



Úřad vlády
České republiky

Příloha Manuálu hodnocení dopadů regulace

Specifické věcné dopady



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.

Obsah

P1.1 Konkurenceschopnost.....	5
P1.2 Podnikatelské prostředí	7
P1.3 Digitální přívětivost	12
P1.4 Prevence podvodného chování a korupce	17
P1.5 Základní práva a rovnost	21
P1.6 Sociální dopady	25
P1.7 Veřejné zdraví	31
P1.8 Ochrana spotřebitelů	33
P1.9 Územní dopady.....	36
P1.10 Životní prostředí	39
P1.11 Veřejné rozpočty	46
P1.12 Bezpečnost a obrana státu	50
Reference	54

Tato příloha slouží jako nástroj **pro identifikaci relevantních dopadů ve specifických oblastech**, definovaných v kapitole 4. Nabízí u každého dopadu sadu otázek, které Vám pomohou zjistit, zda je tento dopad relevantní a následně metodologická doporučení k analýze dopadu.

Ve většině případů se připravovaná regulace soustředí na specifickou věcnou oblast a na její tvorbě se podílí odborníci na tuto věcnou oblast, jelikož z praktických důvodů není vždy možné mít při přípravě každé regulace dostupnou odbornost například v ekonometrii, IT systémech, veřejném zdraví či životním prostředí. I přesto je ale nutné tyto dopady zvážit, k čemuž má napomoci tento nástroj. Ten **sice nenahrazuje věcnou odbornost expertů**, ale umožňuje intuitivní a neodborný „test“ toho, **zda připravovaná regulace může mít podstatné dopady i v jiných oblastech**. Popis každého z 12 dopadů obsahuje následující:

1. **Checklist otázek:** Seznam otázek, na které by se pomyslný odborník v této oblasti ptal nejdříve. Jedná se o otázky s odpovědí ano či ne: pokud je odpověď na všechny otázky pro daný dopad „ne“, připravovaná regulace v této oblasti pravděpodobně žádné dopady mít nebude. Pokud je odpověď na některou z otázek „ano“, pak je vhodné zvážit metodologické doporučení a dopad vhodným způsobem vyhodnotit.
2. **Metodologické doporučení:** Tato doporučení by měla být odpovědí na otázku „jak zjistím, jaký dopad regulace v této oblasti má?“. Obsahují popis evaluačních otázek, které jsou pro hodnocení daného dopadu běžné, a odkazy na metody, které na tyto otázky mohou odpovědět.

Při odpovídání na otázky z checklistu je možné vycházet například z dostupných statistických údajů. Stejně tak mohou být i v této fázi přínosné konzultace s relevantními subjekty, které disponují praktickými zkušenostmi v daných oblastech a budou schopny popsat, zda a případně jakým mechanismem by se dopad mohl projevit. Na základě takových konzultací pak lze jednodušeji a cíleněji postupovat s hodnocením daných dopadů.

Pokud dopadový pracovní tým během hodnocení konkrétního věcného dopadu narazí na hranice svých odborných možností, je vhodné zajistit potřebnou expertizu – například prostřednictvím spolupráce s akademickou sférou, veřejné zakázky, konzultace s jiným resortem nebo jinou vhodnou formou. Klíčové je přitom dodržet princip proporcionality: pozornost by se měla soustředit na nejvýznamnější dopady, přičemž je nutné zvážit náklady spojené s jejich analýzou. Prioritu by měly mít zejména rozsáhlejší a (relativně) lépe uchopitelné dopady.

P1.1 Konkurenceschopnost

Konkurenceschopnost jednotlivých sektorů ekonomiky vyjadřuje jejich schopnost uplatnit se na trhu se svými produkty – ať už jde o zboží nebo služby. Ovlivňují ji jak vnitřní faktory, například produktivita, tak vnější podmínky, zejména regulační prostředí.

Regulace může mít dopad na konkurenceschopnost na úrovni konkrétního sektoru, určité skupiny podniků (např. malých nebo velkých firem), nebo celé ekonomiky – například ve vztahu k zahraniční konkurenci.

Tento dopad úzce souvisí s dopadem na „podnikatelské prostředí“ (P 1.2). Zatímco dopad na konkurenceschopnost zohledňuje širší souvislosti na úrovni sektorů nebo skupin podniků, dopad na podnikatelské prostředí se zaměřuje na fungování konkrétního sektoru.

Ve většině případů se oba typy dopadů vzájemně prolínají, a proto je vhodné je posuzovat společně.

P1.1.1 Checklist otázek

Konkurenceschopnost sektoru se odvíjí od několika klíčových faktorů: **nákladové a cenové konkurenceschopnosti, úrovně výzkumu a inovací, a mezinárodního obchodu a investic.** Regulace může ovlivnit každý z těchto aspektů, přičemž obecně platí, že se zvyšováním míry regulace klesá schopnost efektivně konkurovat subjektům z méně regulovaného prostředí (typicky na mezinárodní úrovni). Níže uvedené otázky napomáhají identifikovat relevantní dopady.

