento přístup zajišťuje, že lze jednotlivé položky a období mezi sebou přímo porovnávat, protože jsou vyjádřeny ve stejných hodnotových jednotkách. Používání nominálních cen může vést k mylným závěrům, například k přeceňování růstu nákladů nebo přínosů, když je část změny způsobena pouze růstem cenové hladiny. Pro očištění od inflace se běžně používají cenové indexy, jako je index spotřebitelských cen (CPI), deflátor HDP nebo jiné oborově specifické indexy.

Pokud náklad či přínos nelze monetizovat, je vhodné jej uvést v kvantifikované formě, která je srovnatelná mezi variantami řešení. Pokud náklad či přínos nelze ani kvantifikovat, uvede se jeho kvalitativní popis.

4.2.6 Diskontování

Náklady a přínosy mohou vznikat v různém čase, a tak je pro jejich smysluplné srovnání nutné, aby byly tzv. diskontovány. Diskontování představuje jeden z nejdůležitějších konceptů ve financích a ekonomii, který umožňuje převést budoucí peněžní toky na jejich současnou hodnotu. Princip vychází z fundamentální ekonomické skutečnosti, že peníze mají v čase proměnlivou hodnotu. Koruna obdržená dnes má vyšší hodnotu než koruna

obdržená za rok, a to ze dvou hlavních důvodů:

- Ušlé příležitosti: Peníze dnes lze investovat a po následující rok pak budou generovat výnos.
- Riziko: Budoucí příjmy jsou nejisté a existuje možnost, že je vůbec neobdržíme.

Diskontování je důležité především pro delší časový horizont. Diskontování se v takové situaci obvykle uplatňuje i na opakující se finanční náklady, jako jsou administrativní náklady, pokud jsou vyjádřeny ve finančních tocích. V zásadě tak lze rozlišit dva hlavní důvody pro diskontování, z nichž každému odpovídá jiná sazba.

Prvním důvodem je potřeba porovnat čistou hodnotu sociálního přínosu z veřejných politik s náklady, které jsou na ně zapotřebí. V takovém případě se používá tzv. **sociální diskontní sazba**. Evropská komise v současnosti doporučuje v analýzách používat sociální diskontní sazbu ve výši 3 % v reálné hodnotě (tzn. nad rámec inflace). Vhodná výše se však pro různé projekty může lišit a bude specifická například pro zdravotní nebo environmentální dopady (European Commission, 2023). Volba sociální diskontní sazby úzce souvisí také s citlivostní analýzou (viz 4.4.2.1). Hodnocení dopadů by ideálně mělo pracovat s více hodnotami sociální diskontní sazby, aby bylo zřejmé, jak její volba ovlivňuje výsledek hodnocení a posílila se tak robustnost provedených analýz.

Druhým hlavním důvodem pro využití diskontování je **analýza finančních toků**, pro kterou se využívá **finanční diskontní sazba**. Zabývá se tím, zda budoucí přínosy budou přesahovat náklady nutné k jejich financování, což je relevantní zejména u velkých kapitálových výdajů. Nezabývá se tím, jaké širší benefity bude zvažované opatření mít, pouze finanční nákladností jeho realizace. Vhodná finanční diskontní sazba tak zohledňuje především typické náklady na kapitál, tzn. výnosy státních dluhopisů v relevantní časové kategorii (často např. 10leté).

4.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Přínosy a náklady variant jsou porovnávány ve vztahu k řešenému problému (a jeho příčinám), ve vztahu ke stanovenému cíli a s uvážením všech identifikovaných dopadů.

Z předchozího kroku (popsaného v kapitolách 4.1–4.3) máme k dispozici popis jednotlivých dopadů (nákladů a přínosů) stávajícího problematického stavu (nulové varianty) a každé z variant řešení. Před výběrem nejvhodnější varianty řešení, se doporučuje provést syntézu celkových dopadů každé varianty, pokud to je vzhledem k charakteru řešeného problému možné (kapitola 4.4.1). Na závěr jsou dopady shrnuty v dopadové tabulce, umožňující jejich celkové vyhodnocení (kapitola 4.4.3).

4.4.1 Syntéza informací o dopadech jednotlivých variant

Jako metodický rámec pro syntézu a převod informací o dopadech do srovnatelné podoby slouží metoda analýzy přínosů a nákladů (CBA) a distribuční analýza.

4.4.1.1 Analýza přínosů a nákladů

Podkladem a zásadním předpokladem pro využití metod jako je CBA jsou kvalitně zpracované předchozí kroky hodnocení dopadů, tedy popis stávajícího stavu (nulová varianta včetně analýzy jejích dopadů, viz. podkapitola 2.6), důkladná analýza existující evidence o nástrojích, statistická data o dotčených subjektech a následná analýza očekávatelných celkových dopadů variant řešení za hodnocené období. **Klíčovým předpokladem smysluplné analýzy je, aby identifikované dopady byly kauzálně spojené s hodnocenou intervencí (variantou řešení). Kauzální vztah by měl být podložen adekvátní evidencí tam, kde je to možné** (více o adekvátních metodách v kapitole 8). Důležité je také správně určený jednotný časový rámec pro hodnocení dopadů variant.

Metoda CBA umožňuje porovnání variant řešení na základě jejich čistého celospolečenského přínosu, tedy rozdílu mezi předpokládanými přínosy a náklady regulace. Metodu má smysl využít tehdy, když jsou alespoň nejvýznamnější dopady variant regulace monetizovány.

Hlavním cílem syntézy pomocí CBA je vyjádření celkového čistého celospolečenského dopadu hodnocených variant na úrovni ČR. Pro tuto syntézu je klíčové posoudit, které dopady (náklady a přínosy) jsou skutečně celospolečenskými náklady či přínosy, a dále pak zajistit, že každý dopad je započítán právě jednou.

Při výpočtu čistého celospolečenského přínosu v rámci CBA je třeba **rozlišovat mezi skutečnými společenskými náklady/přínosy** (náklady/přínosy představujícími snížení/zvýšení užítka společnosti jako celku) a **transfery** (přínosy nebo náklady pro jednotlivé skupiny dotčených subjektů v důsledku přesunu zdrojů mezi těmito skupinami). Pro CBA, která zohledňuje celospolečenské náklady a užitky, jsou relevantní pouze celospolečenské přínosy/náklady, nikoli distribuční dopady transferů. Distribuční dopady jsou řešeny a zohledněny v rámci separátní distribuční analýzy (viz následující podkapitola).

Je třeba se **vyvarovat dvojího započtení (tzv. double counting)** týchž celospolečenských nákladů/přínosů. Například činí-li přímé náklady podnikatelů na plnění informační povinnosti 100 mil. Kč a tyto náklady budou následně z 25 % přeneseny na spotřebitele ve formě úhrady vyšších cen, nelze tento náklad započítávat u podnikatelů i spotřebitelů. Celospolečenské náklady regulace nečiní 125 mil. Kč, ale stále 100 mil. Kč (nezávisle na tom, kdo, popřípadě v jakém poměru, je nese). Naproti tomu náklady spotřebitelů ve formě nižší spotřeby daného zboží (například jeho nahrazení původně nepreferovaným levnějším substitutem) představují celospolečenské náklady, a je namístě je do CBA zahrnout samostatně.

Výstupem CBA je tzv. čistá současná hodnota, která odečítá celkové náklady regulace od celkových přínosů a to v monetizovaném vyjádření, převedeném do současné hodnoty pomocí diskontování jak nákladů, tak přínosů. Pro přesný výpočet a další informace o provádění CBA lze využít mnoho specializovaných metodik (v českém prostředí např. Průvodce analýzou nákladů a přínosů, České priority, 2019).

4.4.1.2 Distribuční analýza

Dopady regulace **nebývají rozděleny rovnoměrně** mezi všechny aktéry a dotčené subjekty. Přínos regulace pro jedny mohou být často nákladem pro druhé, například v situaci jiného způsobu přerozdělování finančních prostředků, přesunu administrativní povinnosti z jedné instituce na druhou apod. Rozdílným dopadům na různé aktéry, nebo skupiny aktérů je třeba věnovat pozornost, a to i tehdy, když jsou svým rozsahem totožné a kdy je tedy celkový společenský dopad (jako součet jednotlivých dopadů) nulový. U různých aktérů totiž obdobná situace může vyvolat jinou změnu chování. Například pokud alokujeme více finančních prostředků relativně chudším příjemcům, můžeme očekávat, že bude větší část těchto prostředků využita ke spotřebě a menší část k vytváření úspor, což může mít další nepřímé ekonomické dopady.

Při hodnocení dopadů je třeba analyzovat a transparentně uvést i rozdíly v dopadech, které se sice neodráží v agregátním vyjádření nákladů a přínosů prostřednictvím CBA, ale vedou k podstatným rozdílům z hlediska toho, na koho a jakým způsobem tyto agregátní náklady a přínosy dopadají. Jedná se zejména o:

- rozdílné distribuční efekty a intenzita dopadů na konkrétní dotčené subjekty (na různé skupiny obyvatel či subjektů, ať už s ohledem na příjmy, demografickou charakteristiku, organizační charakteristiku, odvětví, územní charakteristiky atd.);
- rozdíly v předpokládané kvalitě např. poskytovaných služeb v jednotlivých variantách.

4.4.2 Robustnost vyhodnocení dopadů

Popis dopadů a tvorba dopadové tabulky stojí na poznatcích a předpokladech, které jsou mnohdy **nejisté**, protože o nich neexistují zcela spolehlivé nebo přesné informace. Tato nejistota má typicky dva zdroje:

- **Neexistuje dostatek spolehlivé evidence, relevantního výzkumu a dat.** I pokud jsou některé jevy teoreticky „zjistitelné“ a měřitelné, nemusí být potřebný výzkum či data ve chvíli hodnocení dopadů k dispozici. Tato situace nastává typicky při hodnocení dopadů, kdy je výzkum o nich nedostupný, nebo má omezenou externí validitu (je obtížné jeho závěry „přenést“ do našeho kontextu). Tento zdroj nejistoty je přímo spjat s robustností evidence popsanou v podkapitole 4.2.1.
- **Svět se nedá perfektně předpovídat.** I u proměnných, u kterých existují prognózy vývoje (např. demografické trendy či ekonomický růst) je nemožné předpovídat budoucí vývoj s naprostou jistotou. Pokud jsou tyto proměnné zásadní z hlediska dopadů uvažované regulace, mohou i malé odchylky zásadně měnit pořadí vhodnosti variant a celkový dopad návrhu.

Při hodnocení dopadů často přijímáme předpoklady, které chybějící informace nahrazují nebo doplňují. Tyto předpoklady na jednu stranu umožní provést analýzu a dojít k hodnocení, které je porovnatelné pro všechny varianty řešení, na druhou stranu ale vytváří prvek nejistoty. Proto je nutné změřit a popsat to, jak jsou závěry analýzy pro každou variantu na konkrétních předpokladech závislé a následně **zhodnotit nakolik jsou celkové závěry robustní**.

Robustnost v kontextu hodnocení dopadů regulace odpovídá na otázky ohledně toho, **jak odolné jsou dané výsledky/závěry vůči změnám předpokladů o současném stavu, budoucnosti a zvoleným analytickým metodám. Každá varianta by měla být posouzena z hlediska kvality podkladové evidence a závislosti na přesnosti nezbytných odhadů očekávaného budoucího vývoje, které vstoupily do hodnocení jejích dopadů.**

Zhodnocení robustnosti je zásadní pro výběr preferované varianty, protože **nejrobustnější varianta řešení** (ta, která „funguje dobře“ a dá se očekávat, že její očekávané dopady skutečně nastanou i při změně předpokladů o současném stavu a budoucím vývoji) a **nejoptimálnější varianta řešení** (ta, která podle vyhodnocení „funguje nejlépe“, ale pouze při jedné určité množině předpokladů) **nemusí být stejné**. Při srovnávání variant a výběru té nejvhodnější je tedy třeba znát i míru nejistoty analýzy (širší kontext předpokladů a dopadů jejich nenaplnění) a robustnost hodnocení jednotlivých dopadů.⁷

⁷ Světovým trendem je nyní zaměření právě na robustní regulace a veřejné politiky: Vzhledem k rychlému technologickému pokroku či geopolitickým změnám je obtížné vsadit úspěch regulace na jedinou možnou budoucnost či předpoklad, který není dostatečně podložen výzkumem.

K analýze robustnosti výsledků hodnocení navrhované regulace se využívá kombinace **zhodnocení kvality evidence** (popsané v podkapitole 4.2 a 4.3), na základě které se odhadují dopady jednotlivých nástrojů, a **analýzy citlivosti a foresightu** (podrobnosti o těchto metodách, které umožňují zkoumat vliv nejistoty a budoucích změn na výsledky analýzy, jsou uvedeny níže). V ZZ RIA se informace o robustnosti výsledků nachází ve dvou podobách.

- **Robustnost z hlediska kvality současné evidence** se uvádí pro **každý z dopadů**. Jedná se o agregaci zhodnocení kvality evidence všech nástrojů, které vedou k danému očekávanému dopadu v dané variantě řešení. Každý z nástrojů je v rámci kapitoly 3.3 ZZ RIA ohodnocen jedním až pěti body za kvalitu evidence (viz. kapitola 4.2.1).
- **Robustnost v návaznosti na budoucí vývoj** se typicky uvádí **pro každou z variant**, přičemž je ji též možné doplňkově uvést i pro vybrané klíčové dopady. Pokud se zpracovalo primárně kvalitativní zhodnocení robustnosti vůči budoucímu vývoji, je dostačující popsat hlavní trendy či scénáře, které pravděpodobně ovlivňují účinnost či efektivitu (hospodárnost) dané varianty a jak. V takovém případě se bude jednat o jeden z „řádků“ dopadové tabulky (popsané v následující podkapitole). Pokud došlo i ke kvantitativnímu zhodnocení robustnosti vůči budoucímu vývoji, je možné u nejrelevantnějších dopadů uvést jejich robustnost, například pomocí rozdělení odhadu dopadu na několik možných scénářů (např. scénář ekonomické krize, očekávaného ekonomického růstu a scénář optimistického ekonomického růstu), nebo pomocí definice budoucích scénářů, ve kterých daná varianta řešení funguje oproti ostatním zvažovaným variantám „nejlépe“ či „nejhůře“.

Doplnění těchto informací umožní při výběru nejvhodnější varianty řešení zvážit i její robustnost v návaznosti na budoucí vývoj, což by na základě pouze jednoho agregovaného odhadu dopadu nebylo možné.

Analýza robustnosti je iterativní a může vstupovat jak do fáze popisu dopadů (prioritizace důležitých neznámých či nejistot), tak zejména do procesu analýzy dopadů a výběru nejvhodnější varianty řešení.

Pochopení důležitosti proměnných a předpokladů má přidanou hodnotu i vzhledem k principu proporcionality analýzy. Pokud je určitý předpoklad zásadní pro výsledný odhad dopadu, je třeba se na něj zaměřit a důkladně analyzovat vliv jeho změn. Pokud je naopak předpoklad pro výsledný odhad relativně nedůležitý, můžeme mu věnovat méně pozornosti.

Analýza citlivosti se soustředí na vstupní předpoklady výpočtů a modelů a zjišťuje, jaký vliv mají předpoklady a proměnné na výsledky. Může se jednat i o technické či koncepční předpoklady, ale nejčastěji se jedná o předpoklady o vývoji jednotlivých proměnných jako je demografické složení populace, úrokové sazby, cena komodit, ekonomický růst, či další.

Strategický výhled (foresight) se zaměřuje na (dalekou) budoucnost, kde má citlivostní analýza současných modelů omezenou přidanou hodnotu, a definuje **trendy či scénáře budoucnosti**, které jsou pak využity pro analýzu robustnosti.

Tyto metody se vzájemně doplňují. Analýza citlivosti se zaměřuje více na kvantitativní modelování, ale se vzdálenější budoucností vzrůstá i míra nejistoty, a tedy i šance, že kvantitativní modelování bude mít malou vypovídací hodnotu. V horizontu mnoha let je velice obtížné pouze na základě současného stavu modelovat, nebo jinak „předpokládat“, jaký bude budoucí vývoj. Vzájemné kombinace technologického, ekonomického či sociálního vývoje mohou budoucí stav vychýlit do podoby, kterou nelze ze současných dat přímočaře odvodit. Odhady na základě modelování do takto daleké budoucnosti se obvykle vyznačují vysokou úrovní nejistoty. Foresight zde doplňuje citlivostní analýzu užším výběrem specifických scénářů, které jsou pravděpodobnější nebo jinak důležité pro dané hodnocení dopadů než téměř neomezený výčet scénářů, kterého bychom teoreticky dosáhli globální citlivostní analýzou.

4.4.2.1 Analýza citlivosti

Logika citlivostní analýzy vychází ze zamyšlení se nad klíčovými faktory (proměnnými), které vstupují do analýzy dopadů a vlivem jejich změn na výsledky analýzy. Obvykle se zvažují dva typy faktorů:

- **Klíčové předpoklady:** Každá regulace má intervenční logiku, která vždy předpokládá něco o světě a o fungování dotčených subjektů v takovém světě. Často se jedná například o ekonomické podmínky, motivace aktérů, či dostupné technologické řešení. Které z těchto předpokladů jsou klíčové pro fungování intervenční logiky a které ne? Jak robustní je podkladová evidence a u kterých specifických parametrů tedy panuje (ne) jistota?
- **Různé scénáře vývoje:** Zde se nevychází z navrhovaných řešení, ale z možných scénářů vývoje světa jako takového.

Citlivostní analýza je často aplikována na případy, kdy hodnocení dopadů regulace obsahuje kvantitativní modelování či výpočty. V takovém kontextu se snažíme nejprve identifikovat klíčové zdroje nejistoty ve vstupních proměnných a předpokladech a následně se modeluje dopad jejich změn.

Lokální citlivostní analýza zkoumá vliv **individuálních parametrizací a parametrů** (změn jedné či více proměnných na specifickou hodnotu) na výsledky modelu. Nejjednodušším a nejčastějším přístupem je zkoumání změn výsledků modelu v reakci na změnu jednoho parametru při zachování hodnot ostatních parametrů (tzv. One-at-a-Time (OAT) přístup). Tato metoda je intuitivní a nenáročná a umožňuje zjišťovat reakce modelu na změnu jednoho parametru (např. nižší průměrný dopad nástroje). Metodu lze aplikovat i na komplexnější přístupy, které ale typicky vycházejí z logiky změny individuálních parametrů.

Globální citlivostní analýza zohledňuje vliv změny **všech vstupních parametrů současně a v celém jejich rozsahu**. Tento přístup je komplexnější a nezaměřuje se na specifické hodnoty parametrů, ale na interval možných hodnot parametrů (odhad parametru od x po y). Pomocí metod jako Monte Carlo se pak vybírá určité množství parametrizací modelů, které se simulují. Výsledek může, na rozdíl od lokální citlivostní analýzy, zachytit interakce mezi parametry. Specifické metody pro tuto analýzu jsou často založeny na analýze rozptylu hodnot a počítají individuální důležitost každého vstupního parametru (například Sobolovy indexy), nebo na cíleném hledání možných **scénářů**, ve kterých model generuje velice dobré, či naopak velice špatné výsledky (tzn. kdy varianta řešení začne selhávat, nebo naopak bude nejefektivnější).

4.4.2.2 Strategický výhled (Foresight)

Strategický výhled může pomoci předvídat trendy, rizika, vznikající problémy a jejich potenciální negativní dopady i příležitosti.⁹ Zkoumá jak se výsledky analýzy dopadů, a tedy i očekávaná schopnost regulace dosáhnout stanovených cílů (účinnost), změní v situaci, kdy bude budoucnost podstatně odlišná. Jedná se v podstatě o **citlivostní analýzu vůči různým scénářům budoucnosti**.

Metody strategického výhledu pracují s konceptem megatrendů a scénářů.

Megatrendy jsou definované dlouhodobé globální hybné síly a spouštěče změn, které jsou již patrné v současnosti a pravděpodobně budou mít významný dlouhodobý

⁹ Popis megatrendů a zpracování scénářů vyžaduje komplexní samostatnou analytickou práci (např. analýza financování výzkumných aktivit). Proto se v rámci hodnocení dopadů spíše využívá existujících foresightových studií - například Strategic Foresight Toolkit OECD (OECD, 2025) a výstupy institucí EU.

vliv. Patří mezi ně například klimatická změna, demografické změny či automatizace. Megatrendy relevantní pro ČR jsou zpracovávány zejména na evropské úrovni.⁹ Společné výzkumné středisko Evropské komise spravuje tzv. Megatrends Hub s průběžně aktualizovanými zdroji o megatrendech evropského významu (Competence Centre on Foresight, 2024). Tyto megatrendy lze použít i v kombinaci s pohledem na klíčové faktory při analýze citlivosti nebo jako podklad pro tvorbu scénářů.

Scénáře jsou věrohodné konzistentní obrazy budoucnosti, které popisují budoucnost s dostatečným detailem, relevantním pro analýzu regulací. Zohledňují způsob, jakým se některé (mega)trendy mohou navzájem vylučovat nebo doplňovat. Scénáře mohou vycházet z jednoho nebo více megatrendů. Referenční scénáře, které lze využít, zpracovalo například Společné výzkumné středisko Evropské komise (Vesnic-Alujevic et al., 2023), včetně příkladu jejich využití při hodnocení navrhované regulace (Vesnic-Alujevic a Störmer, 2024). Relevantní foresightové publikace vydává také evropská interinstitucionální iniciativa ESPAS (ESPAS, n.d.).

Scénáře a megatrendy lze použít kvantitativně (obdobně jako v případě citlivostní analýzy) nebo kvalitativně, tedy úvahou nad tím, zda klíčové megatrendy mají vliv na **klíčové faktory** navrhované regulace, či zda je vhodné použít **definované scénáře** pro testování robustnosti. Vždy nejprve identifikujeme nejrelevantnější megatrendy či scénáře, následně analyzujeme jejich konsekvence na očekávané dopady připravované regulace (resp. posuzujeme, zda je vůči nim regulace robustní, a do jaké míry v případě provedení kvantitativní analýzy konsekvencí zvolených scénářů na dopady každé varianty).

Scénáře i megatrendy se také dají zakomponovat do simulačních modelů. Při tomto přístupu jsou specifické scénáře operacionalizovány na proměnné, které vstupují do modelu a umožní předvídat budoucí stav i v těchto scénářích (tzn. vypracovat lokální citlivostní analýzu pro daný scénář). Scénáře identifikované pomocí foresightu mohou být pravděpodobnější než náhodné kombinace vstupních parametrů, které analýza citlivosti typicky generuje, a mohou tak být dobrým vodítkem pro posouzení robustnosti.

4.4.3 Dopadová tabulka

Výsledek syntézy informací o dopadech jednotlivých variant je prezentován v tzv. dopadové tabulce. Dopadová tabulka zobrazuje souhrnné informace o všech relevantních dopadech variant řešení v uceleném formátu.

Obvykle je dopadová tabulka tvořena sloupci, ve kterých jsou specifikovány zvažované varianty řešení problému a řádky, ve kterých jsou uvedeny všechny identifikované relevantní dopady. V buňkách tabulky je pak obsažena informace o **konkrétním dopadu** (jeho velikosti, popř. distribuci a robustnosti z hlediska kvality evidence) **při volbě dané varianty**.

Je vhodné pod označením variant uvést přehled nástrojů, které jsou v jednotlivých variantách regulace využívány tak, aby byla tabulka pro čtenáře srozumitelná i bez listování ZZ RIA a hledání náplně různých variant řešení.

Dopadová tabulka je shrnutím všech informací o dopadech, které byly shromážděny během popisu dopadů (viz. kapitola 4.2 a 4.3), včetně informace o robustnosti evidence, která je k odhadu působení dopadů v jednotlivých variantách dostupná. Je vhodné ji

⁹ Na základě foresightových poznatků lze také iniciovat regulaci (nebo jinou intervenci) s cílem zvýšení odolnosti společnosti či ekonomiky nebo využití rysujících se příležitostí. Jedná se o použití foresightu v počátečních stádiích tvorby politik, tedy u nastavení politické agendy a při definici problému dané regulace. Tímto způsobem využití foresightu se Manuál nezabývá.

doplnit i textovým souhrnem tak, aby byla pro čtenáře co nejtransparentnější a bylo zřejmé, jak byly dopady v tabulce určeny. V tabulce by se neměly objevovat nové informace, které v popisu dopadů nejsou řádně vysvětleny.

V tabulce je vhodné se pokusit o kvantifikaci a monetizaci maxima dopadů. Dopad pak uvádíme jak ve fyzických jednotkách, tak v jeho monetárním vyjádření. Pokud ani jedno není možné, uvedeme alespoň kvalitativní popis, ze kterého je zřejmý rozdíl v dopadu mezi jednotlivými variantami. Výpočty celkových dopadů je třeba prezentovat transparentně, aby bylo jednoznačné, jak byl spočten celkový dopad. U jednoduchých výpočtů lze postup zahrnout rovnou do tabulky, u složitějších výpočtů je třeba je vysvětlit v textové části a na tu se potom v tabulce odkázat.

Je pravděpodobné, že některé buňky tabulky seznamu dopadů budou na začátku procesu prázdné nebo poloprázdné: o daném dopadu buď nejsou dostupné žádné nebo jen omezené informace, popř. pouze hypotézy, které je třeba ověřit, nebo jsou k dispozici pouze kvalitativní údaje, která je třeba kvantifikovat. Metodám získání chybějících poznatků o dopadech se věnuje kapitola 8.

Tabulka dopadů hraje při vyhodnocování a srovnání variant řešení problému několik rolí:

- Umožňuje explicitně uvažovat nad tím, jaké informace o dopadech jsou k dispozici a jaké je potřeba doplnit.
- Pomáhá pracovat s dopady proporcionálně. U každé buňky v tabulce je možné se zamyslet, zda úsilí potřebné na získání informací o daném dopadu odpovídá významu daného dopadu v celém kontextu.
- Usnadňuje rozvahu nad heterogenitou dopadů. Je vhodné o daném dopadu uvažovat souhrnně, nebo je třeba jej rozložit na více řádků, protože se dopad liší např. pro různé cílové skupiny či části populace, nebo se různě projevuje v čase?
- Umožňuje strukturovat nejistotu související s každou variantou a nejistotu vyplývající z různé kvality dostupné evidence ohledně jednotlivých dopadů.

Z dopadové tabulky by mělo být snadno zřejmé, jaké přínosy a náklady má každá z posuzovaných variant řešení oproti variantě nulové, jaké jsou rozdíly mezi variantami z hlediska různých dotčených subjektů a jak robustní a kvalitní je evidence, na základě které dopady odhadujeme.

Box 14

Dopadová tabulka – dopad variant na zvýšení zaměstnanosti matek

V dopadové tabulce jsou shrnuty dopady tří variant zavedení regulace s cílem zvýšit zaměstnanost matek s malými dětmi. V buňkách tabulky jsou konkrétní dopady v rozlišení podle jednotlivých variant, které vychází z popisu dopadů v kap.3 ZZ RIA a prezentují je v ucelené a srovnatelné podobě.

Tabulka shrnuje závěry evidence o dopadech, neprezentuje nová zjištění. Jde opět o zjednodušený příklad s výběrem jen několika dopadů, v realitě by dopadů bylo více. Do reálné dopadové tabulky je třeba zahrnout všechny identifikované dopady regulace.

Dopad regulace na zvýšení zaměstnanosti matek je rozdělen na dvě skupiny matek, na které regulace působí různým způsobem. Pro matky s dětmi ve věku 2-3 roky se mění přímo nastavení délky jejich rodičovské dovolené, která se krátí ze tří let na dva roky a mohou využít garance místa v předškolním zařízení. Zatímco ve variantě 0 by byly ekonomicky neaktivní na rodičovské dovolené, ve změnových variantách je vyšší pravděpodobnost, že se nechají zaměstnat. Dopad na matky se staršími dětmi (resp. na kohortu matek, kterých se již dotkne zkrácení doby rodičovské, ale kterým děti poté odrostou) je odlišný v tom, že přímý dopad zkrácení doby mimo trh práce se projeví v jejich zaměstnanosti a výdělci i v období, kdy jsou děti starší, a tedy i v současnosti (variantě 0) v té

době již matky nejsou na rodičovské dovolené a děti mají nárok na školku.

Podle evidence, popsané v kapitole 3 ZZ RIA, má jak zkrácení rodičovské dovolené, tak vyšší dostupnost péče o děti pozitivní dopad na zaměstnanost žen. V případě implementace pouze jednoho z obou nástrojů bude dopad slabší než v případě implementace obou nástrojů, kdy jsou matky nejen motivovány k návratu na trh práce, ale mají i možnost využít dostupné předškolní péče.

Předpokladem je, že samotné zkrácení rodičovské dovolené povede k nárůstu podílu zaměstnaných žen v období, kdy mají děti ve věku 2-3 roky o 20 p.b., samotné zajištění nabídky předškolní péče o děti od 2 let k nárůstu o 15 p.b. a při využití obou nástrojů k nárůstu o 30 p.b. (odkaz na zdroj a argumentaci odhadu – podklad pro hodnocení robustnosti).

Kratší rodičovská dovolená a zvýšení zaměstnanosti žen povede k dalším dopadům:

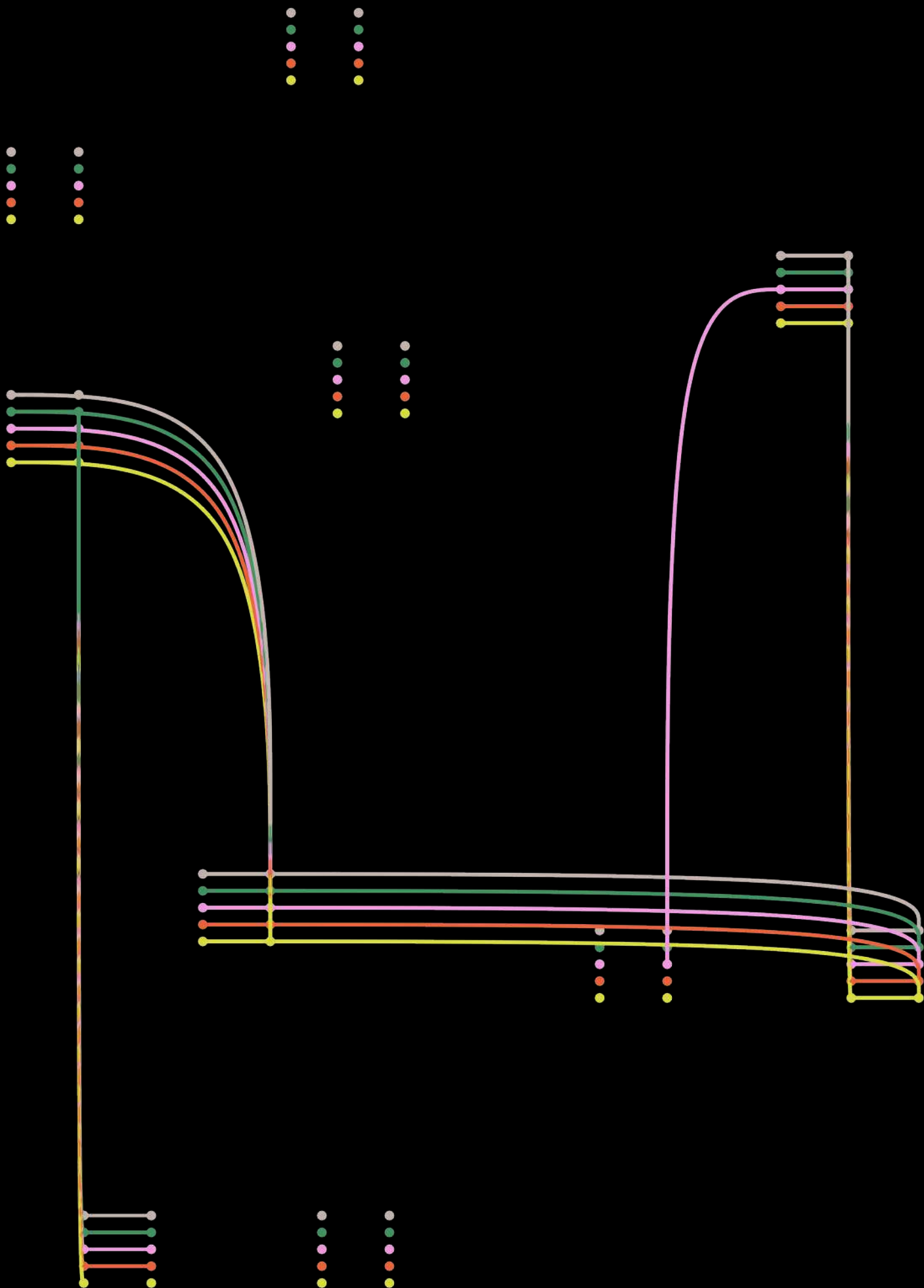
- Časnější návrat na trh práce bude mít dopad i na míru zaměstnanosti žen se staršími dětmi. Předpokladem je, že míra nezaměstnanosti žen po ukončení rodičovské dovolené se sníží o 3 p.b. pro ženy s dětmi ve věku 4-6 let. (odkaz na zdroj a argumentaci odhadu)
- Časnější návrat na trh práce bude mít dopad na celoživotně vyšší úroveň příjmů z důvodu kratší pracovní pauzy, nižší ztrátě lidského kapitálu a vyšší ochotě zaměstnavatelů investovat do rozvoje žen. Předpokladem je, že příjmy žen budou v průměru o 10 % vyšší. (odkaz na zdroj a argumentaci odhadu)
- Dodatečný příjem v období, kdy by matka byla z důvodu delší rodičovské dovolené ekonomicky neaktivní, ale nyní má vyšší pravděpodobnost zaměstnání (2-4 roky věku dítěte). Průměrně jde o období v délce 1,5 roku. (odkaz na zdroj a argumentaci odhadu)
- Vyšší příjmy z dodatečně zaměstnaných matek a díky jejich celoživotně vyšším příjmům budou znamenat dodatečné příjmy státního rozpočtu na daních z práce fyzických osob, sociálního a zdravotního pojištění. (30 % z navýšení celkových hrubých příjmů matek)

Pro výpočet monetizované hodnoty uvedených dopadů používáme jako základ pro pracovní příjem hodnotu roční hrubé mediánové mzdy ve výši 480 tis. Kč (tj. 336 tis. Kč čistého). Společným časovým horizontem pro hodnocení všech dopadů je období 10 let. Náklady i přínosy budoucích let diskontujeme sociální diskontní sazbou ve výši 3%.

Výdaje na garanci předškolního vzdělávání pro děti od 2 let jsou vypočteny na základě předpokladu průměrného ročního nákladu na jedno dítě ve výši 100 tis. Kč (odkaz na zdroj odhadu), ať už se jedná o místo ve veřejném zařízení nebo proplácení soukromé péče.

Výdaje na rodičovský příspěvek se nemění, pouze se zkracuje doba pro jeho pobírání. Výdaj na příspěvek tedy zůstává stejný.

DOPADY	NÁSTROJE	VAR 0	VAR 1	VAR 2	VAR 3	Hodnocení robustnosti evidence o dopadu
	zkrácení doby pro rodičovský příspěvek					
	garance místa ve školce					
Zvýšení zaměstnanosti žen s dětmi ve věku 2–3 roky						
vyšší zaměstnanost – dodatečný čistý příjem 2 roky, 336 tis. Kč/rok	fyzické jednotky	0	o 20 p.p. (80 tis. žen)	o 15 p.p. (60 tis. žen)	o 30 p.p. (120 tis.žen)	● ● ● ●
	monetární hodnota	0	672 tis. Kč * 80 tis.žen	673 tis. Kč * 60 tis. žen	674 tis. Kč * 120 tis. žen	
zvýšení celoživotního příjmu (horizont 10 let)	fyzické jednotky	0	o 10 %	o 10 %	o 10 %	● ●
	monetární hodnota (současná hodnota 10 % čisté mzdy za 10 let)	0				
dodatečné příjmy státního rozpočtu	monetární hodnota (30 % dodatečných příjmů)	0				● ● ●
Zvýšení zaměstnanosti žen s dětmi ve věku 4–6 let						
zvýšení celoživotního příjmu (horizont 10 let)	fyzické jednotky	0	o 3 p.b. (12 tis. žen)	o 3 p.b. (12 tis. žen)	o 3 p.b. (12 tis. žen)	● ●
	monetární hodnota (současná hodnota 10 % čisté mzdy za 10 let)	0	o 10 %	o 10 %	o 10 %	
dodatečné příjmy státního rozpočtu	monetární hodnota (30 % dodatečných příjmů)	0				● ●
Náklady na předškolní péči						
náklad dodatečné předškolní péče o děti 2-4 roky	fyzické jednotky	0	plus 80 tis dětí	plus 60 tis dětí	plus 120 tis dětí	● ● ● ●
	monetární hodnota	0	8 mld. Kč/rok	6mld. Kč/rok	12 mld. Kč/rok	
Další dopady						
administrativní náklady	fyzické jednotky (hodiny práce,...) monetární hodnota (hodnota stráveného času, poplatky, plnění podmínek regulace,...)					
dopad na vývoj dětí	změna kognitivních schopností díky delší době předškolního vzdělávání					● ● ●



5 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Na základě syntézy informací o dopadech variant řešení a jejich přehledu v dopadové tabulce je možné přistoupit ke stanovení pořadí variant a výběru preferované varianty. V dopadové tabulce jsou přehledně shrnuty všechny dopady (monetizované, kvantifikované i jen kvalitativně vyhodnocené) všech variant řešení problému.

Ke stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnější je třeba definovat kritéria, která má nejvhodnější řešení splňovat a varianty s ohledem na tato kritéria vyhodnotit. Toto vyhodnocení je vhodné provést v **tabulce vyhodnocení variant**. Tabulka vyhodnocení variant má stejně jako dopadová tabulka ve sloupcích uvedené jednotlivé varianty řešení (a přehled nástrojů, které jsou v jednotlivých variantách využívány). V řádcích tabulky jsou definována kritéria, podle kterých pořadí vhodnosti variant vyhodnocujeme.

Vždy musí být zohledněna tři hlavní kritéria. Prvním je účinnost vzhledem k cíli intervence (effectiveness), která vychází z celkových přínosů varianty (viz kapitola 7.4.1). Druhým je **efektivita (hospodárnost, efficiency)**, která odráží poměr přínosů a nákladů (viz kapitola 7.4.2). Třetím kritériem je **robustnost**, jak z hlediska kvality podkladové evidence pro účinnost jednotlivých variant, tak z hlediska citlivosti výsledků na změny parametrů a robustnosti vůči možnému budoucímu vývoji (viz kapitola 4.4.2).

Do vyhodnocení mohou být zahrnuta další hodnotící kritéria, je ale nutné jasně zdůvodnit, proč je nezbytné je brát v úvahu a není možné je zahrnout do hodnocení účinnosti a hospodárnosti. Při výběru těchto kritérií je důležité ověřit, že nedochází k tzv. double counting, tj. zohlednění jednoho kritéria vícekrát. K tomu může dojít například když dvě nebo více kritérií vychází ze stejného jevu (tzn. jsou měřeny pomocí stejné veličiny). Příkladem může být například hodnocení kritérií jako „snížení chudoby“, „zlepšení sociální koheze“ a „posílení společenské solidarity“. I když se nejedná o stejná kritéria, silně spolu interagují a snížení chudoby by pak mohlo být „započítáno“ třikrát (jednou jako samostatné kritérium a dvakrát jako faktor sociální koheze a společenské solidarity). Vhodnější přístup k výběru kritérií by se soustředil pouze na jedno z těchto kritérií, nebo je agregoval do jednoho kritéria (např. „sociální soudržnost“).

Do vyhodnocení vhodnosti variant vstupuje často více kritérií než odpovídá výstupům čisté analýzy přínosů a nákladů (CBA). Pro tato kritéria, stejně jako pro hodnocení kvalitativních kritérií jejichž hodnotu nelze kvantifikovat, lze využít postupy Multikriteriální rozhodovací analýzy (MCDA). Pro vyhodnocení kvalitativních dopadů je důležité využít transparentní a dostatečně robustní **bodovou škálu hodnocení**.

Bodové škály musí používat konzistentní stupnice (např. 1-5 nebo 1-10). Je nutné poskytnout slovní popis pro každý stupeň stupnice s konkrétními příklady, aby všichni hodnotitelé pochopili, co daný stupeň znamená, ideálně včetně referenčních případů pro kalibraci škály (tzn. co jsou nejhorší a nejlepší možné výsledky). Je také nutné říct na základě jakých informací, evidence a kritérií se má daný dopad hodnotit. Subjektivní termíny jako „dobrý“ bez dalšího vysvětlení nejsou dostatečné. Častou chybou je nekonzistentní interpretace stupnice mezi různými kritérii nebo hodnotiteli, proto je užitečné použít více nezávislých hodnotitelů a jejich výsledky následně agregovat.

Existuje více přístupů k bodovým škálám. Příkladem může být

- referenční škála, ve které nejlepší výsledek na daném dopadu získá maximální počet bodů (např. 100) a ostatní dostanou bodů méně podle toho, jak vzdálené dopady jsou od nejlepší varianty (analogicky k popisu bodových škál výše za použití transparentních pravidel a vysvětlení celé bodové škály).
- párové porovnání, ve kterém je každá varianta porovnána s každou další a za každé „vítězství“ nad další variantou obdrží jeden bod. Způsob bodování závisí na typu dopadu a na tom, jaký druh kvalitativního hodnocení se na něj nejlépe aplikuje. Konkrétní způsob bodování musí být jasně vysvětlen a zdůvodněn.

Dále je nezbytné transparentně stanovit a zdůvodnit váhy jednotlivých kritérií (tzn. jak důležitá jsou pro výsledné hodnocení), a to i případně, že všechna kritéria jsou zohledněna

stejnou vahou. Celkové vyhodnocení variant pak typicky probíhá jako agregace celkové hodnoty bodů pro každou variantu na základě váhy kritéria a získaných bodů na bodové škále.

Pro snížení inherentní subjektivity při volbě dalších kritérií a vah lze jejich stanovení provést způsobem, který pracuje s perspektivami více expertů (např. s využitím metody Delphi).

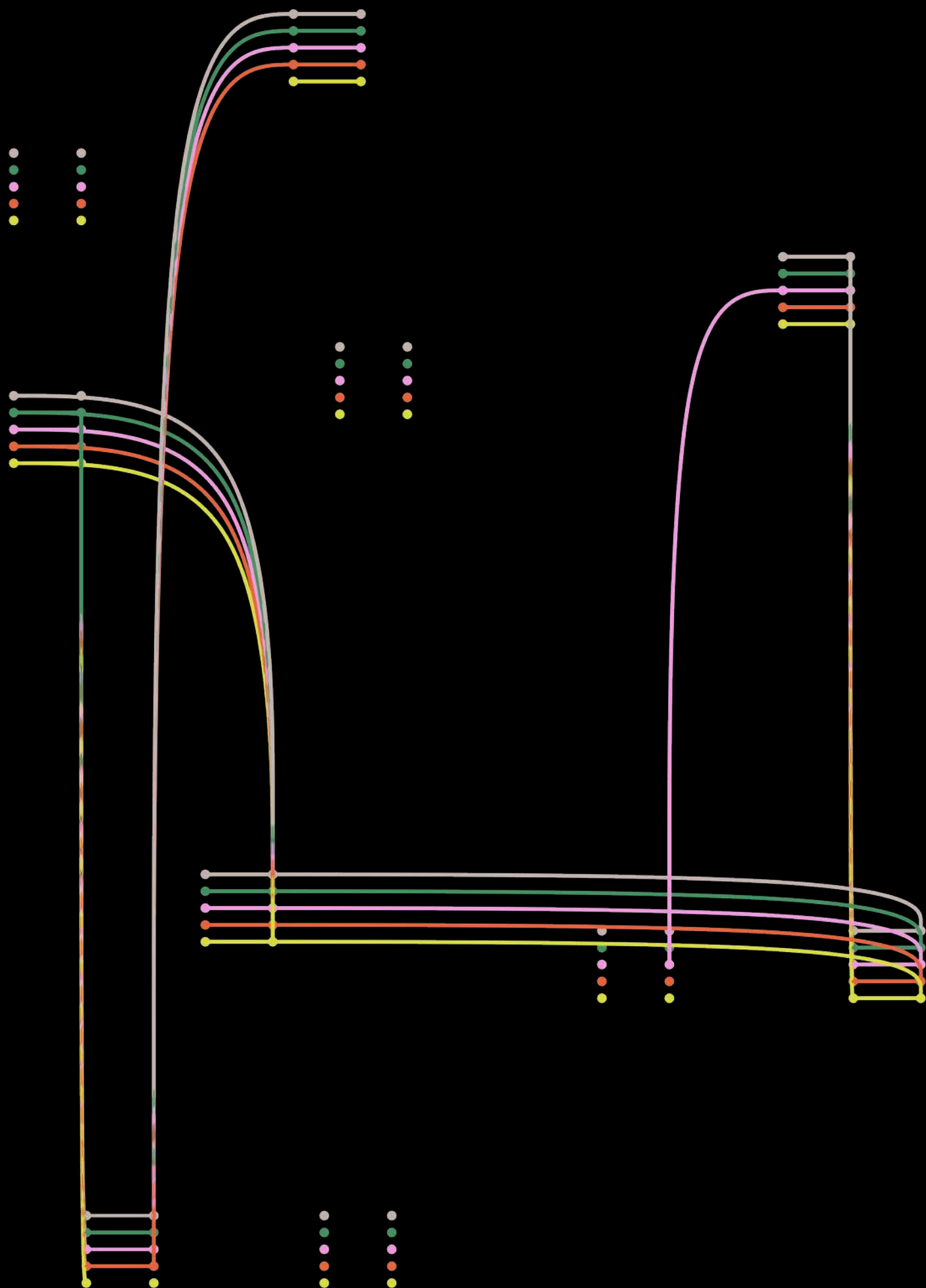
Z **tabulky vyhodnocení variant** má být snadno pochopitelné, které varianty řešení jsou nejvhodnější a nejméně vhodné podle všech relevantních kritérií hodnocení, zejména z hlediska jejich účinnosti a efektivity (hospodárnosti) a jak je každá varianta odolná vůči nejistotě (jak vstupní podkladové evidence, tak vůči nejistotě budoucího vývoje).

Předkladatel na základě tabulky vyhodnocení variant **určí nejvhodnější variantu pro řešení problému** a následně ji rozpracuje do návrhu právního předpisu. Ve výjimečných případech je možné předložit ZZ RIA jako samostatný dokument vládě, která na základě dopadové tabulky a tabulky vyhodnocení variant rozhodne o nejvhodnějším řešení. V takových případech je dobré stanovit pořadí variant podle důležitosti různých kritérií (např. která varianta je nejlevnější, která nejefektivnější, která nejméně omezuje svobodu atd.).