Nákladová a cenová konkurenceschopnost

- Ovlivňuje návrh výši výrobních nákladů v daném sektoru? Například náklady na:
 - energie, suroviny a služby,
 - výrobní kapitál (např. cenu budov či strojního vybavení),
 - finanční kapitál (např. cenu a dostupnost financování),
 - pracovní sílu (např. změny v důchodovém věku, minimální mzdy, odvody na sociální pojištění, mobilita pracovní síly).
- Ovlivňuje návrh možnost podniků svobodně stanovovat ceny za zboží či služby (např. cenové stropy)?
- Zvyšuje návrh náklady na dodržování předpisů (jednorázové i opakující se), např. požadavky na informační povinnosti, nové technologie, vybavení či investice?
- Má návrh dopad na schopnost dodavatelů poskytovat své zboží/služby, a tím na strukturu sektoru (např. uzavírání výrobních linek, změny technologií nebo potřebných dovedností)?
- Ovlivňuje návrh náklady na vstup či odchod dodavatelů z trhu (např. prostřednictvím registračních povinností, licencování)?
- Jsou dopady na náklady a ceny odlišné v krátkodobém a dlouhodobém horizontu (např. efekt „výhody prvního hráče“ u nových technologií)?
- Ovlivňuje návrh odolnost firem vůči ekonomickým šokům nebo mezinárodní krizi?

Výzkum a inovace

- Zvyšuje návrh náklady sektoru na výzkum a inovace? Například prostřednictvím vyšších nákladů na:
 - energie, suroviny a služby;
 - lidský kapitál (např. regulace profesí, podpora určitých oborů),
 - finanční kapitál (např. ztížení přístupu k investicím),
 - výrobní kapitál (např. zvýšením cen zařízení a technologií).
- Omezuje návrh schopnost inovovat produkty a služby (např. zákaz použití některých technologií)?
- Zvyšuje návrh administrativní zátěž při uvádění nových produktů či služeb na trh?
- Ovlivňuje návrh účinnost ochrany práv duševního vlastnictví?
- Ovlivňuje návrh spolupráci veřejného a soukromého sektoru v oblasti výzkumu a inovací?

Zahraniční obchod a investice

- Způsobuje návrh obchodní překážky v zahraničním obchodu (např. tarifní či netarifní bariery)?
- Ovlivňuje návrh přeshraniční toky investic, případně přemístění hospodářské činnosti do nebo mimo ČR?
- Ovlivňuje návrh konkurenční postavení českých podniků vůči zahraničním konkurentům (v ČR i na mezinárodních trzích)?
- Přispívá návrh k regulatorní konvergenci mezi Českou republikou a jejími obchodními partnery?
- Zohledňuje návrh mezinárodní standardy a závazky (např. soulady s mezinárodními regulačními rámci nebo riziko jejich porušení)?

P1.1.2 Metodologické doporučení

Analýza konkurenceschopnosti je specifická tím, že se zaměřuje na vysoce agregované jednotky – celé sektory či národní ekonomiku. Vzhledem k této úrovni agregace je použití **experimentálních nebo kvaziexperimentálních metod komplikované** až nemožné, na rozdíl od analýz na úrovni jednotlivých podniků. Navzdory těmto omezením lze získat odpovědi na popisné evaluační otázky, nebo analyzovat komplexní interakce pomocí modelování.

Otázky na popis daného stavu

Jako u každého dopadu je důležité správně popsat, které sektory jsou dotčeny, jaká je jejich struktura, výkonnost, vazby na jiné sektory a jaký je podíl tohoto sektoru na mezinárodním trhu. Používají se zejména **deskriptivní statistické metody** v kombinaci s daty, jako jsou například národní účty či sektorové statistické údaje.

Kromě statistického popisu je možné analyzovat časové řady a jejich predikce. Pro takové účely se používají primárně korelační modely (např. ARIMA(X)). Použitý model je vždy vhodné vybrat podle

konkrétního problému a dostupných dat. Takto popsané či predikované časové řady pak mohou poskytnout kvalitní popis vývoje sektoru (či sloužit jako dynamická „baseline“).

Mechanismus a kontext kauzálního vztahu

Pro hodnocení tohoto dopadu jsou často používány **ekonometrické modely**, které popisují komplexní vazby v ekonomice a jsou schopny kvantifikovat dopad specifického ekonomického „šoku“ na další proměnné, hospodářské sektory či na celou ekonomiku.

Jedná se například o modely obecné rovnováhy (**CGE či DSGE** (kapitola 8.3.4)), nebo modely **I/O** (input-output), které pracují se vzájemnou provázaností sektorů. Pro zahraniční obchod a investice je nutné používat modely, které jsou schopné tyto trhy simulovat.

Je však třeba zdůraznit, že tyto modely zpravidla neprokazují přímo kauzální dopady regulace. Pracují s předpoklady o reakcích jednotlivých částí systému, které jsou založeny na dostupných datech (například historických).

Předpoklady některých modelů mohou navíc znemožnit jejich využití pro konkrétní situaci. Například I/O modely v některých případech nelze použít, protože předpokládají perfektní elasticitu nabídky či nulové náklady obětované příležitosti. To neznamena, že se při hodnocení tohoto dopadu modely nemohou použít, je ovšem **nutné rozumět předpokladům, na kterých stojí**, a brát je v potaz při interpretaci výsledků a jejich omezení.

Pro analýzu dopadů na budoucí konkurenceschopnost, zejména v oblasti výzkumu a inovací, je vhodné využít nástroje citlivostní analýzy a foresightové metody. Budoucnost je v této oblasti obtížně predikovatelná, a proto je důležité zohlednit různé scénáře vývoje a podmínky, za nichž mohou být jednotlivé varianty regulace efektivní.

P1.2 Podnikatelské prostředí

Podnikatelské prostředí tvoří rámec, ve kterém působí podnikatelské subjekty, a je ovlivňováno řadou vnějších faktorů. Zdravé podnikatelské prostředí by mělo umožňovat spravedlivou soutěž bez nadměrné administrativní zátěže. Efektivní a spravedlivá konkurence motivuje firmy k vyšší produktivitě a inovacím, což vede k širší nabídce pro spotřebitele, nižším cenám a lepší kvalitě zboží i služeb.

Kvalitní podnikatelské prostředí úzce souvisí s konkurenceschopností daného sektoru (P1.1). Jeho zlepšení může zvýšit ekonomický výkon a otevřít nové obchodní příležitosti jak na jednotném trhu EU, tak na trzích třetích zemí.

Klíčovou součástí hodnocení podnikatelského prostředí je situace malých a středních podniků (MSP)¹. Ty tvoří v EU 99,8 % všech podniků v nefinančním obchodním sektoru, přičemž 93 % z nich jsou firmy s méně než 10 zaměstnanci.² Posouzení administrativní zátěže a podmínek pro MSP je obzvláště důležité, protože náklady na regulaci dopadají na menší podniky relativně více než na velké.

Analýza dopadu na podnikatelské prostředí zahrnuje tři oblasti:

1. dopady na malé a střední podniky (MSP),
2. dopady na konkurenční prostředí na trzích,
3. dopady na administrativní zátěž podnikatelů.

P1.2.1 Checklist otázek

Při hodnocení, zda má návrh dopad na **malé a střední podniky (MSP)**, je nutné se ptát, jak na přímé, tak na nepřímé dopady. Identifikovat **přímé dopady** je relativně jednoduché pomocí otázky:

- Budou MSP **disproporčně ovlivněny** návrhem oproti velkým podnikům **přímo** na základě jejich velikosti (např. podpora nebo povinnosti jen pro určité velikostní kategorie podniků)?

Při hodnocení, zda má návrh dopad na **míru konkurence na trhu a zda nejsou MSP ovlivněny jinak než větší podniky**, je vhodné ptát se na tyto otázky hodnotící nepřímé dopady:

- Ovlivňuje návrh parametry trhu, které mění relativní postavení konkurentů?
 - Nezavádí návrh monopolní postavení některého podniku?
 - Zvýhodňuje návrh některé podniky vůči jiným? Pokud ano, musí to mít objektivní ospravedlnitelné důvody (neboť každé takové regulační opatření omezuje hospodářskou soutěž).
 - Uděluje návrh výhradní práva pouze určitým dodavatelům?
 - Zvýhodňuje návrh určitý druh technologie?
 - Ovlivňuje návrh počet dodavatelů/producentů a jejich možnosti konkurovat?
 - Zasahuje návrh do jiných parametrů ovlivňujících konkurenci (např. finanční zdroje, povědomí o značce či výhodu brzkého vstupu na trh („first mover advantage“))?
 - Zvyšuje návrh pravděpodobnost vzniku/přetrvání monopolní či oligopolní struktury na trhu?
- Ovlivňuje návrh schopnost některých dodavatelů poskytovat zboží nebo služby?
 - Vytváří návrh geografickou překážku pro určité dodavatele?
 - Ovlivňuje návrh svobodu dodavatelů uvádět na trh své zboží nebo služby (např. zákaz určitých produktů)?

¹ Dle MPO se „za drobného, malého a středního podnikatele se považuje podnikatel, který zaměstnává méně než 250 zaměstnanců a jeho roční obrat nepřesahuje 50 milionů EUR nebo jeho bilanční suma roční rozvahy nepřesahuje 43 milionů EUR“.

² European Commission, 'Better regulation' toolbox 2023, p. 183.

- Ovlivňuje návrh možnost prodejců stanovit ceny za zboží nebo služby (např. cenové stropy)?
- Ovlivňuje návrh výrazně výrobní náklady některých dodavatelů ve srovnání s ostatními (např. díky rozdílným výrobním procesům)?
- Ovlivňuje návrh možnost spotřebitelů rozhodovat o tom, od koho budou nakupovat?
 - Ovlivňuje návrh mobilitu zákazníků mezi dodavateli (např. skrze explicitní nebo implicitní náklady na změnu dodavatele)?
 - Stanovuje návrh kvalitativní normy, které zvýhodňují některé firmy/řešení nabízené jen některými podniky?
 - Omezuje návrh marketingové možnosti některých dodavatelů?
 - Má návrh vliv na transparentnost trhu?
- Ovlivňuje návrh některé z bariér pro vstup na trhu nebo výstup z trhu? Jedná se o:
 - přirozené vstupní bariéry (např. vysoké úspory z rozsahu),
 - vstupní bariéry vytvořené chováním stávajících firem (např. cenovou politikou),
 - dodatečné regulatorní vstupní bariéry (např. právní omezení nových vstupů),
 - výstupní bariéry vycházející ze složitosti možnosti přeměnit aktiva na peněžní prostředky či mobilizovat investice a kapitál,
 - výstupní bariéry v podobě nákladů na pracovní sílu (např. náklady na rozvázání pracovních poměrů),
 - výstupní bariéry ve formě povinnosti dlouhodobých smluv,
 - dodatečné regulatorní výstupní bariéry (např. specifické povinnosti pro likvidaci podniků či opuštění daného trhu),
 - bariéry expanze (např. omezování výroby).