Box 15

Tabulka vyhodnocení variant

	NÁSTROJE	VAR 0	VAR 1	VAR 2	VAR 3
	zkrácení doby pro rodičovský příspěvek	☒	☒	☒	☒
	garance místa ve školce	☒	☒	☒	☒
Účinnost					
Monetizované přínosy celkem, v Kč	celkové přínosy z vyšší zaměstnanosti žen	0 Kč	xx Kč	xx Kč	xx Kč
Kvantifikované přínosy, které nebyly monetizovány	pozitivní dopad časné předškolní péče na kognitivní schopnosti dětí s nižším socioekonomickým zázemím (předpoklad kvality školek) - počet dětí	0	x tis dětí	x tis dětí	x tis dětí
Přínosy s kvalitativním hodnocením	snížení rigidity genderových rolí				
	spravedlnost přístupu k předškolní péči				
Efektivita (hospodárnost)					
Celkové náklady	celospolečenské náklady varianty	0	N1	N2	N3
	rozpočtové náklady: státní rozpočet rozpočty samospráv rodiče				
Poměr přínosů a nákladů (Benefit-cost ratio, BCR)	celkové přínosy / celkové náklady v Kč	0	xx Kč / N1	xx Kč / N2	xx Kč / N3
Kvalitativní hodnocení efektivity					
Robustnost varianty řešení					
	shrnutí kvantitativního výsledku analýzy citlivosti				
	shrnutí robustnosti varianty z hlediska budoucího vývoje (foresight)				
	robustnost kvality podkladové evidence		● ● ● ●	● ● ● ●	● ● ●
Další kritéria					



6 Implementace doporučené varianty a vynucování

Předkladatel **pro vybranou variantu řešení navrhne způsob implementace** a detailně popíše procesy, které napomohou vynucování navrhovaného řešení včetně sankcí (způsob vynucování i stanovení sankcí byly určeny již v části ZZ RIA, věnované konkrétnímu parametrickému nastavení intervencí). V této kapitole se předkladatel zaměří na detailnější popis implementace, s důrazem na:

- Určení orgánu veřejné správy, který bude odpovědný za implementaci regulace.
- Uvedení výčtu všech dalších orgánů veřejné správy, které budou hrát úlohu při implementaci a vynucování regulace.
- Uvedení činnosti, které budou regulované subjekty nuceny provádět v důsledku implementace regulace, např. poskytování informací a poradenství regulovaným subjektům, vyplňování formulářů, či jiné.

V případě, že z navrhované právní úpravy vyplývají nové úkoly pro obce a kraje, uvede předkladatel způsob a rozsah zajištění prostředků na výkon příslušných činností. Pokud jsou tyto úkoly v přenesené působnosti, uvede předkladatel přibližný rozsah požadovaného zvýšení příspěvku na výkon státní správy.

V případě nových právních předpisů tato část pak pro vybranou variantu řešení obsahuje popis:

- mechanismů pro zajištění dodržování právního předpisu ze strany regulovaných subjektů, například licencování a registrace,
- nástrojů pro odhalování porušení pravidel stanovených právním předpisem, například inspekční a monitorovací mechanismy,
- sankcí za porušení pravidel stanovených právním předpisem, například pokuty, zákaz činnosti, odnětí svobody.

Dále se předkladatel zaměří na identifikaci nezbytných informací pro administraci vybrané varianty řešení a přezkum účinnosti a efektivity (hospodárnosti) regulace, včetně zajištění nutných dat pro přezkum dle plánu sběru dat (viz podkapitola 7.6). Prvním krokem získání těchto informací a dat je zjištění, zda již některé orgány mají tyto informace k dispozici, případně je pro ně jednoduché tyto informace získat (tzn. efektivnější než získávání těchto informací jiným orgánem).

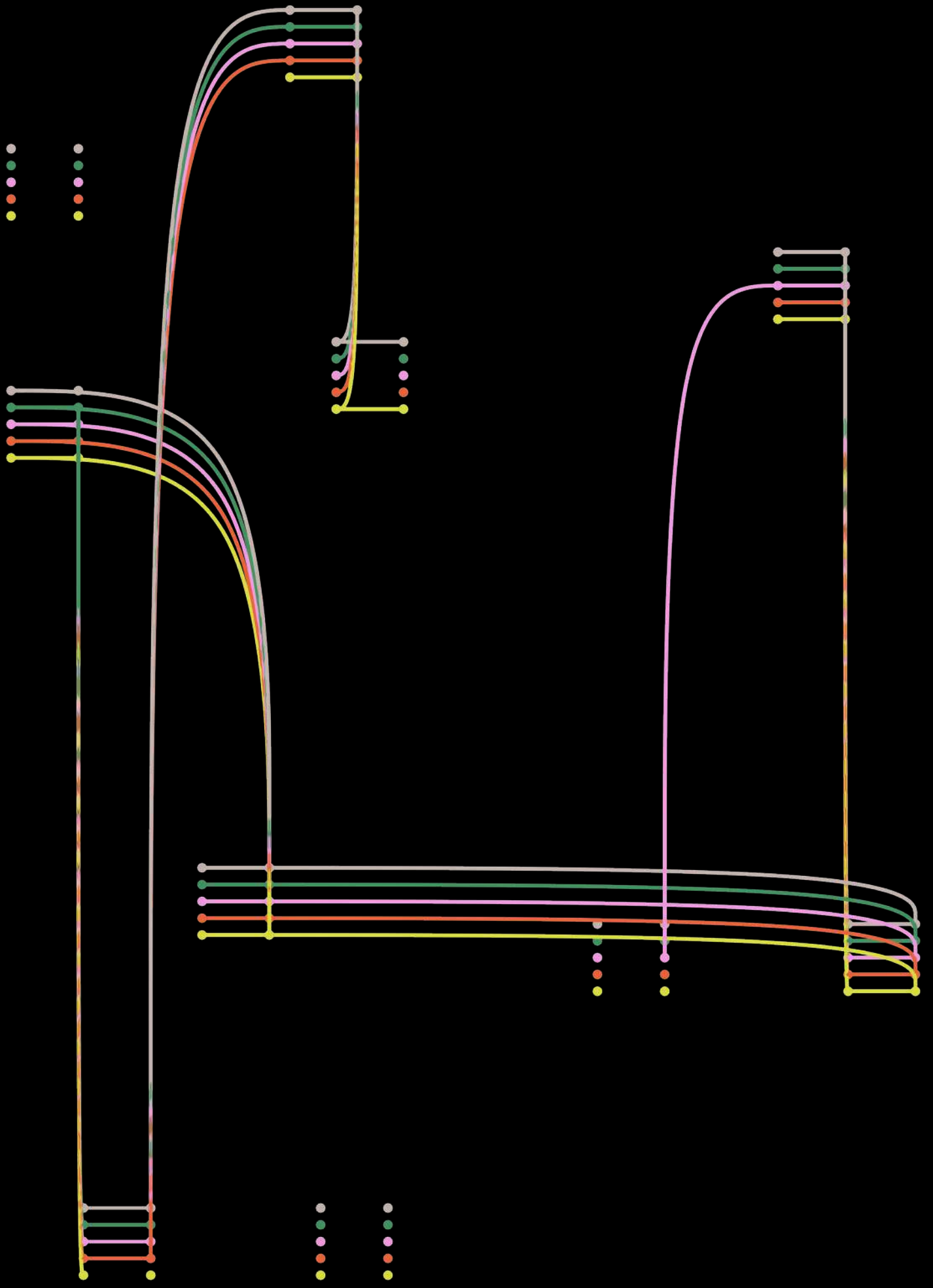
Kapitola stručně shrne rizika spojená s implementací na základě analýzy robustnosti a na základě pravděpodobnosti a závažnosti dopadu identifikuje rizika, která by měla být po přijetí legislativy prioritně analyzována a adresována.

Kapitola dále zahrnuje návrh stručného harmonogramu implementace který obsahuje klíčové kroky pro úspěšnou implementaci a přezkum včetně sběru dat, monitorování a přezkumu účinnosti regulace tak, jak je popsáno v kapitole 7.

Časté chyby při plánování popisu procesu implementace

- Popis implementace je obecný, ve smyslu „regulace bude implementována,“ aniž by identifikoval konkrétní povinnosti konkrétním subjektům a v určeném časovém horizontu.
- Popis neobsahuje informace o nutných předpokladech pro úspěšnou implementaci, a to i na straně jiných subjektů, než je předkladatel.
- Popis implementace neobsahuje způsob, jakým bude implementace změněna, pokud nedojde k naplnění nutných předpokladů.
- Popis implementace nezahrnuje kroky nutné k zabezpečení a sběru dat potřebných pro vyhodnocování účinnosti regulace (jaká data, kdo a v jaké periodicitě bude sbírat, kam je bude ukládat a kdo je bude vyhodnocovat).

Předkladatel **pro vybranou variantu řešení navrhne způsob implementace** a detailně popíše procesy, které napomohou vynucování navrhovaného řešení včetně sankcí



7 Přezkum účinnosti regulace

Návrh přezkumu účinnosti regulace je nezbytnou součástí ZZ RIA. Slouží jako základ pro monitoring fungování implementované regulace a pro zpracování ex post RIA. Přípravné práce na přezkumu je nutné zahájit ještě před nabytím účinnosti regulace, aby bylo možné od počátku systematicky sbírat potřebná data včetně těch, popisujících stav před její implementací.

7.1 Co je přezkum účinnosti regulace?

Přezkum účinnosti je proces systematického a na důkazech založeného hodnocení, jehož cílem je ověřit, zda regulace skutečně naplňuje stanovené cíle a jaké má reálné dopady na všechny dotčené subjekty. Tento proces zahrnuje sběr a analýzu dat, vyhodnocení dopadů a posouzení, zda regulace přispívá k řešení problémů, které byly důvodem jejího přijetí.

Bez důkladného přezkumu účinnosti nelze říci, zda je regulace efektivně nastavená a implementovaná. Přezkum pomáhá identifikovat, kde regulace funguje dobře i kde dochází k nežádoucím vedlejším dopadům. Na základě těchto zjištění lze navrhnout úpravy, které zvýší účinnost a efektivitu (hospodárnost) regulace a sníží její negativní dopady (např. administrativní zátěž).

Stejně jako v případě ex ante hodnocení dopadů, je i cílem ex post RIA poskytnout kvalitní a relevantní podklady pro rozhodování. Výsledky přezkumu účinnosti mohou vést k úpravě, zrušení nebo nahrazení stávající regulace a vstupují do ex ante hodnocení případných následných úprav regulace.

Kvalitně provedený přezkum umožňuje přijímat informovaná rozhodnutí na základě ověřených dat a přispívá k efektivnímu využívání veřejných zdrojů. Transparentní a dobře komunikovaný přezkum účinnosti také posiluje důvěru veřejnosti v regulaci a její přínosy.

Důvodem zahrnutí kapitoly o přezkumu do ZZ RIA je snaha zajistit, aby budoucí přezkum účinnosti byl rámcově připraven již ve fázi návrhu regulace. To umožní včasnou formulaci výzkumných aktivit potřebných pro budoucí vyhodnocení, včetně metod (evaluační design) a nastavení sběru dat (plán sběru dat).

Kapitola *Přezkum účinnosti regulace* v ZZ RIA by měla obsahovat celkový návrh přezkumu účinnosti regulace (viz obrázek 16), jehož součástí jsou zamýšlené cíle a intervenční logika (viz kapitola 3). Na základě jasně pojmenovaných cílů regulace a intervenční logiky lze stanovit formulaci hodnotících¹⁰ otázek, na které bude ex post RIA hledat odpověď pomocí relevantních výzkumných metod a dat. Detailnější popis jednotlivých kroků je popsán níže.

¹⁰ V kontextu RIA jsou zaměnitelné pojmy hodnocení, výzkum a (v případě ex post RIA) evaluace.



7.2 Cíle regulace

Jak pro ex ante hodnocení dopadů, tak pro plánování přezkumu účinnosti regulace je nezbytné jasně vymezit zamýšlené cíle a určit, vůči jakému výchozímu stavu bude účinnost regulace posuzována (nulová varianta, vyjádřená množinou výchozích hodnot indikátorů). Cílový stav lze chápat jako žádoucí budoucí situaci, ke které má regulace přispět, kde byly v očekávané míře vyřešeny definované problémy.

Stanovení obecného (hlavního) a konkrétních cílů regulace je klíčovým předpokladem nejen pro návrh regulace a její fungování, ale i smysluplné hodnocení její účinnosti. Jak je popsáno v kapitole 2.5, cíle musí být formulovány tak, aby bylo možné objektivně posoudit, zda regulace skutečně přispěla k řešení definovaného problému. K tomu slouží **metodika SMART**, která zajišťuje, že cíle jsou formulovány srozumitelně, měřitelně a realisticky. Cíle by měly být uspořádány podle úrovně obecnosti a jejich návaznosti v rámci intervenční logiky. To znamená, že mezi cíli by měla být jasná hierarchie – obvykle

od obecných (hlavních) cílů po cíle konkrétní, popř. i cíle operativní, které navazují na jednotlivá opatření. Takové uspořádání usnadňuje jak návrh regulace, tak její následné vyhodnocení.

V této kapitole je také třeba definovat indikátory pro monitoring a přezkum regulace. Indikátory by měly co nejlépe propojovat dostupná data s dopady, které jsou od regulace očekávány (viz kapitola 8.4.3). SMART cíle by měly doprovázet indikátory, které jsou tzv. RACER. Tento akronym popisuje pět klíčových vlastností kvalitních indikátorů pro přezkum:

- **Relevant (relevantní)** – ukazatel má přímou vazbu na cíle hodnocené intervence a měří to, co je pro posouzení jejích dopadů podstatné. Indikátor zohledňuje účinky intervence v přiměřeném časovém horizontu, přičemž je třeba zohlednit i frekvenci sběru podkladových dat.
- **Acceptable (akceptovaný)** – ukazatel je srozumitelný a přijímaný klíčovými zainteresovanými stranami, což zvyšuje důvěryhodnost a ochotu podle něj postupovat.
- **Credible (věrohodný)** – ukazatel je založen na spolehlivých zdrojích dat, které minimalizují chyby a zkreslení.
- **Easy (snadný)** – sběr a zpracování dat pro tento ukazatel je proveditelné v rámci dostupných zdrojů (čas, finance, personál) a nepředstavuje nepřiměřenou zátěž, která není proporční danému problému.
- **Robust (odolný)** – ukazatel poskytuje konzistentní a stabilní výsledky v čase a v různých podmínkách, a je tedy méně náchylný k náhodným výkyvům či zkreslením.

Pro každý indikátor je třeba v ZZ RIA uvést tzv. **metadata**, která zahrnují měrnou jednotku indikátoru, zdroj dat, frekvenci sběru dat a jakékoli další relevantní informace, které usnadní sdílení dat, jejich využívání, opakované použití a agregaci. Dále je třeba stanovit **výchozí hodnotu indikátoru**, aby bylo možné sledovat jeho změnu (počáteční stav, baseline). V neposlední řadě je při návrhu indikátorů třeba vzít v úvahu právní rámec ochrany osobních údajů.

7.3 Intervenční logika regulace

Základem návrhu ex post RIA je intervenční logika působení regulace, která propojuje tři klíčové prvky. Definované problémy a jejich příčiny, které má regulace řešit, cíle, kterých má dosáhnout a nástroje, které k dosažení cílů využívá. Intervenční logika varianty řešení je popsána v kapitole 3.2.1.2. Ex post RIA ověřuje, zda implementovaná varianta (kombinace zvolených nástrojů) dosahuje stanovených cílů. Pokud tomu tak není, obsahuje ex post RIA také analýzu toho, proč není zamýšlených změn dosahováno.

7.4 Hodnotící otázky

Na základě vymezení cílů regulace, intervenční logiky a rozsahu přezkumu, je možné sestavit sadu tzv. hodnotících otázek. Tyto otázky představují základní rámec, podle kterého bude ověřována účinnost regulace.

Hodnotící otázky by měly být formulovány tak, aby vedly k úplným, na důkazech (evidenci) založeným odpovědím, které přispějí k hlubšímu porozumění dopadům regulace. Otázky by měly pokrývat čtyři klíčové aspekty hodnocení:

- **Účinnost** – Naplňuje regulace své cíle? Vedla k očekávaným změnám? Má i neza-myšlené dopady?
- **Efektivita (hospodárnost)** – Jedná se o nákladově nejefektivnější řešení?
- **Potřebnost** – Je regulace stále relevantní vzhledem k vývoji řešených problémů a společenským prioritám?
- **Koherence** – Jak regulace funguje v interakci s dalšími právními předpisy a politikami?

7.4.1 Účinnost

Cílem hodnocení účinnosti je zjistit, do jaké míry regulace skutečně přispěla k dosažení stanovených cílů. Toto hodnocení přímo navazuje na cíle formulované podle metodiky SMART. ZZ RIA by měla stanovit takové indikátory, které umožní přezkum účinnosti na základě sledování jejich vývoje, a zároveň prokáží kauzální vztah mezi zavedenou regulací a pozorovanými změnami (viz kapitola 8.4.3).

Tvrzení typu „díky zavedení regulace X došlo ke zlepšení v oblasti Y“ má kauzální charakter a vyžaduje odpovídající metodologii a evaluační design (viz kapitoly 8.3.2 a 8.3.3).

Pokud se cíle regulace nepodařilo naplnit, je třeba objektivně posoudit, do jaké míry to bylo způsobeno nevhodným nastavením regulace (včetně případných nedostatků při jejím vynucování) a do jaké míry šlo o vliv vnějších faktorů.

Účinnost je třeba hodnotit pro každý z hlavních cílů a problémů, které regulace v ZZ RIA řeší. Pokud regulace obsahuje více nástrojů, měl by být evaluační design schopen rozlišit jejich jednotlivé přínosy. Je třeba sledovat, jaké nástroje byly využity, v jaké podobě a s jakými konkrétními dopady.

Analýza by měla zohlednit i rozdíly v dopadech na různé skupiny aktérů, např. podle demografických, geografických, socioekonomických nebo odvětvových charakteristik.

Dále je třeba vzít v úvahu časový rámec dopadů. Pokud se očekává zpoždění mezi účinností regulace a jejími dopady, musí být tato skutečnost zohledněna v návrhu přezkumu účinnosti.

Typické příklady otázek na účinnost

1. Jak úspěšná byla intervence při dosahování (nebo pokroku směrem k) svých cílů? Do jaké míry nastaly změny, které byly na základě implementace regulace očekávané? Jak je možné prokázat kauzální vztah mezi implementací regulace a vývojem sledovaných problémů a cílů?
2. Jaké byly kvantitativní a kvalitativní dopady regulace? Jsou tyto dopady takové, jak bylo očekáváno na základě ex ante hodnocení regulace?
3. Jaké externí faktory ovlivnily dosahování cílů a jak tyto faktory interagují s hodnocenou regulací?

Otázka účinnosti regulace (včetně prokázání kauzálního vztahu mezi regulací a dopady) hraje zásadní roli a teprve po jejím zodpovězení dává smysl pokračovat k dalším otázkám efektivity (hospodárnosti), potřebnosti a koherence.

7.4.2 Efektivita (hospodárnost)

Hodnocení **efektivity** (hospodárnosti) se zaměřuje na to, jaké náklady byly vynaloženy k dosažení stanovených cílů. Hodnocení by mělo zahrnovat relevantní náklady všech dotčených subjektů, tedy nejen nákladů státu, ale i ostatních dotčených subjektů.

Klíčovým prvkem analýzy je identifikace faktorů, které tyto náklady ovlivňují. Je třeba posoudit, zda byly jednotlivé nákladové položky skutečně nezbytné pro dosažení zamýšlených výsledků, nebo zda existuje prostor pro jejich optimalizaci.

Hodnocení efektivity (hospodárnosti) porovnává celkové náklady s přínosy, které byly identifikovány v rámci předchozího vyhodnocení účinnosti. **Všude, kde je to možné, je třeba náklady i přínosy kvantifikovat.** Zohlednit je třeba i to, že náklady a přínosy nemusí být rozloženy rovnoměrně mezi všechny dotčené subjekty a je proto třeba provést distribuční analýzu.

Analýza efektivity (hospodárnosti) by měla rovněž identifikovat potenciál pro zjednodušení procesů a snížení zbytečné administrativní zátěže.

Typické otázky, které pomáhají posoudit efektivitu (hospodárnost) regulace

- Byly změny/účinky regulace dosaženy za očekávané náklady nebo se skutečné náklady lišily?
- Jaké náklady a přínosy regulace přinesla různým dotčeným subjektům? Odpovídá jejich rozdělení původním předpokladům?
- Do jaké míry jsou administrativní a adaptační náklady regulace proporcionální dosaženým změnám?
- Byly identifikovány faktory snižující efektivitu (hospodárnost) implementace regulace? Existuje prostor pro zjednodušení a snížení administrativní zátěže?

7.4.3 Potřebnost

Hodnocení potřebnosti se zaměřuje na to, zda důvody, kvůli nimž byla regulace původně zavedena, stále přetrvávají. Pokud regulace již neřeší žádný aktuální nebo očekávaný problém, pak bez ohledu na svou efektivitu (hospodárnost) postrádá smysl a stává se zbytečnou.

Otázky týkající se potřebnosti jsou zvláště důležité v případech, kdy regulace vykazuje nízkou účinnost. Nicméně i účinná regulace může být nadbytečná, například pokud se mezitím změnila politická priority, společenské potřeby, nebo kontext, ve kterém vznikla.

Základem hodnocení potřebnosti je pochopení původních problémů a jejich příčin, na které regulace cílila. Je nutné posoudit, zda problémy přetrvávají, nebo byly mezitím vyřešeny jinými nástroji nebo politikami. Stejně tak je důležité zhodnotit, zda cíle regulace odpovídají současným strategickým a politickým prioritám.

Analýza potřebnosti by měla zahrnout i výhled do budoucnosti. Měla by se zaměřit na to, jak se může situace dále vyvíjet například v důsledku technologických, společenských, environmentálních nebo ekonomických změn, a zda se dá očekávat, že regulace bude v novém kontextu nadále relevantní. Vhodné je využít poznatky z foresightových metod (strategického výhledu), jak je blíže popsáno v kapitole 4.4.2.2.

Typické příklady otázek na potřebnost

- Jak se vyvíjely problémy, které regulace původně řešila? Jsou stále aktuální?
- Do jaké míry odpovídají původní cíle regulace současným potřebám společnosti a politickým prioritám?
- Jak regulaci vnímají občané a další zúčastněné strany – považují ji za potřebnou?
- Změnily se okolnosti natolik, že je vhodné regulaci zásadně upravit nebo zcela zrušit?
- Je regulace stále relevantní s ohledem na probíhající technologické a společenské změny? Nejsou původní problémy řešeny jinými nástroji nebo politikami?

7.4.4 Koherence

Při hodnocení koherence zkoumáme, jak dobře je regulace začleněna do širšího rámce veřejných politik a právních předpisů. Cílem je zjistit, zda jednotlivé prvky regulace působí ve vzájemném souladu, nevytvářejí konflikty s jinými opatřeními a společně přispívají k naplnění stanovených cílů.

Rozlišujeme dva základní typy koherence.

- **Vnitřní koherence** se týká souladu mezi jednotlivými částmi dané regulace. Posuzujeme, jak efektivně spolupracují různé nástroje a opatření v rámci jednoho regulačního celku a zda jejich vzájemné propojení podporuje dosažení stejných cílů.
- **Vnější koherence** se zaměřuje na vztah regulace k ostatním existujícím regulacím, ať už jde v rámci stejného sektoru nebo napříč různými oblastmi politik. Příkladem může být propojení regulace chemických látek s opatřeními na ochranu zdraví, úpravou pitné vody či environmentálními opatřeními.

Nedílnou součástí hodnocení koherence je také ověření souladu regulace s relevantními strategickými dokumenty. Tento soulad by měl být zajištěn napříč všemi úrovněmi řízení, od mezinárodních závazků jako jsou Cíle udržitelného rozvoje, přes národní strategie až po konkrétní sektorové a regionální akční plány.

Box 16

Formulace hodnotících otázek

Navazuje na návrh intervenční logiky výše

Otázky o účinnosti:

Odpověď na otázky o účinnosti by měly vždy vycházet z kauzální analýzy, tedy za využití metod, které jsou schopné identifikovat kauzální vztah (například metoda rozdílu v rozdílech a další, viz kap. 8.3.2)

- Jak se se změnila zaměstnanost matek s předškolními dětmi během 6-8 let od implementace?
- Jak se změnila ve stejném období průměrná doba čerpané rodičovské dovolené?
- Funguje regulace dle očekávané intervenční logiky?
 - Zvýšila se poptávka po službách předškolní péče? Existuje také adekvátní nabídka?
 - Poptávají zaměstnavatelé případné zaměstnance na částečné úvazky?
- Lze pozorované změny přičíst reformě rodičovského příspěvku?
 - Je nutno kontrolovat jiné faktory – ekonomický cyklus, jiné politiky

Otázky o efektivitě (hospodárnosti):

- Jaké jsou skutečné celkové náklady reformy?
 - Rozpočtové + administrativní + celospolečenské náklady
 - Jaký je poměr celkových nákladů k dosaženým přínosům pro společnost?
- Jaké jsou rozdíly mezi nástroji z hlediska poměru náklady/efektivnost?

Otázky o potřebnosti:

- Je nízká zaměstnanost matek stále aktuální?
- Nejsou původní problémy mezitím řešeny jinak?
 - Např. rozvoj sítě mateřských škol a dětských skupin
 - Obecné trendy na trhu práce (částečné úvazky, home office)

Otázky o koherenci:

- Funguje reforma v souladu s dalšími opatřeními rodinné a sociální politiky?
 - Koordinace s rozvojem předškolní péče, zákoníkem práce, daňovou politikou, příspěvky na bydlení a nepojistnými dávkami, aktivní politikou zaměstnanosti
- Je reforma v souladu s aktuálními politickými prioritami a strategickými dokumenty?

7.5 Evaluační design pro přezkum účinnosti

Evaluačním designem se rozumí metoda vyhodnocení reálných dopadů regulace.

Navazuje na formulaci hodnotících otázek a stanovuje způsob, jak budou jednotlivé otázky zodpovězeny.

Při sestavování evaluačního plánu je klíčové:

- stanovit rozsah a načasování přezkumu účinnosti
- zohlednit dostupné lidské i finanční kapacity, potřebné pro realizaci hodnocení
- vybrat vhodné metody a techniky výzkumu, které odpovídají typu dopadů a výzkumných otázek
- definovat potřebná data a způsob jejich sběru
- určit, jak bude zajištěna validita a spolehlivost výsledků

7.5.1 Rozsah a časování ex post RIA

V souladu s principem proporcionality je nezbytné stanovit rozsah a časový rámec přezkumu účinnosti ještě před samotnou implementací regulace. Tato rozhodnutí přímo ovlivňují plánování sběru dat, načasování jednotlivých analytických kroků i požadavky na lidské a finanční zdroje.

Rozsah přezkumu účinnosti by měl odpovídat očekáváním předkladatele ohledně využití výstupů v dalších rozhodovacích procesech. Pokud se předkladatel rozhodne zpracovat přezkum účinnosti ve sdruženém formátu pro více regulací (viz kapitola 1.2.2), je dobré tuto skutečnost zohlednit již při plánování rozsahu a metodiky přezkumu.

Standardně by měl přezkum účinnosti pokrývat celou regulaci. V praxi je však často nutné prioritizovat pouze klíčové dopady a vyhodnotit účinnost, hospodárnost, potřebnost a koherenci hlavních nástrojů regulace, při zohlednění případných nezamýšlených dopadů.

Při vymezování rozsahu přezkumu účinnosti je třeba zohlednit zejména:

- **Definované problémy a cíle** (viz kapitola 2) – přezkum by měl pokrýt všechny problémy a cíle, které byly identifikovány ve fázi ex ante hodnocení. Pokud se v průběhu implementace objeví nové relevantní problémy, je vhodné je do přezkumu zahrnout v rámci hodnocení potřebnosti.
- **Intervenční logiku a použité nástroje** (viz kapitola 3) – přezkum by měl vyhodnotit intervenční logiku a (kde to je smysluplné) i jednotlivé nástroje zvolené varianty řešení. Časový horizont – délka datově sledovaného období obvykle zvyšuje průkaznost výsledků. Na druhou stranu příliš dlouhé prodlení s přezkumem účinnosti může znamenat zbytečně dlouhé pokračování neefektivní regulace. Při stanovení vhodného časového odstupu je třeba zvážit rychlost implementace, očekávanou dynamiku dopadů a dostupnost dat. Jednodušší regulační zásahy lze zpravidla hodnotit již po dvou až třech letech,

zatímco komplexní změny zaměřené na ovlivnění chování většího počtu subjektů vyžadují delší časový horizont. Pokud konkrétní časový rámec nevyplývá ze samotného charakteru regulace, doporučuje se jako výchozí rámec pro přezkum pětiletý horizont.

- **Dopady na různé skupiny dotčených subjektů** – Přezkum by měl rozlišovat dopady podle typu subjektů. U fyzických osob je vhodné sledovat demografické a socioekonomické charakteristiky (věk, pohlaví, příjem, vzdělání). U podnikatelských subjektů je důležité zohlednit velikost, odvětví, postavení v dodavatelském řetězci apod.

Důležitou součástí přezkumu je také analýza přímé interakce subjektů s regulací, například prostřednictvím metody mapování zákaznické cesty (viz kapitola 8.3.1). Kromě dopadů na přímé adresáty opatření (např. příjemce dotací) je nezbytné zohlednit i vliv na další subjekty, které jsou regulací ovlivněny nepřímo – například podniky, které dotace nečerpají, ale působí na stejném trhu.

Rozsah přezkumu musí odpovídat jeho účelu. Příliš úzce vymezený rozsah může vést k tomu, že přezkum nenaplní očekávání, neposkytne dostatečné vstupy pro případné úpravy regulace a nenaplní tak praktickou hodnotu pro rozhodovací procesy.

Aktualizace návrhu přezkumu účinnosti

Po přijetí regulace (legislativní úpravy) je třeba aktualizovat návrh jejího přezkumu z původní ZZ RIA. Tato aktualizace by měla zachytit všechny změny, které se odehrály od přípravy původního návrhu a odpovědět na otázky:

- Prošel návrh regulace během legislativního procesu změnami, které mohou ovlivnit její dopady?
- Změnilo se mezitím regulatorní prostředí? Přibyly nové zákony, nástroje nebo evropské směrnice, které mohou ovlivnit účinnost hodnocené regulace?
- Posunula se odborná diskuze? Objevily se nové výzkumy nebo poznatky relevantní pro hodnotící otázky?
- Nastaly významné technologické či společenské změny, které by mohly ovlivnit fungování nebo dopady regulace?

Aktualizace návrhu je klíčová pro kvalitní a relevantní ex post hodnocení. Díky ní je možné zohlednit současný kontext a přizpůsobit výzkumný přístup realitě, v níž regulace funguje.

7.5.2 Lidské a finanční zdroje

Při plánování přezkumu účinnosti je nezbytné včas zajistit odpovídající lidské i finanční kapacity. Nejčastěji slouží přezkum předkladateli jako nástroj pro zhodnocení vlastní regulace, ale v některých případech může být relevantních aktérů více, například v případě strategických přezkumů nebo regulací s dopadem na více resortů. V takových případech je vhodné zapojit klíčové aktéry již v rané fázi plánování, což umožní efektivní sdílení dat a zdrojů.

Zásadním rozhodnutím je volba způsobu realizace přezkumu, tedy zda bude zpracován interně předkladatelem, nebo s využitím externích dodavatelů. Obecně se doporučuje, aby ex post RIA nebyla zadávána externě jako celek. Interní zpracování umožňuje předkladateli lépe porozumět vlastním datům, identifikovat specifické datové potřeby a efektivněji využít výsledky analýzy v rámci dlouhodobého rozhodování úřadu.

Dobrou praxí je stejně jako při ex ante RIA vytvoření tzv. dopadového týmu, který sdružuje analytiky a věcné experty ze všech relevantních resortů. Tento tým by měl zahrnovat zástupce všech dotčených resortů, jejich příslušných útvarů a případně

i příspěvkových organizací. Doporučuje se zapojit také odborníky s různými pohledy na danou problematiku, včetně expertů z praxe nebo akademické sféry. Více o tvorbě dopadového týmu v kapitole 1.2.1.2.

Evaluace regulace je proces, který začíná již před její samotnou implementací. Je nezbytné zajistit data pro stanovení výchozího stavu (tzv. baseline), což umožní pozdější srovnání a vyhodnocení dopadů. Samotná analýza dat a zpracování závěrečné zprávy z přezkumu obvykle trvá několik měsíců. Pokud jsou k dispozici potřebné podklady (primární data, rešerše odborné literatury či vstupy od zainteresovaných aktérů), lze očekávat, že zpracování zprávy zabere přibližně šest měsíců. V případě zapojení externích dodavatelů je nutné tuto skutečnost zohlednit při sestavování časového harmonogramu.

Externí spolupráce může být vhodná zejména pro specifické části přezkumu. Příkladem může být sběr specializovaných dat v rámci ad hoc průzkumů, nebo realizace náročnějších analytických úloh, které vyžadují specializovaný výzkumný tým. Vždy je však klíčové zachovat úzkou spolupráci s dopadovým týmem, který disponuje věcnou znalostí dané oblasti. Například při výběrovém šetření by měl předkladatel aktivně vstupovat do formulace otázek pro respondenty, při zadávání modelových výpočtů je třeba s věcnou znalostí vstupovat do formulace vstupních předpokladů, parametrů a práce s mírou nejistoty. Bez koordinace s dopadovým týmem existuje velké riziko, že analýza bude odtržena od věcných potřeb a legislativního procesu zadavatele a její využitelnost tak bude značně omezená.

Cíle přezkumu musí být přiměřené dostupným kapacitám a prostředkům tak, aby jeho výstupy byly dostatečně kvalitní. S omezenými prostředky je užitečnější analyzovat důkladně klíčové problémy a dopady implementovaných nástrojů než povrchně popsat jejich celou šíři.

7.5.3 Data a výzkumné metody

Sestavování evaluačního designu je úzce provázáno s plánováním sběru dat. V praxi se doporučuje postupovat tak, že se v první fázi pro každou evaluační otázku samostatně identifikují vhodné metody, datové zdroje a analytické přístupy. Přehled běžně používaných metod a doporučení pro jejich výběr podle typu otázky je uveden v kapitole 8.3.

Aby měl zpracovatel pro zpracování přezkumu k dispozici relevantní data a mohl tak využít výzkumné metody, které jsou adekvátní dané evaluační otázce, je třeba včas naplánovat jejich sběr a způsob vyhodnocení (viz kapitola 7.6).

Součástí evaluačního designu by mělo být také posouzení možných omezení a nejistot, které mohou ovlivnit výsledky analýzy. Může jít například o nutnost pracovat s předpoklady, nebo metodologické limity při modelování. Kromě identifikace těchto omezení je důležité také navrhnout opatření, jak minimalizovat jejich dopad na kvalitu a využitelnost závěrů přezkumu.

7.6 Plán sběru dat

Nejdůležitějším výstupem této části ZZ RIA je předběžný plán sběru dat. Na základě stanovených indikátorů, formulovaných hodnotících otázek a návrhu evaluačního designu je nutné přesně určit, jaká data budou ke zhodnocení regulace potřeba, zda jsou již k dispozici, (např. v rámci administrativních dat), nebo zda bude nutné je nově získat.

Plán sběru dat by měl zajistit dostatečně kvalitní a širokou datovou základnu, která umožní použití kauzálních výzkumných metod a poskytne spolehlivý podklad pro vyhodnocení účinnosti, hospodárnosti a potřebnosti regulace. Tam, kde je to možné, se doporučuje pracovat s různorodými daty (kvantitativními i kvalitativními) a kombinovat více datových zdrojů. Tím se zvyšuje validita zjištění a posiluje důvěryhodnost výstupů celého přezkumu.

Při určování potřebných dat je vhodné postupovat systematicky a projít návrh evaluačního designu pro jednotlivé otázky. U každé otázky je důležité:

- určit, jaký typ dat bude potřeba,
- specifikovat konkrétní sledované proměnné (např. konkrétní ukazatele nebo sloupce v datových sadách),
- posoudit, zda jsou tato data již dostupná (např. ve veřejných databázích, agendových systémech nebo interních evidencích).

Pokud data k dispozici nejsou, je potřeba naplánovat jejich doplnění, ať už prostřednictvím nových reprezentativních šetření nebo jinou vhodnou metodou. Více o typech dat a metodách jejich získávání je uvedeno v kapitole 8.

Box 17

Datové požadavky a plán sběru dat pro přezkum účinnosti

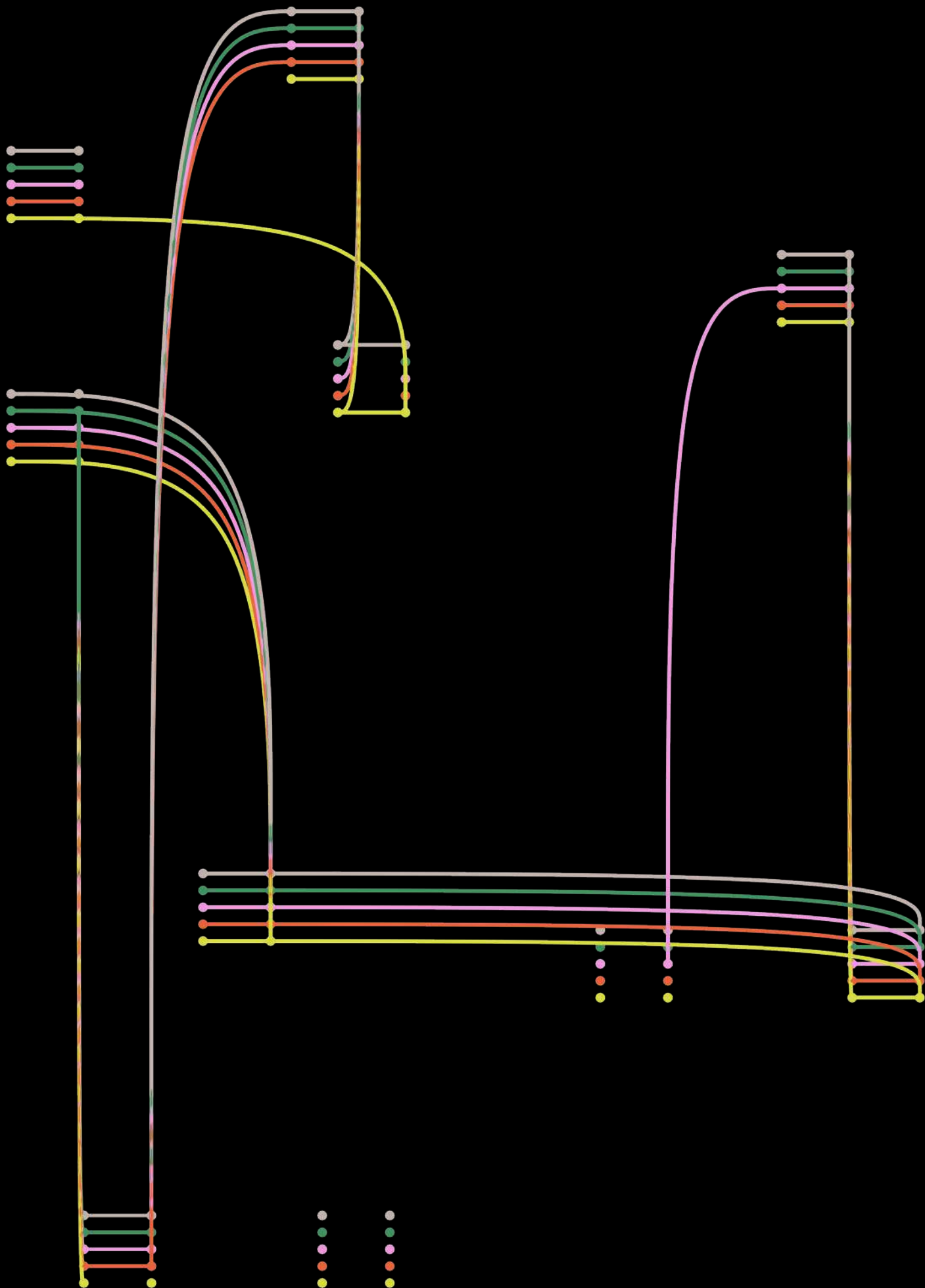
- Pro správné odpovědi na hodnotící otázky bude potřeba:
 - Monitorovat data o čerpání rodičovského příspěvku – sledovat počty, souběh s dávkami, délku čerpání, interakce se zaměstnáním, účast otců atp.
 - Propojit čerpání RP s registrem obyvatel – počty dětí a jejich přesný věk
 - Propojit data o čerpání RP s daňovými záznamy, resp. se záznamy o sociálním pojištění – jedině pak lze identifikovat, kolik se díky reformě vrátilo na daních.
 - Monitorovat infrastrukturu předškolní péče – kapacity, počty žádostí, obsazenost, způsoby využívání péče
 - Výběrové šetření pracovních sil (Labour Force Survey) – data o flexibilních úvazcích a zaměstnanosti rodičů
 - Průzkum mezi matkami (motivace, bariéry, náklady rodin, účast na trhu práce; náklady péče o děti)
 - Průzkum mezi firmami o částečných úvazcích a investicích do work-life balance.
- HARMONOGRAM: Implementace 2025 → první vyhodnocení 2028 → finální přezkum 2032-33

Časté chyby při plánování přezkumu účinnosti regulace

- Návrh přezkumu spolu s plánem sběru dat nebyl stanoven při ex ante hodnocení, ale vytvořen až ve chvíli, kdy se termín povinnosti přezkumu blížil. V důsledku nebylo možné zajistit dostatečná data, a tedy smysluplně vyhodnotit skutečné dopady regulace.
- Přezkum účinnosti v ZZ RIA je popsán obecně a spočívá v prostém konstatování, že budou splněny obecně definované cíle regulace (např. “Zvýší se zaměstnanost žen s dětmi ve věku do 6 let”).
- V přezkumu účinnosti je pouze konstatováno, že předkladatel zpětně vyhodnotí

účinnost implementovaných opatření, případně že bude pravidelně sledovat, jak je regulace účinná (např. “Bude sledována míra zaměstnanosti žen s dětmi do 6ti let”).

- Plán přezkumu neobsahuje konkrétní indikátory, které budou po implementaci regulace sledovány a které by umožnily hodnocení kauzálních vztahů mezi hodnocenou regulací a pozorovanými dopady.
- Plán přezkumu nemá stanoven způsob sběru a typ dat, které budou pro hodnocení účinnosti a hospodárnosti potřeba. Snadno tak dojde k situaci, kdy v době přezkumu nejsou předkladateli dostupná data, potřebná k vyhodnocení, např. zcela chybí data o nákladech dotčených subjektů.
- Plán přezkumu účinnosti nenavazuje na informace o vývoji sledovaných indikátorů v nulové variantě a očekávané změně v případě implementace regulace. V případě, že se předpokládá vývoj indikátorů žádoucím směrem i v případě nulové varianty, není pak možné odlišit působení regulace od „přirozeného“ vývoje.



8 Konzultace a zdroje dat



Tato kapitola se zaměřuje na to, jak v procesu RIA pracovat s evidencí a volbou analytických metod pro hodnocení dopadů regulace (RIA). Klíčovým tématem je stanovení výzkumného (evaluačního) designu¹¹, který propojuje správně formulované otázky s vhodnými metodami a daty. Kapitola představuje široké spektrum analytických přístupů – od **popisných metod** (např. analýza středních hodnot, regresní modely) přes **metody dokazující existenci, velikost a mechanismus kauzálního vztahu**, jako jsou randomizované kontrolované studie (RCT) a kvaziexperimentální postupy (metoda rozdílu v rozdílech, regresní diskontinuita, párování), až po **syntézu existující evidence** prostřednictvím systematických přehledů literatury a metaanalýz. Kapitola také zdůrazňuje význam **simulací a modelování komplexních systémů** (např. mikrosimulační modely, systémová dynamika) pro predikci dopadů politik. Nedílnou součástí je **zapojení dotčených subjektů** prostřednictvím konzultací a participace – od sběru názorových dat pomocí dotazníků a rozhovorů až po intenzivní spolupráci ve formě fokusních či pracovních skupin. Tyto metody doplňují kvantitativní analýzy o kontext a zkušenost z praxe. Kapitola 8.5 je věnována správnému způsobu citování a odkazů na evidenci.

Představení jednotlivých metod v této kapitole si klade za cíl poskytnout pouze základní orientaci v tom, jaké metody jsou vhodné pro jednotlivé druhy výzkumných otázek. Není ambicí, ani v možnostech tohoto Manuálu jednotlivé metody podrobně popisovat a nabízet návod jejich využití. Za tímto účelem musí čtenář využít dalších dostupných zdrojů, na některé z nich Manuál čtenáře přímo odkazuje.

8.1 Výzkumný (evaluační) design

Výzkumný (evaluační) design určuje jaké otázky si při hodnocení dopadů regulace klademe a jakým způsobem na ně hledáme a interpretujeme odpovědi. Obsah této kapitoly je aplikovatelný jak při potřebě využít závěry již existujícího výzkumu, tak při potřebě provést vlastní výzkum, nebo naplánovat budoucí výzkum pro přezkum účinnosti regulace.

Postup nastavení vhodného výzkumného designu u politik založených na důkazech (evidence-informed policy making) vypadá takto:

- 1. Klást si správné otázky.** Definovat výzkumné (evaluační) otázky, které jsou relevantní pro řešení daného problému a zároveň jsou zodpověditelné na základě dostupné evidence. Stanovení a druhům výzkumných otázek se věnuje kapitola 8.2.
- 2. Zvolit odpovídající metody a data.** Je třeba zvolit metodu odpovídajícímu typu otázky, kterou si klademe – využívají se odlišné metody pro popis problému, analýzu příčinných vztahů mezi jevy, nebo objasnění mechanismu fungování některých opatření. Typu otázky a použité metodě musí také odpovídat využitá data. Klíčovým úkolem při tvorbě evaluačního designu je **vhodně sladit otázku, metody a dostupná data** tak, aby výsledky měly potřebnou vypovídací hodnotu. Výběru metody a dat se věnují kapitoly 8.3 – 8.4.
- 3. Zmapovat a vyhodnotit dostupnou relevantní evidenci, která může poskytovat (dílčí) odpovědi na výzkumné otázky a využívá k tomu vhodné metody.** Vždy je třeba vyhodnotit důvěryhodnost zdroje na základě kritického zhodnocení využitého evaluačního designu (aplikované metodologie a dat). Dále je třeba provést syntézu veškeré využitelné evidence ve formě přehledu literatury (kapitola 8.3.5).

¹¹ V kontextu hodnocení dopadů a přezkumu účinnosti politik jsou termíny výzkum/evaluace zaměnitelné.

4. Identifikovat chybějící části evidence a případně doplnit mezery. Na některé výzkumné otázky (ať již z oblasti popisu problému či prokazování kauzálních vztahů) není dosud dostatečná evidence dostupná. U těchto otázek je nutné zvážit, zda je možné získat data, která nám na tyto otázky pomocí vhodné metody mohou poskytnout odpověď a zda je možné tento vlastní výzkum provést. Pokud vlastní výzkum není možné realizovat a dostupná literatura odpověď na otázku nenabízí, je třeba to transparentně uvést a pracovat ve zbytku analýzy z toho plynoucí nejistotou (viz kapitola 4.4.2).

8.2 Výzkumné (evaluační) otázky

Výzkumná otázka určuje, k jakému typu informace nebo poznání potřebujeme dospět.

Zjednodušeně lze otázky rozdělit na popisné (deskriptivní), kauzální (příčinné) a přehledové (otázky na syntézu dostupné evidence).

Popisné otázky jsou využívány zejména pro definici problému, neboli popis stavu, který je vnímán jako problematický (viz kap. 2.2).

Kauzální otázky se týkají identifikace příčin problému nebo dopadů řešení a důraz je kladen na prokázání skutečně příčinné souvislosti mezi jevy. Zodpovídání **kauzálních otázek** klade vyšší nároky na data a analytické metody. Otázky, zkoumající kauzální (příčinné) souvislosti jsou zjednodušeně tří typů.