Při hodnocení, zda má návrh dopad na **administrativní zátěž podnikatelů**, je vhodné ptát se na tyto otázky:

- Vyžaduje návrh od podniků reporting, například jednorázová či opakovaná oznámení o činnostech, událostech či skutečnostech (např. CSRD či výstupy pro ČSÚ)?
- Vyžaduje návrh od podniků užívání certifikátů k poskytovanému zboží či poskytovaným službám (např. energetické štítky)?
- Vyžaduje návrh od podniků prokazování nějaké skutečnosti pro přístup na trh?
- Vyžaduje návrh od podniků vedení specifické evidence (např. pro prokázání nějaké skutečnosti)?
- Vyžaduje návrh registraci podniků?
- Vyžaduje návrh od podniků žádost o licenci nebo povolení?
- Vyžaduje návrh od podniků nákup určitých služeb či produktů pro naplnění požadavků regulace?
- Vyžaduje návrh od podniků, aby seznámily své zaměstnance s povinnostmi, vycházejícími z návrhu?
- Zvyšuje návrh riziko inspekcí a auditů?
- Zvyšuje návrh náročnost nebo náklady na inspekce/audity?

- Existuje riziko, že povinnosti, vyplývající z návrhu regulace, budou pro podniky těžko srozumitelné a budou muset vynakládat úsilí a náklady k ověření svých povinností?
- Dochází v důsledku návrhu ke změnám chování, které podnikům zvyšují administrativní zátěž nepřímo? (např. více kroků, které vyžadují reporting)

P1.2.2 Metodologické doporučení

Analýza dopadu na podnikatelské prostředí se zaměřuje na dopady regulace na jednotlivé tržní subjekty a jejich relativní postavení na daném trhu. Tento přístup umožňuje využití metod, které mohou identifikovat kauzální vztah mezi navrhovanou regulací a jejím dopadem.

Mezi základní přístup patří **popisné metody**, které poskytují důležité informace o situaci na trhu a které zahrnují standardní i specializované metody (např. standardní nákladový model).

Kauzální vztahy je možné odhadovat pomocí modelování komplexních tržních vztahů.

Otázky na popis daného stavu

Prostřednictvím deskriptivních statistických metod je důležité popsat, jaká je struktura daného trhu, jaké podniky na něm působí, jaká je jejich relativní pozice a jak se tyto proměnné vyvíjí v čase. Jedná se zde typicky o popisné statistiky, jako například jak silně je trh „koncentrován“ (kolik podniků naplňuje jaké procento celkové poptávky na trhu), o jaké podniky se jedná (ve smyslu právní formy, organizace, poskytovaných služeb atd.), či jaká je participace zahraničních podniků. Doplňkově lze využít také data z národních účtů nebo výběrová šetření firem.

Míra administrativní zátěže se měří pomocí **Standardního nákladového modelu**, který spočívá v kumulativním součtu nákladů a plnění administrativních povinností. Jedná se o běžně užívaný nástroj, ke kterému existují standardní příručky na Evropské úrovni (International working group on Administrative Burdens, 2004), ale také česká Metodika pro měření a přeměňování administrativní zátěže podnikatelů (Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2017).

Administrativní náklady je třeba odlišit od jiných nákladů na dodržování předpisů. Například pokud je podnik povinen neznečišťovat ovzduší, náklady spojené s dosažením tohoto cíle (např. změna technologie) samy o sobě **nejsou** administrativními náklady. Administrativními náklady jsou náklady spojené s vedením evidence znečišťujících látek, pravidelným reportováním o znečišťování, podrobováním se kontrolám apod. Je také důležité jasně určit, kterou část daného úkonu podnik provádí nezávisle na regulaci, a kterou jen v důsledku její existence. Za administrativní zátěž se považují pouze ty činnosti, **které by podnik bez regulace nevykonával**.

Standardní nákladový model je popsán následující rovnicí:

$$\text{Administrativní zátěž} = \sum \text{cena}_N \times \text{počet}_N - \sum \text{cena}_O \times \text{počet}_O$$

Tato rovnice srovnává nové zdroje administrativní zátěže (N – nová) s odstraněnou administrativní zátěží (O – odstraněná). Pro každou novou či odstraněnou zátěž pak jednoduše **násobí cenu tohoto**

úkonu pro podnik s počtem podniků, na které se daná povinnost vztahuje. Samotná cena se počítá následující rovnicí – tedy vynásobení času, který daný úkon zabere, standardní hodinovou mzdou zaměstnanců (plus režijní náklady). Ostatní náklady (na příslušenství či nástroje nad rámec režijních nákladů) jsou pak připočteny.

$$Cena = \text{tarifní plat} \times \text{čas na splnění} + \text{ostatní náklady}$$

Čas potřebný ke splnění úkonu se počítá typicky za jeden kalendářní rok, je proto nutné identifikovat i frekvenci úkonu. Náklady na zavedení nových procesů, školení či nové vybavení, se rozpočítávají do „ostatních nákladů“.

Pro zajištění správných údajů do rovnice je vhodné využít participativních a konzultačních metod s konkrétními podnikateli, případně testovat časovou náročnost plněním úkonů „nanečisto“. S ohledem na rozdílnou schopnost přizpůsobení se nové administrativní zátěži je nutné konzultovat s různými typy podniků (např. v závislost na velikosti podniku).

Pro větší detail o použití tohoto modelu by měl čtenář konzultovat již zmíněnou metodiku pro měření a přeměňování administrativní zátěže podnikatelů, která obsahuje také konkrétní příklady, či pomocnou tabulku pro výpočet zátěže. Metodika i tabulka jsou dostupné na stránkách ria.vlada.cz.

Existence a rozměr kauzálního vztahu

K analýze existence a rozměru kauzálního vztahu mezi navrhovanou regulací a následnými efekty na podnikatelské prostředí je možné využít různé kvazi-experimentální metody. Typicky se jedná o **zjištění reakcí podniků na vybraný typ regulace.**

Pro pochopení dopadů, které regulace může vyvolat, je často nutné spolehnout na **shrnutí existujícího výzkumu.** Hlavním důvodem je, že ve většině případů jsou studie využívající kvazi-experimentální design navázány na již uskutečněné změny. Z toho důvodu je téměř nemožné vypracovat je „na zakázku“ pro účely hodnocení dopadů konkrétní navrhované regulace.

Při interpretaci výsledků dostupných studií je třeba věnovat pozornost jejich limitům, zejména rozdílnému kontextu, v němž byly provedeny. Odlišné právní, institucionální nebo tržní prostředí může významně ovlivnit přenositelnost zjištěných efektů do prostředí, které je předmětem posuzování.

Jedním ze způsobů, jak zkoumat možné efekty zásahů do konkurenčního prostředí, je využití tzv. „regulatory sandboxes“ - přístupu, který umožňuje firmám a inovátorům testovat a vyvíjet nové produkty, služby nebo obchodní modely v kontrolovaném a monitorovaném prostředí.

Ačkoliv se jedná o právně i výzkumně náročnou možnost, představuje jednu z mála dostupných cest pro zkoumání dopadů například nových technologií, které dosud nejsou na daném trhu povoleny.

Mechanismus a kontext kauzálního vztahu

Pokud je možné stanovit dopad navrhované regulace na chování podnikatelů, je zároveň relevantní usilovat o popis toho, jak na tuto změnu chování reaguje tržní cena, spotřebitelé, případně jak se tento efekt promítne do jiných sektorů.

K tomu mohou sloužit matematické modely daného sektoru. Dále lze využít také **agentově orientované modelování**, které se zaměřuje na chování jednotlivých podniků (nebo spotřebitelů) a umožňuje simulovat jejich reakce – například na snížení kvality výrobků a následný substituční efekt, kdy spotřebitelé nahrazují spotřebu změněného výrobku alternativními produkty.

Pro realistické odhady dopadů regulace je důležité zvolit vhodný model či metodu na základě její účinnosti a nákladovosti.

P1.3 Digitální přívětivost

V průběhu zpracování RIA je potřeba zjistit, zda návrh nemá dopady týkající digitální přívětivosti. Nastavení klíčových architektonických IT aspektů může mít dalekosáhlé společenské dopady, a je proto vhodné se jejich analýzou zabývat.

Tato podkapitola vychází ze Zásad pro tvorbu digitálně přívětivé legislativy (ÚV ČR, 2017), které se zaměřují na digitalizaci služeb a systémů a které zahrnují dopady na administrativní zátěž pro subjekty regulace, efektivitu výkonu veřejné správy a veřejné hodnoty jako transparentnost či ochrana dat a soukromí.

Jde o následující zásady:

- *Digitalizace jako výchozí volba (Digital by default)* – Veřejné služby mají být od počátku navrhovány jako digitální. Občan si sice může zvolit i jinou formu (osobní nebo listinnou), ale digitální varianta má být nejpohodlnější a nejefektivnější.
- *Přístupnost pro všechny* – Digitální služby musí být dostupné i pro osoby se zdravotním postižením. To zahrnuje technickou a designovou přístupnost webů a aplikací, podporu asistivních technologií a respektování mezinárodních standardů.
- *Uživatelská přívětivost* – Služby musí být srozumitelné, jednoduché a použitelné i bez návodu.
- *Ochrana osobních údajů s rozumem (GDPR)* – Data občanů musí být chráněna, ale zároveň dostupná pro efektivní poskytování služeb. Občan má mít přehled o tom, jaké údaje stát eviduje a zda/jak je využívá.
- *Poskytování údajů jen jednou* – Občan by neměl opakovaně dokládat stejné informace jiným částem veřejné správy.
- *Otevřenost a otevřená data* – Veřejná data mají být volně dostupná bez nutnosti žádat, aby bylo možné vyvíjet nové služby či provádět analýzy a podporovat tak inovativnost.