- Otázky ohledně **existence, směru a velikosti kauzálního vztahu**, tedy zda a jak silně jeden jev ovlivňuje jiný. V kontextu veřejných politik jsou to otázky typu: „Funguje X při řešení problému Y?“, „Co funguje?“ nebo „Jak silný má X vliv na Y?“.
- Otázky ohledně **mechanismu kauzálního vztahu**, tedy toho, jakým způsobem kauzální vztah funguje. V kontextu veřejných politik jsou to otázky jako: „Proč to funguje a jak přesně?“
- Další otázkou může být, jak spolu **více systémů a kauzálních vztahů interaguje**. Jedná se o otázky jako „Jak bude fungovat systém Y společně s ostatními systémy?“, nebo „Jak na ekonomický šok X reaguje mnoho dalších aktérů v rámci daného ekonomického systému?“

Přehledové otázky syntetizují existující evidenci (typicky publikované vědecké články a studie nebo reporty), relevantní pro předchozí otázky. Jedná se tedy o otázky typu „Co říká dostupná evidence o účinnosti dané intervence?“ nebo „Za jakých podmínek/v jakých kontextech je daná intervence účinná?“, ale také otázky na spornost evidence.

Posuzování **rozporů v dostupné evidenci** je klíčovou součástí hodnocení její kvality. Často se stává, že jednotlivé studie přinášejí odlišné závěry. Pokud se opíráme jen o několik náhodně vybraných výzkumů, nelze z nich vyvodit spolehlivý závěr – celkový obraz může být zcela jiný a výrazně podporovat jednu interpretaci. Proto je nutné postupovat systematicky a hodnotit:

- **Kvalitu jednotlivých studií** – rozdílné výsledky mohou být důsledkem nevhodně zvolených metod, což snižuje interní validitu výzkumu. V takovém případě je třeba přiklonit se k důkazům založeným na robustnějších metodách.
- **Celkový soubor dostupné evidence** – pokud jsou rozporné studie metodologicky kvalitní, je nutné zhodnotit, jaký závěr převažuje. Pravděpodobnost správnosti roste s počtem studií, které daný výsledek podporují.

Rozpory mohou být způsobeny i omezenou **externí validitou**, tedy vlivem kontextuálních faktorů (např. odlišné prostředí, legislativa či kultura v jednotlivých zemích). Proto je důležité tyto faktory identifikovat a zohlednit při interpretaci výsledků.

Jednotlivé typy výzkumných (evaluačních) otázek (popisné, tři typy kauzálních, a přehledové) jsou znázorněné v obrázku 17.

obr. 17

Druhy výzkumných (evaluačních) otázek

Popis situace	Existence a velikost kauzálního vztahu	Mechanismus kauzálního vztahu
Jaká je velikost specifického jevu/ problému?	Jaký má intervence efekt na daný problematický jev? (a s jakou jistotou)	Jak přesně funguje kauzální vztah? (Z hlediska detailního mechanismu)
Jaká je distribuce tohoto jevu?	Jak veliký je tento efekt v daném kontextu?	
Jsou rozdíly mezi skupinami významné?		
Jaká je asociace mezi několika faktory?		
Simulace a modelování interakce systémů	Syntéza výzkumu a informací	
Jak spolu komplexní systémy interagují, nebo jak jedinci nebo firmy interagují s více systémy najednou?	Jaká je celková evidence o účinnosti dané intervence?	
Jak se jeden dopad projeví v komplexnějším prostředí?	Za jakých podmínek/ v jakých kontextech je daná intervence účinná?	
	Které výzkumné (evaluační) otázky zůstávají sporné nebo nevyřešené?	
	Jak konzistentní jsou výsledky napříč kontexty a výzkumnými metodami?	

Hlavním cílem všech typů výzkumných (evaluačních) otázek je zjistit, jak účinné a **efektivní (hospodárné)** jsou realizované nebo plánované intervence (viz kapitola 7.4.1 a 7.4.2). Z hlediska účinnosti je nutné prokázat, že existuje kauzální vztah mezi opatřením a řešeným problémem – tedy že regulace skutečně přináší zamýšlený účinek (účinek regulace). Efektivita (hospodárnost) pak hodnotí, jaké náklady jsou spojeny s dosažením tohoto účinku, a to nejen finanční, ale i širší společenské..

8.3 Výzkumné (evaluační) metody

Abychom mohli na výzkumné (evaluační) otázky odpovědět důvěryhodně, je nezbytné zvolit odpovídající metodu. Tato podkapitola nabízí přehled metod, které se běžně používají při hodnocení dopadů regulace, a poskytuje orientaci ve vhodných metodách podle typu otázky, na kterou mají odpovídat. Podrobný metodický výklad přesahuje rámec tohoto Manuálu, proto je text doplněn o odkazy na další relevantní zdroje.

Zásadním rozlišením mezi metodami je otázka, zda je jejich využitím možné prokázat kauzální vztah mezi dvěma jevy. Zatímco metody, které jsou používány pro popis stavu (jako například statistické přehledy, regresní analýza apod.) kauzální vztah prokázat neumí, metody, využívající tzv. kontrafaktuál jsou schopné identifikovat a měřit sílu kauzálních vztahů mezi jevy. Metodám prokázání kauzálních vztahů se věnuje kapitola 8.3.2.

Pokud si nejsme jistí, zda konkrétní metoda kauzalitu prokazuje, můžeme využít **Maryland Scientific Method Scale (SMS)** – nástroj pro hodnocení výzkumných metod podle jejich schopnosti prokazovat kauzální vztah. Tato škála (Farrington et al., 2002), popsaná například v manuálu organizace *What Works Centre for Local Economic Growth* (2016), hodnotí metody na stupnici od 1 do 5. Za kauzálně silné jsou považovány pouze metody se skóre 3 a výše. Hodnocení podle SMS je vizuálně znázorněno v obrázku 18.

	Škálovaná a detailní:	Existuje čtyři a více studií z různých kontextů, které splňují kritéria pro aplikovanou úroveň. Typické jsou zde meta-analýzy kauzálního efektu . Zároveň studie (buď samotné nebo jejich srovnání) úspěšně identifikují faktory, které mají vliv na účinnost nástroje.	Metody odpovídající na existenci a velikost kauzálního vztahu. Typicky i metody na interakci systémů a syntézu výzkumu a informací (meta-analýzy) SMS skóre 3, 4 a 5	Observační data
	Replikovaná:	Existují dvě či více studií, které splňují kritéria pro aplikovanou úroveň. Tyto studie jsou z různých kontextů a dochází ke srovnatelným závěrům.	Metody odpovídající na existenci a velikost kauzálního vztahu.	Observační data, případně reprezentativní názorová data (záleží na problému)
	Aplikovaná:	Existuje minimálně jedna studie, která zkoumá kauzální efekt nástroje na náklady nebo přínosy pomocí vhodné výzkumné metody.	SMS skóre 3, 4 a 5	
	Empirická:	Jev musí být popsán pomocí observačních dat. Data musí mít dostatečnou kvalitu a reprezentativnost aby mohla vypovídat o jevu.	Metody odpovídající na popisné otázky. SMS skóre 1 a 2	
	Teoretická:	Jedná se o jakýkoliv názor. Tuto úroveň získává každá evidence.		Názorová data
Kvalita	Úroveň evidence	Kritérium pro získání	Vhodné metody	Data

Při využívání existujícího výzkumu je kromě schopnosti správně zhodnotit využité metody a jejich závěry podstatný i proces vyhledávání výsledků výzkumu a jejich syntézy. Kapitola 8.3.5 se proto zaměřuje právě na metody přehledu literatury a systematického přehledu.

8.3.1 Popis stavu

Cílem popisu aktuálního stavu je především zjistit, jak závažný daný problém nebo jev je a kolika subjektů se týká (velikost problému), a zda se jeho dopady liší mezi různými skupinami obyvatel nebo typy subjektů (heterogenita problému). K popisu stavu (definici problému) se využívají kvantitativní a kvalitativní popisné metody, jejichž stručný přehled je předmětem této kapitoly.

Popisné metody mají význam nejen při definici problému, ale i v dalších fázích hodnocení dopadů regulace, kde slouží jako podpůrné nástroje. Například údaje o průměrných hodnotách, rozptylu nebo rozložení dat se často používají při kvantitativním modelování, nebo při výpočtu nákladů spojených s konkrétní intervencí.

Je důležité mít na paměti, že **popisné metody samy o sobě neumožňují prokázat kauzální vztah**. Poskytují cenné informace o tom, „co se děje“, ale neodpovídají na otázku „proč se to děje“, nebo zda můžeme daný jev ovlivnit nějakým konkrétním zásahem

Metody pro popis kvantitativních dat

Střední hodnota a distribuce

Tato metoda slouží k analýze a popisu základních vlastností dat, jako jsou střední hodnoty (průměr, medián, modus) a rozložení dat v populaci a to i z hlediska jejich vývoje v čase (identifikace trendů).

Je vhodná, když potřebujete kvantitativně zhodnotit, jak se data rozkládají kolem střední hodnoty a jaké mají vlastnosti, a to bez potřeby poskytnout detailní pohled na vztahy mezi proměnnými. Předpokladem smysluplného popisu dat pomocí těchto statistických kategorií je dostatečná velikost a reprezentativnost datového vzorku.

Pomocí analýzy střední hodnoty a distribuce lze například zjistit, jak změna minimální mzdy ovlivnila průměrný příjem pracovníků a jak se rozložení příjmů změnilo před a po změně.

Statistické rozdíly mezi skupinami

Metoda statistických rozdílů mezi skupinami slouží k porovnání průměrů nebo jiných charakteristik mezi dvěma nebo více skupinami.

Tato metoda umožňuje identifikovat, zda se skupiny významně liší v klíčových ukazatelích, jako jsou průměrné hodnoty, proporce nebo míry změny. Je vhodná, když je potřeba ověřit, zda jsou rozdíly mezi skupinami statisticky významné, a ne pouze výsledkem náhody. Předpokladem je dostatečná velikost datového vzorku a splnění předpokladů zvoleného statistického testu.

Regrese

Regrese je kvantitativní metoda, pomocí které je možné zjistit, jak změny v jedné nebo více proměnných (např. vzdělání, pracovní zkušenosti) souvisí s jinou proměnnou (např. výší mzdy).

Principem regrese je odhadnout statistickou závislost mezi jednou závislou proměnnou a jednou či více nezávislými (kontrolními) proměnnými. Regresní modely mohou být velmi jednoduché (např. lineární regrese), ale i vysoce komplexní – mnoho prediktivních modelů je založeno právě na regresních principech.

Regresní analýza sama o sobě není schopna identifikovat kauzální vztah mezi proměnnými.

Kvalitativní metody

Kvalitativní metody slouží často k doplnění kvantitativních metod a poskytují možnost získání hlubšího vhledu a detailnějšího popisu stavu. Vzhledem k zásadní roli výzkumníka a jeho subjektivnímu vnímání, je kvalita evidence získané pomocí těchto metod plně

závislá na kvalitním sběru dat. Kvalitativní metody, jako například rozhovory a fokusní skupiny hrají důležitou roli v procesu konzultací a participaci dotčených subjektů (bliže viz podkapitola 8.5).

Rozhovory a fokusní skupiny

Rozhovory a fokusní skupiny slouží k hlubšímu porozumění tomu, jak lidé vnímají určité téma, jaké mají zkušenosti a postoje. Tyto metody jsou zvláště užitečné, když potřebujeme kvalitativní data, která zachycují jemné rozdíly v názorech, motivacích nebo kontextuálních faktorech, tedy informace, které kvantitativní přístupy často přehlíží. Zároveň mohou pomoci odhalit dosud neznámé skutečnosti nebo generovat nové hypotézy, které lze následně ověřit pomocí kvantitativního výzkumu. Na druhou stranu nejsou tyto metody vhodné, pokud je cílem získat statisticky reprezentativní vzorek nebo vytvořit externě validní závěry.

Data získaná z rozhovorů se obvykle analyzují pomocí metod jako je tematická analýza, která identifikuje opakující se vzorce a témata napříč rozhovory nebo narativní analýza, která se zaměřuje na příběhy a významy, které účastníci vytvářejí kolem svých zkušeností. Analytický proces zahrnuje několik kol kódování, neboli označování částí přepisů, které odpovídají konkrétním názorům, postojům nebo chování. Jelikož jde o částečně subjektivní proces, je důležité zajistit transparentnost a konzistenci – například pomocí kódovacích příruček nebo testů shody mezi více výzkumníky. Tyto metody lze aplikovat i na otevřené odpovědi v dotaznících, kde pomáhají strukturovat volně formulované názory respondentů.

Případové studie

Případové studie slouží k podrobnému zkoumání chování, postojů a interakcí lidí v jejich přirozeném prostředí. Umožňují lépe porozumět tomu, jak jednotlivci nebo skupiny reagují na konkrétní podmínky či situace, a jsou obzvlášť vhodné pro výzkum komplexních jevů, kde je důležité zachytit kontext a subjektivní zkušenosti účastníků. Důležitou součástí této metody je triangulace – tedy kombinace různých zdrojů dat, jako jsou pozorování, rozhovory, dokumenty nebo archivní záznamy, které dohromady vytvářejí bohatý a vícevrstevný obraz zkoumaného případu.

Případové studie mohou být zaměřeny buď na identifikaci společných témat a vzorců napříč více případy, nebo na hluboké porozumění jednomu konkrétnímu případu. Například studie sledující, jak učitelé a žáci reagují na nový způsob výuky matematiky, může zachytit jejich interakce, postoje a zkušenosti. Taková analýza umožňuje lépe pochopit, jak změna ovlivňuje školní prostředí a vzdělávací proces, a zároveň generovat hypotézy pro další výzkum zaměřený na možné dopady této změny.

Mapování klientské cesty (customer journey mapping)

Mapování klientské cesty slouží k podrobnému popisu procesů, kterými uživatelé procházejí při interakci se službou nebo institucí. Pomáhá identifikovat klíčové kontaktní body, motivace, časové nároky i bariéry, které ovlivňují uživatelskou zkušenost a celkovou efektivitu procesu. Může jít například o postup, kterým občan získává řidičský průkaz, nebo o povolovací procesy, kterými procházejí firmy.

Tato metoda má různé podoby a obvykle kombinuje observační data (např. záznamy o počtu uživatelů služby) s názorovými daty získanými prostřednictvím rozhovorů, workshopů nebo dotazníků. Výsledkem je vizuální mapa, která znázorňuje jednotlivé fáze uživatelské cesty a doprovodné prvky, například názory, problémy nebo příležitosti ke zlepšení. Mapování klientské cesty je vhodné zejména tehdy, když je cílem získat holistický pohled na uživatelskou zkušenost a popsat problémy jako je neefektivita nebo nízká přívětivost procesu. Metoda se dá využít jak při definici problému, tak při návrhu intervence, a je užitečná i při přezkumu regulace, kde může pomoci identifikovat klíčové náklady (například časové zatížení uživatelů a objem administrativní zátěže).

8.3.2 Existence a velikost kauzálního vztahu

Pro prokázání kauzálního vztahu, neboli odpovědi na otázku, zda jeden jev způsobil jev druhý (například zda zavedená intervence vedla k očekávaným dopadům), je nutné využít specifický druh metod, které jsou kauzální vztah schopny identifikovat.

Klíčovým principem kauzální analýzy je porovnání dvou scénářů. Zaprvé skutečného stavu po zavedení intervence a zadruhé hypotetického stavu, který by nastal, kdyby k intervenci nedošlo. Tento hypotetický stav se označuje jako **kontrafaktuální scénář a slouží k izolaci čistého efektu intervence od všech ostatních vlivů**. Právě schopnost vytvořit věrohodný kontrafaktuál je nejobtížnější částí kauzální analýzy, protože jej nelze přímo pozorovat.

Existuje několik metod, které umožňují měřit kauzální vztahy, přičemž každá má své výhody a omezení. Jejich společným cílem je zjistit, zda intervence měla přímý dopad na sledovaný výsledek, jak velký tento dopad je a s jakou mírou jistoty jej považujeme za prokázaný. V praxi se pro tento účel nejčastěji používají experimentální a kvaziexperimentální metody.

Stručná charakteristika metod prokazování kauzálního vztahu v rozdělení na experimentální a kvaziexperimentální metody je předmětem této kapitoly. Podrobnější popis níže uvedených metod spolu s odkazy na další relevantní literaturu je součástí britského manuálu pro evaluace „Magenta Book“ (HM Treasury, 2020) v příloze „Analytical methods for use within an evaluation“.

Experimentální metody

Experimentální výzkumné metody identifikují a měří kauzální vztah pomocí sledování dopadu změny nezávislé proměnné na hodnoty závislé proměnné v intervenční a kontrolní skupině.

Za zlatý standard pro hodnocení kauzálního vlivu jsou považované randomizované kontrolované studie (Randomized Control Trials, RCTs), kde je přiřazení subjektů do intervenční a kontrolní skupiny zcela náhodné. Mezi experimentální metody se řadí také přirozené experimenty (natural experiments), kde rozdělení subjektů do skupin nastává v důsledku externích faktorů a můžeme ho za de facto náhodné považovat.

Randomizované kontrolované studie (Randomized control trials, RCT)

Metoda RCT je nejpřesnější metodou pro určení dopadu intervence na sledované proměnné. Měří rozdíl v dopadu intervence mezi intervenční skupinou, ve které je intervence implementována a kontrolní skupinou, ve které k intervenci nedojde. Zásadním předpokladem využití metody RCT je plně náhodné rozdělení sledovaných subjektů do skupin, které umožňuje zcela eliminovat vliv jiných faktorů než samotné intervence na výslednou proměnnou. Klíčová je také možnost zajistit dostatečně velký vzorek pozorovaných subjektů.

Metoda RCT je pro určení kauzálního vztahu nejvhodnější, její realizace je ale často velmi obtížná a to jak organizačně, tak finančně. Mezi hlavní překážky patří například nemožnost náhodného zařazení účastníků do skupin, nedostatečný počet respondentů nebo obtížná kontrola nad tím, kdo do které skupiny patří. V případě veřejných politik vstupuje jako překážka i etický rozměr zařazování subjektů do skupin.

Příkladem může být studie, která zkoumá vliv zavedení nové podpůrné pozice pro žáky na školách na jejich úspěšnost při dokončení ročníku. Pokud se tato pozice zavede pouze na náhodně vybraných školách, lze porovnat výsledky s těmi, kde změna neproběhla, a vyhodnotit její dopad. V některých případech je možné využít i tzv. zpožděnou intervenční skupinu, kdy kontrolní skupina obdrží intervenci až po skončení hlavní fáze studie, což může být eticky výhodnější a zároveň výzkumně přínosné.

Přirozené experimenty (Natural experiment)

Přirozený experiment využívá situace, kdy je možné porovnávat subjekty, vystavené určité změně či zásahu se subjekty, které těmto změnám vystaveni nebyli a kdy můžeme toto rozdělení považovat za de facto náhodné (z hlediska výzkumné otázky).

Tento přístup je užitečný zejména tehdy, kdy není možné nebo eticky přípustné provést klasický kontrolovaný experiment, ale dá se využít existující situace, která přirozeně vytváří srovnatelné skupiny.

Typickým příkladem je výzkum dopadů radioaktivního spadu na lidské zdraví, kdy z etických důvodů nelze provést randomizovanou studii. Lze provést pozorování u osob narozených krátce před rokem 1963, kdy bylo ukončeno atmosférické testování jaderných zbraní, a porovnat je s těmi, kteří se narodili nedlouho poté.

Kvaziexperimentální metody

Kvaziexperimentální metody slouží ke zkoumání kauzálních vztahů mezi proměnnými v situacích, kdy není možné využít experimentální metody. Smyslem kvaziexperimentálních metod je najít takové situace, kdy vznikají skupiny dotčené a nedotčené určitou intervencí a tyto skupiny lze za splnění určitých podmínek považovat pro účely sledování kauzálního vztahu za srovnatelné.

Rozdíl v rozdílech (Difference in differences, ve zkratce Diff in diff nebo DiD)

Metoda DiD k identifikaci dopadu intervence na výslednou proměnnou využívá srovnání hodnot této proměnné zaprvé mezi intervenční a kontrolní skupinou a zadruhé v období před a po zavedení intervence. Ke změření velikosti dopadu intervence, očištěného od vlivu ostatních faktorů, je změna výsledné proměnné v kontrolní skupině odečtena od změny proměnné v intervenční skupině. Zásadní je pro použití této metody předpoklad, že by se hodnota výsledné proměnné u obou skupin vyvíjela stejným způsobem, kdyby žádná intervence implementována nebyla (předpoklad stejného trendu).

Regresní diskontinuita (Regression discontinuity design, ve zkratce RDD)

Metoda regresní diskontinuity využívá k identifikaci dopadu intervence existenci určité hranice, která rozřazuje subjekty na ty, které jsou dotčené intervencí (intervenční skupina) a ty, které nejsou (kontrolní skupina). Tato metoda je založena na předpokladu, že umístění subjektů těsně nad a těsně pod touto hranicí lze považovat za de facto náhodné. Příkladem takové hranice mohou být věkové nebo příjmové limity, výška osob, počet bodů v hodnocení, a podobně. Měření dopadu intervence probíhá srovnáním skupiny těsně nad a těsně pod hranicí. Typickým příkladem může být výzkum vlivu stipendia pro studenty na jejich studijní výsledky, kdy na stipendium mají nárok studenti s průměrným prospěchem do 1,5.

Výhodou této metody je vysoká přesnost v okolí stanovené hranice a možnost analyzovat dopady intervencí tam, kde nelze použít náhodné rozdělení. Klíčové však je mít dostatek jednotek (zde studentů) v okolí hranice a dostatek informací o nich, aby bylo možné ověřit, že jsou skupiny v intervenční a kontrolní skupině podobné.

Párování (Matching, např. Propensity score matching)

Metoda párování slouží k vyhodnocení dopadů intervence porovnáním subjektů, kteří jí byli a nebyli dotčeni, ale můžeme je na základě jejich pozorovatelných charakteristik považovat za velmi podobné. Tato metoda je užitečná, pokud existují detailní observační data o dotčených a nedotčených subjektech a nelze použít náhodné rozdělení do intervenční a kontrolní skupiny. Metod párování existuje více druhů, nejčastěji používané je tzv. „Propensity Score Matching“.

Například při hodnocení vlivu školního podpůrného programu na akademické

výsledky studentů jsou porovnávání absolventi programu s těmi, kteří program neabsolvovali, ale jsou absolventům v pozorovatelných charakteristikách podobní. Metoda matematicky hledá co nejpodobnějšího nepodpořeného studenta ke každému podpořenému studentovi. Předpokládá se, že všechny důležité proměnné ovlivňující zařazení do intervenční skupiny jsou pozorovatelné (existují o nich data) a že po párování jsou intervenční a kontrolní skupina vyvážené z hlediska těchto proměnných.

Instrumentální proměnné (Instrumental variables, ve zkratce IV)

Metoda instrumentální proměnné využívá k rozdělení subjektů do intervenční a kontrolní skupiny mechanismus, kdy simuluje náhodnost tohoto rozdělení pomocí tzv. instrumentální proměnné. To je proměnná, která dostatečně predikuje pravděpodobnost, že bude každý jednotlivý subjekt v intervenční či kontrolní skupině a přitom nemá sama žádný vliv na výslednou sledovanou proměnnou. Díky metodě instrumentální proměnné jsme schopni měřit dopad intervence bez vlivu dalších faktorů, hledání vhodného instrumentu a využití metody je ale relativně složité.

Syntetická kontrolní metoda (Synthetic control method, ve zkratce SCM)

Syntetická kontrolní metoda slouží k odhadu dopadů intervence tím, že vytváří „syntetickou“ verzi intervenované jednotky jako kontrolní skupinu. Tato syntetická jednotka vzniká kombinací dat z několika jiných jednotek bez intervence a simuluje stav, kdy k intervenci nedošlo. Metoda je vhodná tehdy, pokud je k dispozici dostatek kvalitních dat pro sestavení přesné syntetické kontroly. Příkladem může být analýza změn v úrovni znečištění ovzduší ve městě, kde byl zaveden nový dopravní režim, ve srovnání se syntetickým městem, které reprezentuje hypotetický vývoj bez této změny. Klíčovým předpokladem je, že syntetická kontrolní skupina věrně aproximuje vývoj sledované jednotky v případě, že by k intervenci nedošlo. Tento předpoklad je třeba vždy pečlivě ověřit pomocí předintervenčního období a kriticky posoudit jeho platnost.

8.3.3 Mechanismus kauzálního vztahu

Metody využívané k pochopení mechanismu a kontextu kauzálního vztahu se zaměřují na hlubší porozumění procesům toho, jak funguje kauzální vazba mezi příčinou a výsledkem, případně jaké kontextuální faktory jsou pro tuto vazbu důležité. Pochopení mechanismu a nutného kontextu kauzálního vztahu je důležité pro zabezpečení správného fungování intervenční logiky a implementaci regulace.

Tato kapitola opět uvádí jen stručný přehled metod, jejich podrobnější popis je i s odkazy na další relevantní literaturu součástí přílohy Analytical methods for use within an evaluation britské Magenta Book (HM Treasury, 2020).

Sledování procesu (Process tracing)

Tato metoda slouží k analýze konkrétních procesů a způsobu, jakým byl díky zavedení intervence dosažen určitý výsledek. Probíhá zkoumáním jednotlivých kroků, které k výsledku vedly.

Typická otázka, na kterou hledáme pomocí této metody odpověď zní: Jaké konkrétní změny nastaly a jak k nim přispěla naše činnost? Klíčovým předpokladem je dostupnost detailních a kvalitních dat o průběhu procesu a relevantních okolnostech, stejně jako ověření existence kauzálního vztahu mezi intervencí a následnými dopady pomocí vhodné metody (viz kapitola 8.3.2). Například při hodnocení dopadu nového legislativního opatření na kvalitu ovzduší lze tuto metodu využít k analýze toho, jak konkrétní politiky a jejich implementace přispěly k dosaženým výsledkům.

Sklízení výsledků (Outcome harvesting)

„Sklízení výsledků“ je metoda monitoringu a evaluace změn, které nastaly po zavedení intervence. Postup začíná identifikací a sběrem dat o pozorovaných změnách (ať už zamýšlených či nezamýšlených, očekávaných nebo neočekávaných) v oblasti chování subjektů, vztahů, politik, akcí nebo aktivit. Následně se zpětně hodnotí, jakým způsobem k těmto změnám přispěla samotná intervence. Typická otázka, na kterou hledáme pomocí této metody odpověď zní: Jaké konkrétní změny nastaly a jak k nim přispěla naše činnost? Na rozdíl od sledování procesu, které vychází z předem předpokládaných kauzálních vazeb mezi intervencí a dopadem, postupuje metoda sklízení výsledků obráceně. Nejprve zaznamenaná skutečně nastalé změny, poté jejich existenci ověřuje triangulací různých zdrojů, a teprve následně analyzuje vliv intervence. Tato metoda je vhodná pro složitá prostředí, kde nejsou vztahy mezi příčinami a následky zcela jasné a kde mohou vznikat neočekávané dopady. Například při podpoře občanské společnosti by se nejprve zjišťovalo, jaké konkrétní změny účastníci a další aktéři zaznamenali, tyto změny by se ověřily pomocí dokumentační analýzy, a následně by se zkoumalo, do jaké míry k nim přispěl daný program.

Kvalitativní srovnávací analýza (Qualitative Comparative Analysis, ve zkratce QCA)

Tato metoda se využívá k analýze toho, zda a jak různé kombinace podmínek vedou ke konkrétním výsledkům. Je užitečná zejména tehdy, když je cílem porozumět tomu, jak jednotlivé faktory a jejich vzájemné působení ovlivňují dosažení určitého cíle. Typická otázka, na kterou hledáme pomocí této metody odpověď zní: Jaké konfigurace podmínek jsou nutné nebo dostačující pro dosažení výsledku? Základním předpokladem je dostupnost dat o různých faktorech a možnost jejich systematického srovnání napříč případy. Například při hodnocení dopadů různých programů na podporu malého podnikání může kvalitativní srovnávací analýza pomoci odhalit, jak kombinace prvků jako financování, školení a přístup na trh ovlivňují úspěšnost jednotlivých programů. Zjištěné poznatky by následně měly být potvrzeny pomocí metod ověřujících kauzální vztahy.

8.3.4 Simulace a modelování interakce systémů

Metody popsané v předchozí kapitole se týkaly převážně prokázání a analýzy vztahu dvou jevů. V procesu RIA je ale často potřeba analyzovat komplexní systémy, kde je výsledný dopad závislý na mnoha proměnných a souvisejících faktorech. Simulace a modelování těchto systémů skládá dohromady dostupné informace o jednotlivých jevech a modeluje reakci celého systému na změny, vyvolané novou regulací.

Jednotlivé vztahy v systému by měly být ideálně podloženy vlastní (kvazi)experimentální evidencí, pokud je dostupná, nebo musí být transparentně popsány předpoklady, které do modelu vstupují.

Volba konkrétního přístupu by měla odpovídat charakteru simulovaného systému a typu dostupné evidence, která je k dispozici.

Podrobnější popis simulačních metod a modelování interakce systémů je i s odkazy na další relevantní literaturu součástí přílohy Analytical methods for use within an evaluation britské Magenta Book (HM Treasury, 2020).

Mikrosimulační metody (Microsimulation)

Tento přístup zahrnuje soubor metod a modelů, které slouží k modelování dopadů politik a regulací pomocí simulace na základě mikrodát (např. příjmy, výdaje, demografické údaje, údaje o hospodářských výsledcích, apod.) . Mikrosimulační modely se používají k odhadu, jak by změny ve veřejné politice dopadly na dotčené subjekty na úrovni každé

individuální jednotky (jednotlivec, domácnosti, firma,...). Na základě toho pak lze sledovat dopady i na různé segmenty populace (malé a velké firmy, domácnosti s dětmi, domácnosti seniorů, ženy a muži, atd.). Předpokladem je dostupnost dostatečného vzorku kvalitních mikrodat, častým zdrojem pro tento typ analýz bývají administrativní data státu.

Dynamické stochastické modely všeobecné rovnováhy (Dynamic Stochastic General Equilibrium, ve zkratce DSGE)

DSGE modely se používají k modelování ekonomiky jako celku s ohledem na časovou dynamiku, náhodné šoky a interakce mezi sektory. Umožňují analyzovat dopady makroekonomických politik na klíčové ukazatele, jako jsou inflace, nezaměstnanost nebo HDP, a jsou zvláště užitečné při hodnocení dlouhodobých efektů. Metoda vyžaduje složité modelování založené na předpokladech o chování domácností a firem a kvalitní makroekonomická data. DSGE modely se běžně používají například centrálními bankami k odhadu dopadů změn úrokových sazeb na ekonomiku. Přestože poskytují cenné predikce v rámci komplexních systémů, jejich spolehlivost závisí na správnosti předpokladů a kvalitě vstupních dat.

Vypočitatelné modely všeobecné rovnováhy (Computable General Equilibrium, ve zkratce CGE)

Metoda, která modeluje ekonomické systémy jako soustavu vzájemně propojených trhů, kde jsou nabízené a poptávané zboží a služby v rovnováze. CGE modely se používají k analýze očekávaných dopadů ekonomických politik nebo šoků (například změn v obchodní politice či environmentálních regulacích) na celou ekonomiku.

Metoda je vhodná, pokud je cílem porozumět systémovým efektům politik, ale její aplikace je náročná na zpracování a vyžaduje detailní data o relevantních trzích. Předpokladem je, že model obsahuje přesné informace o ekonomických strukturách a dokáže simulovat dopady změn politiky na jednotlivé složky ekonomiky. Například při hodnocení dopadů nové obchodní dohody na domácí ekonomiku může CGE model ukázat, jak změny tarifních sazeb ovlivní produkci, ceny a zaměstnanost napříč odvětvími.

Systémová dynamika (System dynamics)

Metoda systémové dynamiky se využívá k modelování a analýze komplexních systémů, které se vyvíjejí v čase a zahrnují zpětné vazby a časová zpoždění. Umožňuje porozumět tomu, jak jednotlivé části systému vzájemně interagují a jak tyto interakce ovlivňují celkové chování systému. Je zvláště užitečná při hodnocení dlouhodobých dopadů politik a regulací, kde je důležité sledovat dynamiku změn v čase. Metoda je vhodná pro situace, kdy je třeba zachytit složité vztahy a časové souvislosti mezi proměnnými, avšak její aplikace může být náročná kvůli potřebě rozsáhlých datových vstupů a komplexnímu modelování. Předpokladem je dostupnost kvalitních a relevantních dat, která umožňují simulaci různých scénářů vývoje systému.

Agentově orientované modelování (Agent based modeling)

Metoda agentního modelování simuluje chování jednotlivých „agentů“ – například jednotlivců, domácností, firem nebo organizací – a jejich vzájemné interakce v rámci komplexního systému. Umožňuje analyzovat, jak změny systému ovlivňuje individuální rozhodování a chování, což je užitečné zejména při hodnocení dopadů politik nebo regulací na různé skupiny obyvatel. Metoda je vhodná v případech, kdy je třeba modelovat složité dynamické interakce mezi aktéry, jejichž chování se může měnit v závislosti na okolnostech nebo na chování ostatních. Předpokladem je dostupnost dostatečně podrobných dat o chování a interakcích agentů, která umožňují vytvořit realistické modely. Například při hodnocení dopadů nové regulace na spotřebitelské chování může agentní model simulovat reakce jednotlivých spotřebitelů na změny cen nebo politik a následně analyzovat, jak tyto reakce ovlivní trh jako celek. Metoda poskytuje cenný vhled do dynamiky

systémů založených na individuálním chování, avšak její sestavení i interpretace výsledků mohou být metodicky i technicky náročné.

8.3.5 Syntéza výzkumu a informací

Syntéza dostupných poznatků, zejména těch, které prokazují kauzální souvislosti, představuje klíčový krok při přípravě hodnocení regulace i při návrhu jednotlivých variant řešení. Jejím cílem je propojit a analyzovat výsledky z dostupných studií a dalších relevantních zdrojů tak, aby vznikl ucelený a objektivní přehled o daném tématu.

Tento přístup umožňuje nejen shrnout hlavní závěry napříč literaturou, ale také odhalit rozpory mezi studiemi a překonat omezení jednotlivých výzkumů, například jejich nízkou externí validitu. Kvalitní syntéza tedy výrazně zvyšuje důvěryhodnost i praktickou využitelnost výsledků v oblasti veřejné politiky.

Zároveň je kvalitní syntéza nezbytným předpokladem pro dosažení čtyř až pěti bodů v rámci hodnocení robustnosti evidence (viz kapitola 8.3). Je však třeba mít na paměti, že **kvalita syntézy je přímo závislá na kvalitě výzkumů, z nichž vychází**. Pokud syntéza zahrnuje pouze studie, které neprokazují kauzální vztahy (například korelační nebo teoretické práce), nelze dosáhnout více než dvou bodů, bez ohledu na počet takových studií. Naopak syntéza výzkumů využívajících kauzální metody může dosáhnout vyššího hodnocení; i jediná kvalitní kauzální studie může stačit k zisku tří bodů.

Existují dvě základní skupiny metod syntézy:

1. Přehled literatury (literature review) - může mít podobu systematického přehledu (systematic literature review) nebo rychlého přehledu (rapid review).

- a. Systematický přehled se řídí přísně stanoveným protokolem a klade důraz na úplnost a reprodukovatelnost postupu.
- b. Rychlý přehled je flexibilnější a zaměřuje se spíše na praktickou využitelnost v kratším časovém horizontu.

V obou případech je zásadní **transparentnost** – je nutné jasně uvést, které studie byly do přehledu zahrnuty a podle jakých kritérií.

2. Metaanalýza (meta-analysis) - vychází z dostupných kvantitativních odhadů dopadů a umožňuje odhadnout skutečnou velikost dopadu daného zásahu či jevu. Může pracovat buď s individuálními daty účastníků (individual participant data), nebo s agregovanými odhady efektů ze studií. V každém případě musí být pečlivě zdokumentován výběr studií i způsob, jakým byly jejich výsledky integrovány.

Tyto metody by měly dát odpověď na otázku ohledně **obsahu i robustnosti existující evidence**, která vstupuje do všech částí hodnocení dopadů.

Metody systematické rešerše literatury i metaanalýzy jsou podrobněji a s dalšími odkazy na relevantní literaturu popsány v rámci přílohy Analytical methods for use within an evaluation britské Magenta Book (HM Treasury, 2020).

Systematický přehled literatury

Systematický přehled literatury je metoda určená ke strukturovanému shromažďování, analýze a syntéze existujících výzkumů k určitému tématu. Představuje klíčový nástroj pro získání spolehlivých poznatků o hlavních závěrech a trendech v dané oblasti – ať už jde o analýzu samotného problému, nebo o posouzení účinnosti různých variant řešení.

Systematický přehled literatury by měl být součástí výzkumného (evaluačního)

designu každého procesu RIA. Vědecká i tzv. „šedá“ literatura často obsahují ověřené poznatky o jevech a kauzálních vztazích, se kterými návrh regulace pracuje. Aby však byly tyto poznatky využitelné, je nezbytné k nim přistupovat **systematicky a transparentně** – tedy jasně uvést, které zdroje byly zahrnuty, podle jakých kritérií a jak byly vyhodnoceny. Tím se zvyšuje důvěryhodnost závěrů i jejich využitelnost v praxi. Systematický přehled má navíc několik dalších přínosů:

- **Pomáhá identifikovat mezery ve znalostech**, tedy oblasti, kde chybí dostatek relevantních studií.
- **Slouží jako inspirace pro návrh výzkumného designu budoucího přezkumu účinnosti** – poskytuje přehled o metodách, indikátorech a datových zdrojích, které byly v minulosti použity při zkoumání obdobných jevů (viz kapitola 8.4).

Pro kvalitní provedení systematického přehledu je zásadní **přístup k relevantním zdrojům**, zejména prostřednictvím databází vědeckých publikací (např. *Web of Science*), a také schopnost **kriticky hodnotit a interpretovat** nalezené studie.

Pokud má přehled sloužit jako podklad pro tvorbu veřejné politiky, mohou být požadavky na formální rigoróznost mírnější než v akademickém výzkumu. Klíčové ale je, aby byl postup skutečně **systematický**, jasně zdokumentovaný a opakovatelný.

Metoda může být náročná především tehdy, když je zvolené téma příliš široké nebo výzkumné otázky nejsou dostatečně konkrétní. Proto je důležité otázky formulovat přesně a srozumitelně. Kritickým prvkem je také **vyhledávací strategie** (tedy volba klíčových slov, určení typů zahrnuté literatury (např. zda zahrnout i vysokoškolské práce)) a následná **extrakce a syntéza poznatků**, která často vyžaduje práci s rozdílnými či protichůdnými závěry.

Jako praktický nástroj lze využít **metodiku vypracovanou CESES UK pro Ministerstvo pro místní rozvoj** (Nekola et al., 2017), která podrobně popisuje všechny klíčové kroky procesu systematického přehledu a nabízí užitečné pracovní postupy.

Rychlý přehled literatury

Rychlý přehled literatury představuje zjednodušenou a časově úspornou metodu pro shromáždění a syntézu klíčových poznatků z dostupných vědeckých studií. Používá se, když je potřeba získat přehled o aktuálním stavu poznání během krátké doby, například při urgentních rozhodnutích. Její nevýhodou je nižší míra úplnosti a hloubky pokrytí dostupné literatury. Předpokladem jeho využití je dostupnost relevantních zdrojů, a schopnost rychle vyhledávat, hodnotit a syntetizovat klíčové informace. V posledních letech se zvyšuje význam využití **nástrojů založených na generativní umělé inteligenci**, které mohou – při vhodné implementaci a odborném dohledu – výrazně zefektivnit proces vyhledávání, třídění a shrnutí informací.

Metaanalýza

Metaanalýza je metoda, která slouží k kvantitativní syntéze výsledků z více studií s cílem odhadnout pravděpodobnou sílu vztahu mezi dvěma jevy na základě dostupné evidence. Umožňuje spojit poznatky z různých výzkumů podle typu zkoumaného vztahu – například vyhodnotit dopady různých faktorů na jeden jev, nebo naopak posoudit vliv jednoho faktoru či intervence na více různých výsledků.

Při syntéze metaanalýza zohledňuje **průkaznost a kvalitu jednotlivých studií** a kromě výsledného „průměrného“ efektu poskytuje také informaci o **míře nejistoty** tohoto odhadu. Typickým výstupem bývá tzv. **forest plot** – grafické znázornění velikosti efektu z jednotlivých studií spolu s celkovým odhadem skutečné velikosti dopadu a odhadem míry nejistoty (intervaly spolehlivosti).

Metaanalýzy se obvykle dělí podle typu vstupních dat:

1. Metaanalýza založená na individuálních datech účastníků (Individual Participant Data Meta-analysis, IPD)

Tento přístup kombinuje a analyzuje primární data o jednotlivých účastnících z více studií. Umožňuje přesnější vyhodnocení účinnosti a efektivity intervencí, protože pracuje s nejpodrobnější úrovní dat. Vyžaduje však dostupnost a sjednocení dat ze všech zahrnutých studií, což je proces časově i finančně náročný.

Příklad: hodnocení dopadů různých regulací přístupu k alkoholu – například změny minimálního věku pro nákup nebo omezení prodejní doby – na spotřebu alkoholu a s ní spojené zdravotní problémy.

2. Metaanalýza založená na souhrnných výsledcích studií (Aggregate Data Meta-analysis)

Tento typ využívá agregované odhady efektů z jednotlivých studií, které lze statisticky kombinovat. Je vhodný tehdy, když nejsou k dispozici primární data, a dostupné studie poskytují srovnatelné výsledky. Naopak není vhodný v případech, kdy se studie výrazně liší v měřených dopadech, příčinách či metodikách, což by znemožnilo jejich spolehlivé sloučení.

Příklad: hodnocení účinnosti regulací zaměřených na snižování znečištění ovzduší, kdy metaanalýza kombinuje výsledky různých studií měřících dopady jednotlivých opatření na kvalitu ovzduší a poskytuje celkový odhad průměrného efektu těchto politik.

Metaanalýza představuje **robustní nástroj pro syntézu kvantitativních poznatků**, který zvyšuje spolehlivost závěrů a umožňuje **informovanější rozhodování ve veřejných politikách**, přičemž zohledňuje kvalitu vstupních studií i míru nejistoty výsledků.

8.4 Data: zdroje a využitelnost

Pro validitu a spolehlivost odpovědí na evaluační otázky je zásadní, aby do analytického procesu vstupovala relevantní, kvalitní a validní data. K posouzení vhodnosti datových zdrojů, ať už pro vlastní analytické účely nebo při posuzování existujících studií a výzkumů, je nutné:

- rozumět tomu, jaké typy dat existují a jaké metody lze použít pro jejich sběr.
- uvažovat o vazbě mezi jevem, který se snažíme daty zachytit, jeho operacionalizací do měřitelné podoby, a konkrétními podkladovými daty (nástrojem měření).

Porozumění datovým potřebám je zásadní i pro plánování přezkumu účinnosti regulace-při tvorbě indikátorů přezkumu (viz kapitola 7).

8.4.1 Observační a názorová data

Hodnocení dopadů a evaluace vycházejí ze dvou základních typů dat, z nichž každý slouží odlišným analytickým účelům.

- **Observační data** představují objektivně měřitelná data získaná prostřednictvím pozorování jednotlivců, firem, domácností nebo jiných jednotek. Patří sem jak data získaná pasivním sledováním reality (například záznamy o transakcích na trhu nebo údaje o zaměstnanosti), tak data z randomizovaných kontrolovaných experimentů, kde dochází k aktivní manipulaci reality. V obou případech jde o **pozorování nezávislé na**

subjektivním vnímání pozorovatele.

- **Názorová data** naopak zachycují vnímání, postoje, názory a zkušenosti dotčených subjektů. Od observačních dat se liší tím, že odrážejí to, co si lidé o určitém jevu myslí a jak jej interpretují, nikoli samotnou realitu. **Vnímání respondenta se přitom může od skutečného stavu výrazně lišit.**

Tyto dva typy dat se při hodnocení dopadů vzájemně doplňují, ale nejsou zaměnitelné. Observační data slouží k objektivnímu popisu, komparacím a kauzální inferenci o problémech, řešeních či jevech. Názorová data jsou naopak vhodná pro zkoumání mechanismů působení, adaptačních strategií aktérů, identifikaci nežádoucích dopadů nebo pro zachycení vnímání situace (například prostřednictvím subjektivních metrik, jako je spokojenost nebo vnímání legitimacy a spravedlnosti intervence). Specifický nástroj může mít dopady, které lze odhalit pomocí observačních dat (např. nárůst prodejů), ale zároveň může ovlivňovat spokojenost spotřebitelů nebo zatěžovat podnikatele, což z observačních dat často nelze zjistit. Názorová data nejsou obvykle vhodná pro měření toho, zda nástroj skutečně funguje, stejně jako observační data nejsou vhodná pro měření spokojenosti.

U obou typů dat je klíčová jejich **reprezentativnost**. Ta znamená, že vzorek použitý při sběru informací odpovídá složením a vlastnostmi celé populace, o níž chceme vyvozovat závěry. Populaci přitom nemusí být „všichni dospělí v ČR“, ale například konkrétní cílová skupina, na kterou má hodnocená regulace dopad (např. uživatelé určité služby) nebo skupina firem, jichž se regulace přímo týká. Pokud složení vzorku tuto populaci věrně neodráží, mohou být závěry zkreslené, protože některé části populace budou nad- nebo pod-reprezentovány.

Reprezentativnost dat lze ověřit porovnáním složení vzorku s dostupnými údaji o populaci, například podle věku, pohlaví, vzdělání, regionu nebo jiných relevantních charakteristik. K tomu lze využít oficiální statistiky, registry, administrativní data nebo dříve provedené průzkumy. Statistické testy, jako je chí-kvadrát test (chi-square goodness-of-fit), pomáhají kvantitativně posoudit, zda se složení vzorku významně liší od složení cílové populace. V praxi se často kombinuje více ukazatelů a metod pro popis reprezentativnosti dat. Posouzení reprezentativnosti je důležitým vstupem pro hodnocení robustnosti jakékoli evidence.

Ačkoli se může zdát intuitivní, že „**nějaká data jsou lepší než žádná**“, **tento předpoklad může být zavádějící**, zejména pokud dochází k nahrazení observačních dat názorovými (nebo naopak) či k použití nereprezentativních dat. V některých případech je lepší pracovat s nejistotou ohledně dopadů konkrétního nástroje, než odhadovat jeho účinnost na základě chybných informací. Například názor zainteresovaných subjektů nemusí být objektivní, subjekty nemají vždy motivaci odpovídat pravdivě a zpravidla nedisponují všemi informacemi potřebnými pro hodnocení účinnosti a efektivity (hospodárnosti) intervencí.

8.4.2 Zdroje a metody sběru dat

Názorová a observační data se liší nejen svým charakterem, ale také **metodami**, které se používají k jejich sběru, a **zdroji**, z nichž pocházejí.

Názorová data se typicky získávají prostřednictvím:

- **Průzkumů a dotazníků, které poskytují kvantitativní data** o postojích, preferencích a zkušenostech respondentů. Tyto nástroje mohou mít různé formy (osobní, telefonické, online nebo papírové).
- **Rozhovorů a fokusních skupin**, které umožňují hloubkový vhled do subjektivních pohledů účastníků prostřednictvím **kvalitativních dat**. Na rozdíl od dotazníků poskytují méně strukturovaný prostor pro vyjádření, což umožňuje detailnější popis problému, ale obvykle vycházejí z menšího vzorku respondentů, který nemusí být reprezentativní a ne vždy dokážou zajistit, aby všichni odpovídali na stejné otázky.

Přestože mohou názorová data přinést cenné a validní informace, je nutné minimalizovat riziko zkreslení, které je s nimi spojené. Jak tvorba dotazníků, tak způsob vedení rozhovorů a fokusních skupin není triviální. Více informací a základní pravidla pro sběr názorových dat lze najít například v The SAGE Handbook of Social Research Methods (Alasuutari et al., 2008).