- *Technologická neutralita* – Stát nesmí nutit občany používat konkrétní software nebo zařízení. Digitální služby musí fungovat na různých platformách a být nezávislé na konkrétním dodavateli tak, aby nedocházelo k distorzi tržních mechanismů a neomezovaly se inovace.
- *Sdílené služby veřejné správy* – Služby mají být navrženy tak, aby je mohly využívat různé úřady i občané a také tak, aby tyto služby byly dostupné z jednoho místa (např. Portál občana).
- *Propojování informačních systémů* – Informační systémy veřejné správy musí být navzájem propojené a schopné sdílet data. Každý systém má mít jasně definovaný účel, správce a pravidla pro využívání údajů. Základní registry slouží jako páteřní infrastruktura pro propojení různých agend.
- *Mezinárodní interoperabilita* – Systémy musí být schopné komunikovat i přes hranice, zejména v rámci EU. To zahrnuje jazykovou dostupnost a technickou kompatibilitu.
- *Vendor lock-in* – Stát by neměl být technologicky závislý na určitém dodavateli či správci řešení a měl by mít možnost změny, pokud je problematické či drahé systém měnit nebo z něj získávat vlastní data. Nežádoucím dopadem mohou být kromě vyšších nákladů také nízká flexibilita úřadů.

S ohledem na vysokou provázanost IT systémů veřejné správy může nedodržování zásad digitální přívětivosti přinášet významné negativní dopady na fungování ostatních služeb či systémů (a to i přesto že nemá přímé negativní dopady na efektivitu služeb v rámci navrhované regulace).

1.3.1 Checklist otázek

Výše uvedené zásady se dají shrnout do několika kategorií: **sběr dat a kvalita poskytovaných služeb, ochrana osobních údajů, sdílení dat a mezinárodní interoperabilita a efektivita řízení informatiky.**

Při hodnocení, zda má návrh dopad na **sběr dat a kvalitu poskytovaných služeb**, je vhodné ptát se na tyto otázky:

- Vyžaduje návrh od občanů vyplňování formulářů nebo předkládání dokumentů?
 - Existuje riziko, že bude proces navržen jako statický digitální formulář kopírující jeho papírovou verzi namísto nativně digitálního systému?
- Ovlivňuje návrh rovný přístup pro klienty preferující nedigitální formu?
- Lze předpokládat, že službu budou využívat i osoby se zdravotním postižením?
 - Pokud ano, je přizpůsobena jejich potřebám?
- Ukládá návrh úřadům povinnost sbírat, zpracovávat nebo uchovávat nová data?
 - Pokud ne, není možné, že by některé relevantní údaje stát v budoucnu potřeboval?
 - Disponuje již stát stejnými či podobnými údaji (ať už na jakémkoliv úřadě)?
- Ovlivňuje návrh využívání existujících i nových dat jinými úřady?
 - Existuje riziko omezení přístupu ostatních úřadů k datům nad rámec požadavků vyplívajících z Informační koncepce?
- Vyžaduje návrh fyzické podpisy, listinnou formu nebo osobní návštěvu úřadu?

- Definuje návrh procesy či údaje, které subjekty budou potřebovat propojit s externími systémy (účetní systémy, podnikové systémy, mobilní aplikace)?
- Pokud návrh obsahuje manuální kontrolu údajů ze strany úředníků, neexistují tyto údaje v jiných systémech či registrech státu?
 - Není možné tuto manuální kontrolu zefektivnit snazším přístupem úředníka k jiným datům, kterými stát disponuje?
- Chybí v návrhu možnost sledovat stav řízení online?
- Ovlivní návrh časovou náročnost pro klienty při vyřizování agendy jako celku?
- Ovlivní návrh to, kolik času musí zaměstnanci veřejné správy vynaložit na vyřízení úkonu v dané agendě?

Při hodnocení, zda má návrh dopad na **ochranu osobních údajů**, je vhodné ptát se na tyto otázky:

- Povede návrh ukládání dat, které se dnes neukládají?
 - Je toto ukládání zbytečné (princip „minimalizace dat“)?
 - Chybí u tohoto sběru relevantní právní základ?
 - Chybí při sběru konkrétní, jasně definovaný účel?
 - Chybí při ukládání nastavení na maximální ochranu soukromí bez nutnosti zásahu uživatele?
 - Chybí anonymizace dat?
- Ovlivní návrh stanovené doby uchovávání dat a procesy pro jejich následnou likvidaci?
- Ovlivní návrh kontrolu subjektů nad svými daty?
 - Chybí ověření uživatelů toho, jaké údaje o nich veřejná správa eviduje?
 - Chybí ověření toho, jaké orgány k jejich datům přistupují?
 - Je nemožné iniciovat opravu nesprávných údajů?
 - Je nemožné odvolat souhlas se zpracováním údajů, kde je souhlas právním základem?

Při hodnocení, zda má návrh dopad na **sdílení dat a mezinárodní interoperabilitu**, je vhodné ptát se na tyto otázky:

- Omezuje návrh možnost publikovat získané relevantní datové sady jako otevřená data?
- Existuje riziko, že budou publikovaná data neaktuální, neúplná či strojově nečitelná?
- Ovlivní návrh přístup k datům i ostatním orgánům veřejné moci?
 - Ovlivní návrh riziko ohrožení soukromí uživatelů po propojení dat s dalšími IT systémy?
- Existují v rámci agendy mezinárodní standardy pro interoperabilitu např. na evropské úrovni? Ovlivní návrh jejich plnění?

Při hodnocení, zda má návrh dopad na **efektivitu řízení informatiky**, je vhodné ptát se na tyto otázky:

- Vzniká v návrhu riziko tzv. vendor lock-inu (tj. přílišné závislosti na jediném dodavateli)?
 - Budou data vlastněna dodavatelem či správcem IT systému?
 - Bude k datům možný přístup pouze skrze dodavatele či správce IT systému?

- Bude mít dodavatel či správce IT systému exkluzivní přístup ke zdrojovým kódům a relevantní IT infrastruktuře?
- Spoléhá digitalizační projekt na proprietární řešení (namísto open-source)?

1.3.2 Metodologické doporučení

Již v relativně rané fázi přípravy regulace je v některých případech vhodné podobu projektů eGovernmentu hodnotit z hlediska digitálních dopadů a ideálně i analyzovat provázanost se zbytkem státní IT infrastruktury, s širší politikou eGovernmentu atp. Za tímto účelem existuje **proces pro schvalování projektů eGovernmentu** (viz box níže).

Schvalování projektů eGovernmentu

Pro schvalování výsledné podoby IT systémů existuje formální proces (podle zákona č. 365/2000 Sb. a Usnesení vlády ze dne 27. 1. 2020 č. 86 ve změně ze dne 11. 12. 2024 č. 947), který vyžaduje potvrzení odborem hlavního architekta (OHA). Zda pro daný projekt (nový IT systém či změna stávajícího) platí povinnost obdržet toto povolení se dá zjistit odpovědí na následující otázky:

- Jste orgánem veřejné správy a týká se návrh tvorby či architektonické změny „určených informačních systémů“?
- Jste ústředním správním úřadem (včetně jejich organizací) a týká se návrh tvorby či architektonické změny „určených informačních systémů“ či ostatních výdajů v oblasti digitalizace nebo ICT s předpokládanou hodnotou plnění přesahující 20 mil. Kč?

Pokud jste na některou z otázek odpověděli ano, je potřeba vyplnit relevantní formulář a požádat OHA o stanovisko k projektu **nejpozději před dokončením zpracování zadávací dokumentace, je-li zpracována, jinak před podpisem smlouvy s dodavatelem**. Volba specifického formuláře k vyplnění se bude odvíjet od typu projektu. Pro bližší informace, konzultujte metodologické pokyny na stránkách archi.gov.cz v sekci „3. Schvalování projektů a záměrů ICT“ či kontaktujte OHA na oha@dia.gov.cz.

Pokud jste na žádnou z otázek neodpověděli ano, ale váš návrh stále zahrnuje tvorbu či změnu ICT systémů (např. IT systém využívaný interně na úřadu), je vhodné konzultovat **informační koncepci vašeho úřadu, Informační koncepci ČR a principy Digitálního Česka** pro správnou integraci systémů do národních informačních strategií.

Je zde ale nutné podotknout, že i přesto, že se tato povinnost vztahuje většinou „až“ na implementační fázi navrhované regulace, **je nutné brát v potaz design IT systémů již při definici variant jejího řešení**. Pouze tak lze zamezit tomu, že vítězná varianta regulace bude předpokládat podobu IT systému, která by byla v rozporu se zásadami digitálně přívětivé legislativy nebo by dokonce byla obtížně proveditelná. Dobrá specifikace podoby IT systému pro různé varianty řešení regulace je také důležitá pro správné hodnocení administrativní zátěže. Pro validaci toho, že navrhované varianty jsou v souladu s relevantními koncepcemi a dodržují zásady digitálně přívětivé legislativy, je doporučeno konzultovat s OHA definované varianty řešení. Tyto varianty ještě nebudou tak detailně rozpracované, aby pro ně šel vyplnit relevantní formulář, ale je možné **vyplnit výše uvedený checklist otázek o digitálně přívětivé legislativě a společně s definicí variant regulace a její IT podpory ho s OHA konzultovat**.