V případě průzkumů a dotazníků by otázky měly být jasné, jednoduché a zaměřené na jeden konkrétní aspekt. Je vhodné vyhnout se spojkám „a“ nebo „nebo“ v jedné otázce, aby bylo zřejmé, k čemu se respondent vyjadřuje. Stejně tak je důležité nepoužívat odborné termíny, kterým nemusí každý rozumět, a neklást otázky o věcech, s nimiž respondenti nemají přímou zkušenost nebo dostatečné znalosti, například hodnocení účinnosti či hospodárnosti regulace jako celku. Otázky musí být formulovány neutrálně, bez návodných prvků a emočního zabarvení.

Při vedení rozhovorů je nutné vyhnout se složeným otázkám a hypotetickým scénářům, které nelze snadno vztáhnout k reálné zkušenosti respondenta. Tazatel by měl postupovat profesionálně a nesmí ovlivňovat odpovědi tónem nebo formulací otázek. U fokusních skupin, kde hraje roli i sociální interakce, je důležité zajistit, aby byly materiály srozumitelné pro všechny účastníky a aby diskuse nebyla ovlivněna informační asymetrií. Moderátor musí dbát na to, aby žádný účastník nedominoval diskusi a aby byly zaznamenány i menšinové názory.

Pro **observační data** je metod sběru více, v závislosti na zdroji dat. Jedná se o:

- **Využití administrativních dat.** Administrativní data vznikají v rámci běžného provozu institucí, organizací a úřadů – například ve zdravotnických systémech, dávkových agendách nebo školských registrech. Nejedná se o data sbíraná pro výzkumné účely, ale o záznamy potřebné pro chod veřejných služeb. Z těchto dat lze získat objektivní ukazatele, jako je počet registrací, využití služeb nebo výskyt určité události. Výhodou je jejich dostupnost a často i pokrytí celé populace na mikroúrovni. Nevýhodou často bývá nutnost tato data upravit do analyticky použitelné podoby.
- **Využití digitálních „stop“.** Digitální stopy vznikají pasivně při používání digitálních technologií. Jde například o logy, transakční záznamy nebo geolokační údaje. Mezi typické příklady patří transakce kreditních karet (místo, objem, typ zboží), data ze sociálních sítí (příspěvky, interakce, síťové vazby), mobilní telekomunikační data (záznamy o hovorech či GPS trasy) a další. Metoda sběru a tvorby indikátorů závisí na konkrétním datovém zdroji. Výhodou je velký objem dat a vysoká časová granularita, nevýhodou je nutnost čištění dat a jejich častá nedostupnost či vysoká cena (data jsou vlastněna soukromým sektorem a často se jedná o velice citlivá data).
- **Metody pozorování.** Pozorování zahrnuje systematické a předem plánované sledování chování, procesů nebo jevů, často s využitím pozorovacích protokolů nebo kódovacích

schémat. Jedná se typicky o pozorování reality bez zásahu výzkumníka. Výhodou je možnost zaručit vysokou kvalitu dat a přesné zaměření. Nevýhodou je náročnost těchto metod (finanční či časová). Data mohou být zaznamenávána manuálně či pomocí senzorů (např. kamer).

- **Využití senzorů a dálkového průzkumu země.** Jedná se o využití fyzických zařízení k automatickému sběru objektivních měření. Může jít o environmentální senzory (měření kvality ovzduší, teploty, vlhkosti), GPS jednotky pro sledování pohybu, zařízení pro dálkový průzkum Země (satelitní snímky, LIDAR) nebo biometrické senzory (měření srdečního tepu, otisků prstů). Výhody i nevýhody jsou stejné jako u dat z digitálních „stop“.
- **Obsahová analýza dokumentů.** I když může být obsahová analýza kvalitativní, v některých případech slouží jako zdroj kvantitativních observačních dat. Jde o extrakci informací (např. slov, zmínek, logických struktur, sentimentu) z dokumentů, které vypovídají o sledovaném jevu. Nejvhodnější jsou dokumenty s konzistentní strukturou, jako legislativní texty (např. extrakce povinností nebo subjektů) či soudní rozhodnutí (např. argumentace rozsudků). Výhodou je nízká cena a detailní informace, nevýhodou obtížnost extrakce a omezená dostupnost relevantních dokumentů.

Významnou výhodou administrativních dat je jejich rozsah a nízké náklady. Je však nutné mít na paměti, že tato data nebyla sbírána pro výzkumné účely, a proto může být jejich struktura, definice proměnných nebo periodicitu záznamů nevhodná pro zamýšlenou analýzu. Je důležité se vyhnout chybné interpretaci – například zaměňování administrativní kategorie za reálný jev – a provést kontrolu kvality dat, včetně změn metodik sběru dat v čase nebo nekonzistentní praxe při jejich vyplňování.

U observačních dat je důležité, aby byla správně operacionalizována a měřila koncept, na který se analýza zaměřuje (viz následující kapitola). To může být obtížné, pokud byla data sbírána pro jiný než analytický účel. Výhodou dat z pozorování je, že jsou často vytvářena přímo pro analytické využití – ať už v rámci konkrétního výzkumného projektu, nebo jako obecná statistická data použitelná pro různé výzkumné otázky a metody.

Jeden z nejpoužívanějších dostupných zdrojů dat, kterým jsou **oficiální statistická data**, využívá kombinace několika metod sběru dat a datových zdrojů. Typickým zdrojem jsou sice reprezentativní statistická šetření, ale vzhledem k jejich nákladnosti jsou mnohdy doplňována administrativními daty veřejné správy, či administrativními výkazy firem. Oficiální statistická data často mitigují nedostatky pramenících z využitého zdroje a metody sběru dat, ale i přes tuto „záruku kvality“, kterou národní statistické instituce či mezinárodní instituce poskytují, je třeba kriticky vyhodnocovat jejich kvalitu.

8.4.3 Od jevů k indikátorům a datům

Při posuzování využitelnosti dat, tedy toho, do jaké míry skutečně zachycují sledovaný jev, je vhodné sledovat logickou provazbu mezi sledovaným jevem, jeho operacionalizací, indikátorem a nástrojem měření (viz obr. 19).

Vodítkem při tomto rozhodování by měl být kvalitně zpracovaný přehled literatury, který ukáže, jak byly obdobné jevy v minulosti úspěšně operacionalizovány, jaké indikátory byly použity a jaká data a metody se osvědčily při jejich vyhodnocování.

V praxi máme často omezené možnosti, jak ovlivnit výběr indikátorů a nástrojů měření. Typickým omezením je nutnost přizpůsobit sledovaný indikátor dostupným administrativním datům, jejichž strukturu nelze zpětně změnit.



Níže jsou blíže vysvětleny jednotlivé fáze procesu: jev – operacionalizace jevu – indikátor – měřicí nástroj.

Jev (popř. také pojem / koncept): Definice předmětu zájmu.

Operacionalizace jevu: Jde o proces, při kterém se vymezuje, jak zachytit daný jev nebo jeho podstatný rozměr prostřednictvím pracovní definice, která umožní jeho měření či empirické sledování. Podle povahy problému a dostupných dat se rozhodujeme, jakou operacionalizaci zvolíme. Pokud různé způsoby operacionalizace vedou k výrazně odlišným empirickým výsledkům (výrazně se liší různými způsoby měřená velikost jevu, jeho četnost nebo vztahy k jiným jevům), je nutné zvážit, zda pracujeme s funkčním a smysluplným pojmem.

Indikátor: Způsob, jakým bude sledovaný jev konkrétně zachycen (odpovídáme na otázku „Co přesně měříme?“). Klíčové je formulovat indikátory jednoznačně a dostatečně podrobně, aby se předešlo různým výkladům způsobeným odlišnou interpretací (viz podkapitola 7.2). Pro každý operacionalizovaný jev může být stanoveno více indikátorů.

Podkladová data (nástroj měření): Data, měřicí jednotlivé indikátory a způsob jejich sběru. Různé typy dat a měřicích nástrojů mají odlišné výhody a nevýhody z hlediska přesnosti, reprezentativnosti, pokrytí populace nebo nákladnosti sběru. Konkrétní způsob sběru dat (např. dotazník, administrativní výkaz apod.) zároveň vymezuje nebo přejímá existující definice, které ovlivňují, jak přesně data daný jev zachycují.

Příkladem postupu od jevu k indikátoru může být postup u jevu měření studijní neúspěšnosti.

Jev: Studijní neúspěšnost.

Operacionalizace: Příkladem u studijní neúspěšnosti může být odchod ze základní školy. Alternativní operacionalizací stejného jevu může být opakování ročníku nebo slabé výsledky ve standardizovaných měřeních schopností či znalostí.

Indikátor: V případě studijní neúspěšnosti nás může zajímat např. podíl šestnáctiletých, kteří nedokončili základní školu. Lze si ale představit i jiné indikátory, např. kohortní indikátor (tj. kolik procent daného školního ročníku nedokončí školu).

Podkladová data (nástroj měření): Pro měření studijní neúspěšnosti můžeme využít administrativní data (i zde jsou různé možnosti: matriční data tuto informaci mohou obsahovat na individuální úrovni, výkazová na úrovni školy), data z populačních šetření, nebo specifických šetření ve školách.

Tento „trychtýř“, který vede od obecného jevu až ke konkrétní datové sadě, slouží jako nástroj pro návrh vlastního výzkumu, ať už jde o sběr nových dat, nebo využití dat již

existujících. Pokud jsou k mapování problému využívána data z výzkumů třetích stran, je třeba ověřit, zda skutečně měří jev, který deklarují, a zda odpovídajícím způsobem zachycují stanovený indikátor.

8.5 Citační norma a seznam referencí

Při zpracování všech dokumentů v rámci procesu RIA je důležité transparentně a srozumitelně uvádět použité zdroje a popisovat aplikované metody. Odkazy na zdroje by měly být vkládány přímo do textu, vždy u konkrétních tvrzení nebo stanovisek, která daný zdroj podporuje.

Citace je třeba uvádět jednotně, podle standardizovaného a široce uznávaného citačního stylu, například APA (American Psychological Association, n.d.). Zvolený formát je nutné důsledně dodržovat jak při citování v textu, tak při sestavování seznamu referencí. Seznam referencí musí být úplný, každá citace uvedená v textu musí být v seznamu dohledatelná.

Součástí správného citačního postupu je také přesné rozlišení mezi parafrází a doslovnou citací, včetně použití uvozovek a uvedení konkrétní stránky. Citaci je třeba uvést pokaždé, když je informace ze zdroje využita, nestačí ji tedy uvést pouze jednou nebo jen v seznamu referencí. Důležité je také přesné umístění citace. Pokud například ve větě tvrdíme, že nastalo A, ze kterého plyne B, a zdroj dokládá pouze A, musí být citace uvedena hned za A, nikoli až na konci věty. Nepřesné citování může významně zkreslit interpretaci zdroje. Zvláštní pozornost je třeba věnovat i rozsahu citace (například citovat celou knihu kvůli jednomu konkrétnímu tvrzení je nevhodné a je třeba uvést přesnou stránku, kde se daná informace nachází).

Citované jsou běžně tyto druhy zdrojů:

- **Výzkumy a analýzy** – Akademické studie, odborné analýzy, zprávy výzkumných ústavů. Tyto zdroje citujeme podle zvolených citačních pravidel (např. APA).
- **Oficiální statistiky** – Údaje Českého statistického úřadu (ČSÚ), Eurostatu, OECD, Světové banky apod. Tyto údaje lze také uvést v seznamu referencí – zmíněné úřady a instituce značí datové sady pomocí neměnných kódů a mnohdy udávají pravidla, jak na jejich data odkazovat.
- **Administrativní data** – např. evidence ministerstev, úřadů práce, datové sady veřejné správy (např. data.gov.cz). Pokud jsou tato data veřejná, lze na ně odkázat podle zvolených citačních pravidel. Pokud jsou neveřejná, je vhodné je uvést v seznamu referencí, ale zároveň do této kapitoly (případně do přílohy) přidat vysvětlení, z jakých systémů jsou data převzata, o jaké informace se jedná, případně i základní informace o pokrytí nebo chybovosti těchto dat.
- **Interní data** – Data shromážděná resorty a institucemi při výkonu jejich agendy. Postup je zde stejný jako u administrativních dat, tedy uvést tato data v seznamu referencí a v rámci této kapitoly (nebo do příloh) doplnit detailnější informace. Z hlediska transparentnosti musí být jasné popsány vlastní kalkulace či jiné datové manipulace, pokud jsou nějaké využity.
- **Vlastní výzkum, modely, výpočty, nebo datové produkty** (např. dashboardy, kalkulačky, vizualizace, či další). U každého výpočtu či modelu musí být jasné dohledatelné, jak byl daný výpočet proveden či model zpracován. Pro jednoduché výpočty stačí uvést postup výpočtu včetně vzorce v poznámce pod čarou nebo v textu, společně se zdrojem dat. Pro komplexnější modely vytvořené v rámci hodnocení dopadů regulace je nutné jejich popis poskytnout v příloze, nebo se odkázat přímo na model, který může být uložen například na portálu otevřeného kódu. Popis musí obsahovat informace jako klíčové

předpoklady, klíčové vstupní parametry, reprezentativnost využitého vzorku dat a další.

Deklarace jako „vlastní výpočet na základě dat“ jsou nedostatečné. Pokud nelze výpočet pochopit a pokud možno i replikovat (s předpokladem přístupu k datům), nelze ho brát jako zdroj důvěryhodné evidence. Tento princip je důležitý i pro spolupráci s externími partnery. Model, který nelze validovat a nelze ho pochopit, protože je jeho fungování „obchodním tajemstvím“, dostává v hierarchii evidence automaticky jeden bod. Bez dalšího podložení se jedná v podstatě o názor tvůrce modelu.¹²

- **Konzultace, participace a názorová data** – Tato kapitola zahrnuje výsledky konzultací, participativních aktivit a sběru názorů dotčených subjektů, např. prostřednictvím dotazníků, veřejných konzultací, workshopů, expertních skupin či jiných metod. Nejvhodnější je tyto výstupy uvést v příloze, na kterou lze v textu ZZ RIA odkazovat. Příloha by měla jasně popsat zapojené subjekty, jejich zastoupení vůči celkové populaci, použitou metodu sběru (např. znění otázek, skripty rozhovorů) a způsob zpracování výsledků. Zároveň by měla identifikovat rozdíly v názorech a konkretizovat formu participace.

8.6 Konzultace a participace¹³

Zapojení dotčených subjektů do procesu hodnocení dopadů je klíčovou součástí tvorby regulace. Pohled všech dotčených subjektů přináší do procesu důležité perspektivy, pohled z praxe, upozornění na implementační aspekt regulace a možnost vyvážení všech dotčených zájmů.

Konzultační (participační) proces není jednorázová, nýbrž průběžná aktivita, která přispívá ke všem fázím procesu RIA – od vymezení problému až po návrh možných řešení a hodnocení dopadů. Řadu důležitých informací potřebných k pochopení problému, jeho zdůvodnění i hledání vhodných variant lze získat pouze prostřednictvím komunikace s těmi, kteří jsou regulací přímo či nepřímo ovlivněni.

Participace tak přináší přidanou hodnotu v několika rovinách:

1. **Zlepšení kvality analýzy:** Vstupy od dotčených subjektů mohou doplnit chybějící informace nebo přinést hlubší porozumění tomu, jak je existující problém vnímán, jaké dopady subjekty pociťují a jaké příčiny mu přisuzují – i pokud je problém již podložen datovou analýzou.
2. **Transparentnost a otevřenost procesu:** Zapojení veřejnosti zvyšuje transparentnost a demokratickou legitimitu tvorby regulace. Participativní proces umožňuje strukturované vyjádření a sdílení zájmů různých skupin v kontextu dostupné evidence.
3. **Podpora výsledného řešení:** Kvalitní participace může zlepšit porozumění problému i navrženému řešení, což zvyšuje šanci na jeho přijetí a úspěšnou implementaci v praxi.

¹² Ačkoli může být někdy pojem participace vnímán jako širší než pojem konzultace, bývají v českém kontextu používány zaměnitelně a pokud z textu nevyplývá jinak, jsou tak používány i v textu Manuálu.

¹³ Ačkoli může být někdy pojem participace vnímán jako širší než pojem konzultace, bývají v českém kontextu používány zaměnitelně a pokud z textu nevyplývá jinak, jsou tak používány i v textu Manuálu.

Participativní procesy mohou nabývat různých podob podle míry intenzity zapojení aktérů:

1. **Informování** představuje jednostranný tok informací od zpracovatele směrem k veřejnosti. Využívají se různé komunikační kanály, jako jsou média, e-mail, webové stránky nebo sociální sítě.
2. **Sběr informací** je rovněž jednostranný, tentokrát však ve směru od veřejnosti ke zpracovateli. Slouží ke zjištění názorů nebo zpětné vazby, například prostřednictvím dotazníků, rozhovorů nebo připomínkových řízení.
3. **Konzultace** představují řízenou obousměrnou výměnu informací mezi zpracovatelem a dotčenými subjekty. Zpracovatel sdílí výstupy analytické práce a získává k nim zpětnou vazbu. Využívají se metody jako fokusní skupiny, odborné diskuse nebo veřejné debaty (online i osobně).
4. **Participace** nastává tehdy, když jsou dotčené subjekty aktivně zapojeny do jednotlivých fází přípravy regulace – od vymezení problému přes návrh řešení až po identifikaci dopadů. Vztah mezi zpracovatelem a účastníky je pracovní, přičemž vhodnými nástroji jsou např. pracovní skupiny nebo jiné formy projektové spolupráce.

Zapojování veřejnosti a dotčených subjektů do tvorby regulace má svá omezení a výzvy. Participativní proces může být časově i finančně náročný a prodloužit některé fáze přípravy regulace.

Při jeho realizaci je důležité správně nastavit očekávání zapojených aktérů. Pokud je participace vedena pouze formálně a není zřejmé, jak budou jejich podněty zohledněny, může to vést ke ztrátě důvěry ve výslednou podobu regulace.

Zapojení veřejnosti je třeba pečlivě plánovat a respektovat právní omezení, například v oblasti ochrany osobních údajů nebo utajovaných informací. Participace s sebou nese i určitá rizika – například tlak zájmových skupin usilujících o prosazení vlastních zájmů, nebo riziko úniku pracovních materiálů či jejich dezinterpretace v médiích.

Pro minimalizaci rizik a maximální využití přínosů participativního procesu je vhodné dodržet následující zásady:

- **Zapojit široké spektrum relevantních subjektů**, které reprezentují různorodé zájmy a dopady plánované regulace. Pokud má regulace dopad na specifické skupiny (např. ženy, mladistvé, osoby se zdravotním postižením), je nezbytné je do procesu aktivně zapojit. Inkluzivita pomáhá předcházet dominanci úzkých zájmových skupin a zajišťuje širší spektrum názorů.
- **Zajistit dostatečné zdroje**. Participativní proces vyžaduje čas, finanční prostředky i personální kapacity. Je důležité zohlednit nejen možnosti zpracovatele, ale i kapacity zapojených subjektů – zejména těch znevýhodněných. Součástí plánování je i realistický časový harmonogram.
- **Nastavit proces transparentně** a jasně komunikovat, jakým způsobem budou výstupy participace využity v hodnocení dopadů a při tvorbě regulace. Výsledky je třeba objektivně a přehledně reflektovat v ZZ RIA. Pomáhá také stanovení jasných pravidel spolupráce, která zajistí rovné postavení všech aktérů a zabrání jednostrannému ovlivnění. Tato pravidla musí být všem účastníkům srozumitelná, odsouhlasená a dodržovaná.
- **Proces řídit uceleně**, s jasně stanovenými cíli, kvalitními podklady a promyšleným zpracováním podnětů. Účastníkům je třeba poskytovat zpětnou vazbu o tom, jak byly jejich vstupy využity. Kvalita zpětné vazby závisí na kvalitě připravených podkladů – proto je vhodné je předem otestovat na menších skupinách podobných cílovým subjektům.
- **Předcházet možnému zneužití procesu**, například snahám o jeho ovládnutí ze strany silných zájmových skupin.

Participativní proces je třeba důkladně naplánovat, jinak je obtížné využít jeho plný potenciál. Mnohé z doporučených postupů – jako včasné informování aktérů, zajištění potřebných zdrojů nebo směřování procesu ke konkrétním cílům – lze efektivně realizovat pouze tehdy, pokud je celý proces promyšlený a dobře strukturovaný. Časový harmonogram by měl být realistický, přizpůsobený specifikům daného případu a zároveň dostatečně flexibilní, aby umožnil zapojení všech relevantních subjektů.

Participaci je vhodné plánovat v návaznosti na jednotlivé fáze procesu RIA. U každé fáze je možné nejprve stanovit cíle a identifikovat klíčové aktéry, a teprve poté rozhodnout o intenzitě jejich zapojení a výběru vhodných metod. Zvolená metoda by měla odpovídat jak cílům dané fáze, tak počtu zapojených subjektů a dostupným zdrojům – například pokud je nutné realizovat některé aktivity online.

Níže je trajektorie participativního procesu ilustrována na dvou praktických příkladech:

Příklad 1: Emise z dopravy ve velkých městech

1. Ve fázi definice problému jsou realizovány **fokusní skupiny**, aby byly zjištěny hlavní perspektivy a obavy, vyplývající ze současného stavu množství emisí pro různé skupiny dotčených subjektů.
2. Při identifikaci dostupných nástrojů a variant je participace intenzivní, probíhají časté **pracovní skupiny**, na kterých jsou diskutovány a rozpracovávány různé nástroje – nízkoemisní zóny, opatření k modernizaci vozových parků atd.
3. Po užším výběru nástrojů a konstrukci variant se identifikují dopady skrze široký sběr dat o očekávaných změnách chování.
4. Tato data jsou pak systematicky vyhodnocena a dojde k výběru varianty, o níž jsou pak dotčené subjekty ještě během legislativního procesu detailně **informovány**.

Příklad 2: Dostupnost péče o duševní zdraví

1. Definice problému zahrnuje **otevřené kulaté stoly** se zástupci pacientů i poskytovateli péče, neziskovými organizacemi i akademickými odborníky.
2. Během definice problému bylo identifikováno několik různých pilotních projektů se slibnými výsledky. Seznam nástrojů a variant je tak stavěn také na základě dodatečného **sběru informací** o existujících modelech a jejich dosavadních výsledcích přímo od osob, které s nimi mají přímé zkušenosti.
3. Sestavené varianty jsou na **odborných konzultacích** představeny odborné veřejnosti, zdravotním pojišťovnám a zástupcům krajů, aby tyto pomohly popsat a kvantifikovat rizika a přínosy jednotlivých variant.
4. Zapojené úřady **informují** specifické cílové skupiny (mj. pojišťovny nebo poskytovatele péče) o vybrané variantě předkládané reformy a jejím harmonogramu; zástupci pacientů jsou naopak informováni primárně o změnách z pohledu osob vyhledávajících péči.

Zapojením dotčených subjektů v různých fázích procesu lze získat odlišné typy informací. Ve fázi vymezení problému může participace přinést hlubší porozumění jeho rozsahu, intenzitě a dopadům na různé cílové skupiny. Názorová data by měla být doplněna observačními daty, ale konzultace mohou generovat důležité hypotézy a pomoci popsat mechanismy, které je třeba dále ověřit. Ve fázi hledání nástrojů a variant řešení umožňuje participace získat praktický pohled dotčených subjektů – například na možné slabiny jednotlivých nástrojů. V této fázi však může zároveň narůstat tlak některých aktérů na ovlivnění výsledného návrhu. Proto je důležité usilovat o co nejvyváženější zastoupení a získat pohled všech relevantních skupin. To platí i pro vnímání budoucích dopadů – každý aktér je posuzuje ze své specifické perspektivy, a proto je důležité tyto rozdíly zachytit a zohlednit. Míra zapojování aktérů a volba konkrétních nástrojů se bude lišit případ od případu a stejně tak bude variovat intenzita zapojení v různých fázích procesu RIA.

Zpětná vazba

Výsledky participativního procesu by měly být sdíleny se všemi zapojenými aktéry. To zahrnuje jak shrnutí klíčových zjištění, tak jejich srozumitelnou interpretaci pro širší veřejnost. Transparentní komunikace výsledků posiluje důvěru v celý proces a zvyšuje ochotu aktérů zapojit se i do budoucích participativních aktivit.

Využití výstupů konzultací a participace

Výstupy participace by měly být přímo promítnuty do příslušných částí ZZ RIA, s odkazem na kapitolu, která popisuje celý konzultační proces. Nestačí pouze uvést, že konzultace proběhly – je třeba konkrétně popsat názory jednotlivých skupin, jejich počet, typy subjektů a celkový počet účastníků. Tyto informace by měly sloužit jako podklad pro různé fáze hodnocení dopadů, kde na ně má být výslovně odkazováno. Pokud se výstupy participace liší od jiných zdrojů evidence, je nutné zvážit možné důvody tohoto rozporu.

Vzhledem k tomu, že participativní proces obvykle nezahrnuje reprezentativní vzorek všech dotčených subjektů, jeho výsledky nesmí být prezentovány tak, jako by odrážely názory celé populace. Například tvrzení typu „80 % účastníků souhlasí s návrhem“ je zavádějící – vždy je třeba uvádět absolutní počty a jasně sdělit, že jde o názory účastníků daného procesu.

Pokud v některé fázi tvorby regulace participace neproběhla, je nutné to transparentně uvést a vysvětlit důvody.

Box 18

Participace (Nízká zaměstnanost matek)

Už ve fázi **definice problému** bylo rozhodnuto zapojit široké spektrum aktérů, aby bylo možné dobře strukturovat příčiny nízké nezaměstnanosti matek a vnímání tohoto problému.

1. Vytvoření strategie participace

Cíl: Získat co nejpresnější informace o vnímaných bariérách návratu žen do zaměstnání a o tom, jaké nástroje považují různé skupiny dotčených subjektů za nejefektivnější.

Identifikovaní aktéři: zaměstnavatelské svazy, odbory, neziskové organizace zaměřené na rovnost žen a mužů, zástupci dětských skupin, akademičtí odborníci, ale také přímo ženy po rodičovské dovolené z různých regionů

Metody: kombinace **cílených strukturovaných rozhovorů, on-line dotazníků** (pro širší veřejnost) a **dvou fokusních skupin** (jedna se zaměstnavateli, druhá s matkami po rodičovské)

Harmonogram: Participace byla plánována na 3 měsíce v rané fázi RIA, aby jeho výsledky mohly být reflektovány v definici problému a jeho příčin a promítnout se do výběru variant řešení a volbě nejvhodnější regulace. V různém rozsahu pak byla naplánována až po fázi výběru varianty řešení.

2. Realizace a analýza

Sběr informací a analýza výstupů:

Do online dotazníku se zapojilo 1 200 žen, které popsaly největší bariéry (nedostatek míst ve školkách, rigidní pracovní doba, neochota zaměstnavatelů k částečným úvazkům). Fokusní skupina se zaměstnavateli upozornila na administrativní náročnost částečných úvazků a obavy z jejich finanční nevýhodnosti. Neziskové organizace zdůraznily problémem diskriminace žen při návratu do práce, což nebylo v původních datech dostatečně zachyceno.

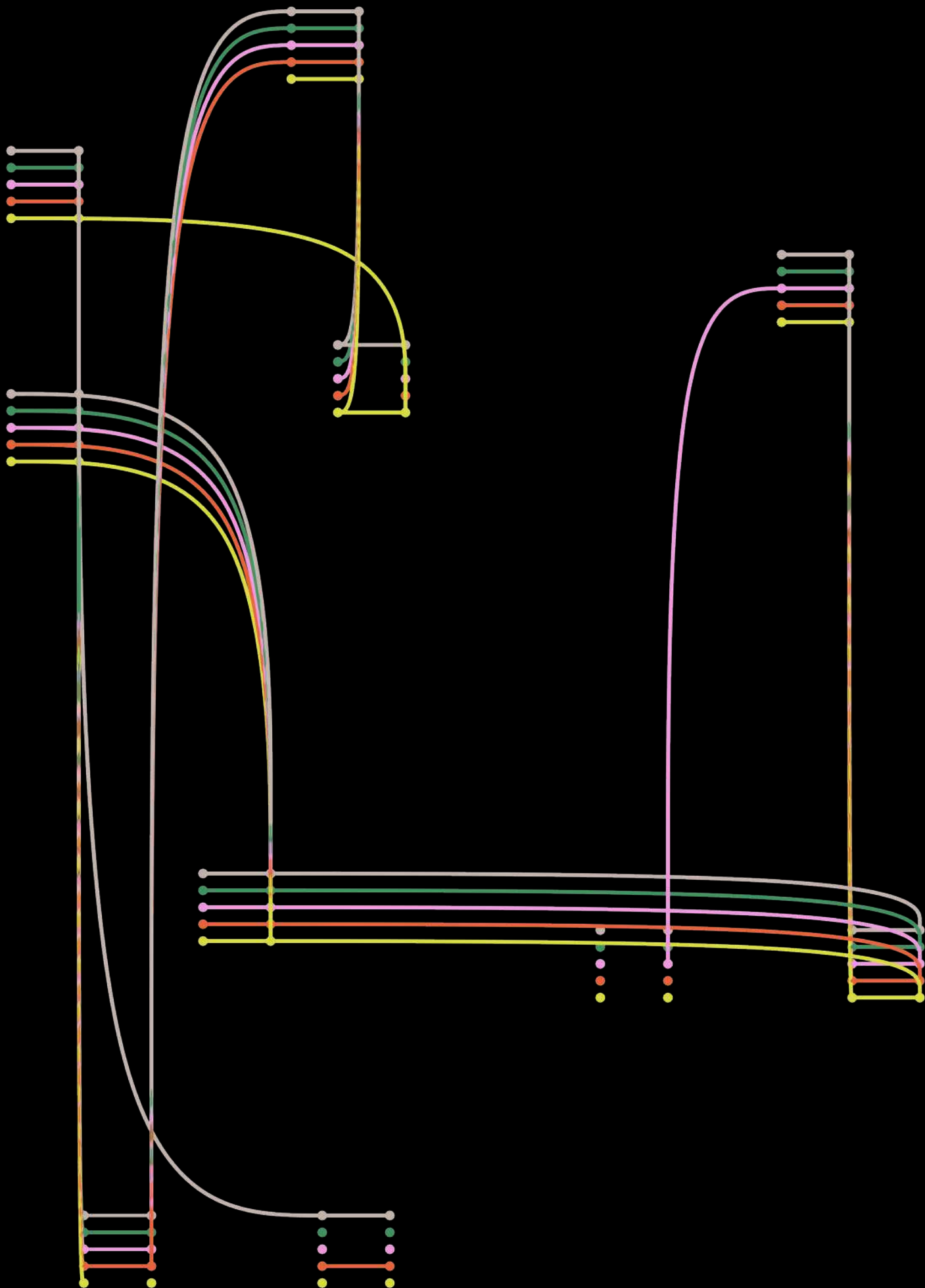
Výstupy byly průběžně kategorizovány a zveřejňovány v podobě stručných týdenních souhrnů na webu ministerstva, což zvýšilo transparentnost a důvěru aktérů.

3. Vyhodnocení a zpětná vazba

Na závěrečném veřejném workshopu byly prezentovány hlavní zjištění a předběžné varianty opatření. Účastníci mohli připomínkovat, které varianty považují za nejrealističtější; díky tomu byla do finálního návrhu doplněna finanční motivace zaměstnavatelů k časovým úvazkům a zjednodušení administrace. Transparentní reflexe zapracovaných podnětů (formou veřejně dostupné tabulky „podnět–způsob zapracování“) vedla k tomu, že i kritické neziskové organizace vyhodnotily proces jako „férový“ a deklarovaly ochotu účastnit se dalších konzultací.

Přínosy a výzvy

Díky participaci se podařilo přesněji definovat hlavní bariéry a vybrat varianty, které měly podporu většiny aktérů. Participace prodloužila přípravnou fázi o 2 měsíce a bylo nutné najmout externího facilitátora, ale výsledkem byla **rychlejší shoda při mezipřímém řízení a vyšší šance na úspěšnou implementaci.**



9 Shrnutí závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace

Shrnutí ZZ RIA je klíčovou součástí dokumentu. Poskytuje stručný a srozumitelný přehled hlavních zjištění a závěrů hodnocení dopadů regulace. Je určeno především čtenářům, kteří nemají prostor prostudovat celou ZZ RIA, ale potřebují rychle porozumět podstatě problému, navrhovaným řešením a důvodům, které vedly k výběru preferované varianty.

Shrnutí by mělo být:

- 1) **Samostatné** – text musí být srozumitelný jako samostatný dokument
- 2) **Stručné a jasné** – text by neměl být delší než 1-2 strany
- 3) **Srozumitelné** – text musí být srozumitelný i pro čtenáře, který není odborníkem v dané oblasti, ale může být v pozici, kdy bude o této oblasti spolurozhodovat (např. poslanec)
- 4) **Strukturované** – dodržování struktury prezentovaných informací výrazně napomáhá udržení logiky dokumentu a jeho srozumitelnosti

Každý odstavec shrnutí by se měl věnovat jedné části sdělení.

V úvodu je vhodné vysvětlit účel shrnutí, tedy že se jedná o souhrn procesu hodnocení dopadů navrhované regulace, který má sloužit k základní orientaci v problematice. Informace by měly být formulovány obecněji, ale s odkazem na plnou ZZ RIA, kde lze dohledat podrobnosti.

Následuje stručný **popis řešeného problému**, včetně jeho závažnosti a negativních dopadů na společnost. Z textu by mělo být zřejmé, proč je důležité problém řešit a jaké jsou důsledky jeho neřešení.

Dále shrnutí obsahuje **hlavní zvažované varianty řešení** a klíčová kritéria, podle kterých byly hodnoceny. Je vhodné upozornit na situace, kde bylo třeba vyvažovat různé zájmy nebo hodnoty (například mezi rozpočtovou náročností a mírou sociální ochrany, mezi dostupností veřejného prostoru pro různé skupiny uživatelů, nebo mezi ochranou soukromí a bezpečnostními opatřeními).

Součástí shrnutí by měl být i stručný **přehled použitých metod, datových zdrojů a průběhu konzultací** s dotčenými aktéry.

Dále je třeba popsat hlavní **charakteristiky navrhovaného řešení** a důvody, proč byla daná varianta vyhodnocena jako nejvhodnější. V této části je vhodné zmínit i **hlavní dopady** na jednotlivé skupiny aktérů

Na závěr je uveden **plán implementace**, tedy základní harmonogram a klíčové kroky, které budou následovat po přijetí regulace. Zásadní je také uvést hlavní indikátory, které budou sledovány v rámci **vyhodnocování účinnosti regulace**, a datové potřeby, které z toho vyplývají.

Shrnutí by mělo končit krátkým **závěrem**, který připomene hlavní doporučení a klíčové argumenty, které vedly k výběru navrhovaného řešení.

Časté chyby při psaní shrnutí ZZ RIA

Shrnutí není postaveno na adekvátní míře detailu analýzy a „skáče“ od obecných vyjádření k velkému detailu.

Ze shrnutí není jasně patrné, jaká logika stojí za jednotlivými zvažovanými variantami řešení a jaké kompromisy (z hlediska vyvažování různých dopadů) jednotlivé varianty přináší. Ze shrnutí musí být zřejmé, mezi jakými hlavními dopady při volbě varianty volíme (např. rozpočtové versus sociální, konkurenceschopnost versus životní prostředí,

ochrana před chudobou versus motivace k práci, kontrola plnění povinností versus administrativní zátěž apod.)

Ze shrnutí není jasně patrné, v jakých kritériích je zvolená varianta lepší oproti ostatním (která kritéria měla nakonec při hodnocení největší váhu).

Ze shrnutí nejsou patrné konkrétní dopady na hlavní skupiny dotčených aktérů – základní práva, povinnosti či jiné dopady, které aktérům regulací vzniknou.

Ze shrnutí není patrné, na základě jakých indikátorů a kdy bude posuzována účinnost navrhované regulace.

Reference

American Psychological Association. (n.d.). In-Text Citations. Dostupné z: <https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/citations> [cit. 2025-8-8].

Angrist, J. D., & Krueger, A. B. (1991). Does compulsory school attendance affect schooling and earnings? *The quarterly journal of economics*, 106(4), 979-1014. <https://doi.org/10.2307/2937954>

Alasuutari, P., Brannen, J., & Bickman, L. (2008). The SAGE Handbook of Social Research Methods. SAGE Publications Ltd.

Bičáková, A., & Kalíšková, K. (2016). Výskyt a vznik nezaměstnanosti u žen s předškolními dětmi: Příklad České republiky. *Politická Ekonomie*, 64(6), 695–712.

Bičáková, A., & Kalíšková, K. (2019). (Un)intended effects of parental leave policies: Evidence from the Czech Republic. *Labour Economics*, 61, Article 101747. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.07.003>

Bičáková, A., Kalíšková, K., & Zapletalová, L. (2021). Maminka nebo školka? Dopady prodloužení čerpání rodičovského příspěvku na budoucí vzdělání a pracovní uplatnění dětí. Dostupné z: https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_6_2021_Dopady_reformy_RD_1995_na_deti/IDEA_Studie_6_2021_Dopady_reformy_RD_1995_na_deti.pdf [cit. 2025-7-14].

Bičáková, A., & Kalíšková, K. (2022). Career-breaks and maternal employment in CEE countries. In Molina, J.A. (Eds.) *Mothers in the labor market* (pp. 159-215). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-99780-9_8

Competence Centre on Foresight. (2024). The Megatrends Hub. Dostupné z: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/tool/megatrends-hub_en [cit. 2025-5-5].

České priority. (2019). Průvodce analýzou nákladů a přínosů Dostupné z: <https://www.ceskepriority.cz/files/pruvodce-analyzou-nakladu-a-prinosu.pdf> [cit. 2025-7-14]

Česko v datech. (2021). Tátové na rodičovské. Dostupné z: <https://www.ceskovdatech.cz/clanek/163-tatove-na-rodicovske/> [cit. 2024-9-23].

Český statistický úřad (ČSÚ). (2018). Výběrové šetření pracovních sil. Český statistický úřad.

ESPAS. (n.d.). ESPAS Homepage. Dostupné z: <https://www.espas.eu/home.html> [cit. 2025-5-5].

Eurostat. (2023). Part-time employment as percentage of the total employment, by sex and age (%). https://doi.org/10.2908/LFSA_EPPGA

European Commission. (2023). Better regulation toolbox. Dostupné z: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en [cit. 2025-8-8].

Farrington, D. P., Gottfredson, D. C., Sherman, L. W. & Welsh, B. C. (2002). The Maryland scientific methods scale. In Farrington, D. P., MacKenzie, D. L., Sherman, L. W. & Welsh, B. C. (Eds.) *Evidence-based crime prevention* (pp. 13-21). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203166697>

Grossmann, J., Pertold, F., & Šoltés, M. (2023). Parental Allowance Increase and Labor Supply:

Evidence from a Czech Reform. *Labour Economics*, 78, Article 102231. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2023.102231>

Höhne, S. (2017). Změny v čerpání rodičovského příspěvku v demografických souvislostech. *Demografie*, 59(1), 5–22.

HM Treasury. (2020). Magenta book annex A: Analytical methods for use within an evaluation. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book> [cit. 2025-10-2].

Kalíšková, K., Münich, D. & Slabý, J. (2024). Veřejná podpora míst ve školách se stále vyplácí: analýza výnosů a nákladů. Dostupné z: https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_07_2024_Analyza_skolek_1112.pdf [cit. 2025-7-19].

Křížková, A., Marková Volejníčková, R. & Vohlídalová, M. (2018). Genderové nerovnosti v odměňování: problém nás všech. Sociologický ústav AV ČR.

Křížková, A., & Pospíšilová, K. (2022). Rozdíly v odměňování žen a mužů v ČR v letech 2002–2021. Dostupné z: https://rovnaodmena.cz/wp-content/uploads/2024/05/studie_3_sociologicka_studie_06_dvoustrany-1.pdf [cit. 2025-7-23].

CVVM. (2024). Názory veřejnosti na roli muže a ženy v rodině – duben/květen 2024. Dostupné z: <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/ostatni/vztahy-a-zivotni-postoje/5837-nazory-verejnosti-na-rolu-muze-a-zeny-v-rodine---duben-kveten-2024> [cit. 2025-7-23].

Ministerstvo práce a sociálních věcí. (2023). Metodika hodnocení dopadů na rodiny. Dostupné z: https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Methodika-dopady-na-rodiny_FIA_final.pdf [cit. 2025-7-19].

Ministerstvo práce a sociálních věcí. (2024). Vybrané statistické údaje. Počet příjemců rodičovského příspěvku podle pohlaví. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/vybrane-statisticke-udaje> [cit. 2024-9-23].

Ministerstvo pro místní rozvoj. (2021). Metodika hodnocení územních dopadů intervencí/projektů. Dostupné z: https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/

[metodika-hodnoceni-uzemnich-dopadu-intervenci-projektu-cele-zneni.pdf](#) [cit. 2025-10-14].

Ministerstvo průmyslu a obchodu. (2017). Metodika měření a přeměřování administrativní zátěže podnikatelů. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Methodika-mereni-administrativni-zateze-podnikatelu-MPO-2017.pdf> [cit. 2025-7-19].

Ministerstvo vnitra. (2020). Metodika pro stanovení nákladů na výkon státní správy v přenesené působnosti. Dostupné z: <https://mv.gov.cz/clanek/metodika-pro-stanoveni-nakladu-na-vykon-statni-spravy-v-prenesene-pusobnosti.aspx> [cit. 2025-7-19].

Mullerová, A. (2017). Family policy and maternal employment in the Czech transition: a natural experiment. *Journal of Population Economics*, 30, 1185-1210. <https://doi.org/10.1007/s00148-017-0649-9>

Nekola, M., Ochrana, F., Tollarová, B., & Veselý, A. (2017). Metodika systematického přehledu poznatků pro tvorbu a evaluaci veřejných strategií. Dostupné z: https://mmr.gov.cz/getmedia/72852f3f-f52f-47e1-bec8-6c1c72ce0097/02a_dokument_final.pdf.aspx [cit. 2025-7-14].

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2022). PF2.1: Parental leave systems. *OECD Family Database*. [online]. Dostupné z: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/data/datasets/family-database/pf2_1_parental_leave_systems.pdf [cit. 2024-9-23].

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2025). Strategic Foresight Toolkit for Resilient Public Policy: A Comprehensive Foresight Methodology to Support Sustainable and Future-Ready Public Policy. <https://doi.org/10.1787/bcdd9304-en>

Olivetti, C., & Petrongolo, B. (2017). The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High-Income Countries. *Journal of Economic Perspectives*, 31(1), 205-30. <https://doi.org/10.1257/jep.31.1.205>

Pertold-Gebicka, B. (2018). Dopady reformy

rodičovských příspěvků v roce 2008 na pracovní zařazení matek. Dostupné z: https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_8_2018_Dopady_reformy_rodicovskych_prispevku/files/extfile/IDEA_Studie_8_2018_Dopady_reformy_rodicovskych_prispevku.pdf [cit. 2025-7-19].

Pytlíková, M. (2015). Rozdíly ve výši výdělků ve vztahu k mateřství a dítěti v rodině. Dostupné z: https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_11_2015_Rozdily_vydelku_ve_vztahu_k_materstvi/files/extfile/IDEA_Studie_11_2015_Rozdily_vydelku_ve_vztahu_k_materstvi.pdf [cit. 2025-7-19].

Rietveld, C. A., & Webbink, D. (2016). On the genetic bias of the quarter of birth instrument. *Economics & Human Biology*, 21, 137-146. <https://doi.org/10.1016/j.ehb.2016.01.002>

Rossin-Slater, M. (2017). Maternity and family leave policy. National Bureau of Economic Research Working Papers, 23069. <https://doi.org/10.3386/w23069>

Ruggeri, K., Linden, S., Wang, C., Papa, F., Riesch, J., & Green, J. (2020). Standards for evidence in policy decision-making. <https://doi.org/10.31234/osf.io/fjwvk>

Sackett, D. L. (1997). Evidence-based medicine. *Seminars in perinatology*, 21(1), 3-5. [https://doi.org/10.1016/S0146-0005\(97\)80013-4](https://doi.org/10.1016/S0146-0005(97)80013-4)

Šatava, J. (2016). Podpora rodin s dětmi prostřednictvím daňového dávkového systému. Dostupné z: https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_5_2016_Danova_podpora_rodin_s_detmi/IDEA_Studie_5_2016_Danova_podpora_rodin_s_detmi.htm [cit. 2025-5-5].

Thévenon, O., & Solaz, A. (2013). Labour market effects of parental leave policies in OECD countries. *OECD Social, Employment and Migration working papers*, 141. <https://doi.org/10.1787/5k8xb6hw1wjf-en>

Úřad vlády ČR (ÚV ČR). (2015a). Metodika hodnocení dopadů regulace na konkurenceschopnost. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Metodika-hodnoceni-dopadu-na-konkurenceschopnost-UV-2015.pdf> [cit. 2025-7-19].

Úřad vlády ČR (ÚV ČR). (2015b). Metodika hodnocení dopadů regulace na malé a střední podniky. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Metodika-hodnoceni-dopadu-na-MSP-UV-2015.pdf> [cit. 2025-7-19]

Úřad vlády ČR (ÚV ČR). (2015c). Metodika hodnocení korupčních rizik (Corruption Impact Assessment). Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Metodika-hodnoceni-korup%C4%8Dn%C3%ADch-rizik-CIA-UV-2015.pdf> [cit. 2025-7-19].

Úřad vlády ČR (ÚV ČR). (2015d). Metodika hodnocení dopadů regulace na administrativní zátěž občanů, včetně dopadů na soukromí. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Metodika-hodnoceni-dopadu-na-administrativni-zatez-a-soukromi-obcanu-UV-2015.pdf> [cit. 2025-7-19].

Úřad vlády ČR (ÚV ČR). (2016). Metodika pro měření celkových nákladů na plnění povinností vyplývajících z regulace. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Metodika-mereni-nakladu-na-plneni-povinnosti-z-regulace-UV-2016.pdf> [cit. 2025-7-19].

Úřad vlády ČR (ÚV ČR). (2017). Zásady pro tvorbu digitálně přívětivé legislativy. Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Zasady-pro-tvorbu-digitalne-privetive-legislativy-UV-2017.pdf> [cit. 2025-7-19].

Úřad vlády ČR (ÚV ČR). (2021). Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021–2030. Dostupné z: https://vlada.gov.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Strategie_rovnosti_zen_a_muzu.pdf [cit. 2025-7-23].

Úřad vlády ČR (ÚV ČR). (2022). Metodika hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů pro materiály předkládané vládě ČR. Dostupné z: https://vlada.gov.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/dokumenty/Metodika_GIA_verze_1-2_grafika.pdf [cit. 2025-7-19].

Úřad vlády ČR (ÚV ČR). (2023). Zpráva za rok 2022 o rovnosti žen a mužů. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/dokumenty/Zpravaorvnosti2022.pdf> [cit. 2025-7-23].

Vesnic-Alujevic, L., Muench, S., & Stoermer, E. (2023). Reference foresight scenarios on the global standing of the European Union in 2040. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/490501> [cit. 2025-5-5].

Vesnic-Alujevic, L., & Störmer, E. (2024). Stress-testing of policy options using foresight scenarios: a pilot case. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/292666> [cit. 2025-5-5].

What works centre for local economic growth. (2016). Guide to scoring evidence using the Maryland Scientific Methods Scale. Dostupné z: https://whatworksgrowth.org/wp-content/uploads/16-06-28_Scoring_Guide.pdf [cit. 2025-8-8].

Manuál hodnocení dopadů regulace

Grafický design a úprava: studio Oficina
(Emma Giacintová, Jan Netušil, Marek Cimbálník, František Polák)

1. vydání, listopad 2025

Novější verze, doprovodné metodiky a přílohy k tomuto manuálu
najdete na ria.vlada.cz.