Otázky na popis současného stavu

Pro přesný popis současného stavu jsou navrhovatelům k dispozici metody (i) **identifikace trendů**, (ii) **standardního nákladového modelu**, (iii) **analýzy procesů a motivací** a (iv) **pilotování**. Pro identifikaci kauzality v určitých segmentech digitální přívětivosti mohou navrhovatelé využít metody **A/B testování** (na náhodně přiřazených vzorcích). V prvotních fázích návrhu regulace a technických řešení, je důležité identifikovat současné **digitální trendy a problémy** v dané věcné oblasti. Ty mohou sloužit navrhovatelům ke správnému designu jednotlivých technických řešení regulace, které budou následně odpovídat aktuálnímu vývoji v oblasti digitálních řešení. V průběhu identifikace trendů je možné využít i metod foresightu, které jsou ve větším detailu popsány v sekci 4.4.2 Na začátku návrhu technického provedení je například možné identifikovat současné trendy v UX designu pro zvýšení uživatelské přívětivosti finálního systému.

Pokud návrh ovlivňuje administrativní zátěž, je vhodné odhadnout její míru plynoucí z dnešního stavu a srovnat ji s mírou zátěže plynoucí z navrhovaných technických řešení pro následnou komparaci. Za tímto účelem se používá **standardní nákladový model**, který je relativně jednoduchý a spočívá v kumulativním součtu nákladů na plnění administrativních povinností. Standardní nákladový model je popsán následující rovnicí, ve které srovnává nové zdroje administrativní zátěže (N – nová) s odstraněnou administrativní zátěží (O – odstraněná). Bližší informace o standardním nákladovém modelu jsou popsány v příloze P1.2 Podnikatelské prostředí.

$$\text{Administrativní zátěž} = \sum \text{cena}_N \times \text{počet}_N - \sum \text{cena}_O \times \text{počet}_O$$

Po vytvoření standardního nákladového modelu je vhodné do procesu zapojit potenciální uživatele navrhovaných systémů, odborníky v relevantních oblastech a vnitřní týmy na úřadu navrhovatele a vykonat **analýzu procesů a motivací**, která umožní navrhovatelům získat celistvý přehled o identifikovaných problémech/rizicích v oblasti digitální přívětivosti (na základě výše vyplněného checklistu a vykonaného standardního nákladového modelu) a dopadech navrhovaných technických řešení. Analýza může být například užitečná pro identifikaci rizikových bodů v rámci systémů, které pro běžného uživatele nemusí být viditelné, nicméně které mohou být pro aktéry s nekalými záměry zneužitelné (viz P1.4 Prevence podvodného chování a korupce).

V průběhu designu technických systémů je v neposlední řadě dobré zapojit do procesu reprezentativní vzorek budoucích uživatelů a zahájit proces **pilotování (testování)**. V rámci pilotování systémů je vhodné vzorek populace vystavit co nejvíce možným situacím, kterým budou v průběhu „ostrého“ využívání čelit. Na základě zpětné vazby a vyzorovaného chování vzorku při užívání systémů budou moci navrhovatelé přizpůsobit systémy přívětivějšímu využívání a vyvarovat se případným rizikům. Pilotovací studie mohou navrhovatelům například pomoci objevit, zda se v rámci procesu využívání systémů nachází situace, které neodpovídají potřebám uživatelů.

Nezávisle na specifickém typu návrhu a volbě metodologií, je silně doporučeno při tvorbě návrhu konzultovat proces napříč **interními multidisciplinárními týmy** a nesoustředit tvorbu pouze uvnitř věcného útvaru. Zároveň je silně nedoporučeno delegovat odhad dopadů na digitální přívětivost

pouze útvary IT či v horším případě dodavateli ICT řešení. Bez zapojení (nejlépe) celého úřadu nebo minimálně aktérů dle RACI matice³ nelze očekávat splnění povinnosti v dostatečné kvalitě.

Existence a rozměr kauzálního vztahu

Ačkoliv se kauzální efekty v oblasti digitální přívětivosti často identifikují obtížně, existují určité případy, kdy to možné je. Jednou z nejvíce používaných metod v těchto případech je tzv. **A/B testování**, které umožňuje navrhovatelům poznat, které faktory v rámci UX designu na cílovou skupinu působí žadáním efektem. V průběhu metody se vytvoří UX varianta určená k testování a ta se následně představí náhodně vybranému vzorku uživatelů, zatímco zbylé části vzorku se ukáže původní varianta. V případě dodržení správných zásad pro dosažení statistické významnosti se dle efektivity užívání variant vyhodnotí úspěšnější varianta, která je následně do finálního systému implementována. Systém A/B testování může být použit například pro zkoumání dopadu UX prvků na webových stránkách na uživatele se zrakovým či jiným postižením.

Ve fázi přípravy legislativy nebude pravděpodobně příprava UX samotného systému relevantní (k tomu dojde podstatně „později“ v procesu), ale je možné čerpat ze zkušeností podobných systémů a přebírat funkční modely fungování. V některých případech je vhodné se o UX bavit již v této fázi legislativního procesu, pokud je nutné vědět, zda některé části systému vůbec lze navrhnout tak, aby systém plnil svoji roli v rámci intervenční logiky (např. systém „self-exclusion“ uživatelů pro hazardní hraní).

P1.4 Prevence podvodného chování a korupce

Podvodné chování lze definovat jako jakýkoli úmyslný čin nebo úmyslné opomenutí, jehož cílem je získat neoprávněný (nejčastěji ekonomický) prospěch. Podvodné jednání může zahrnovat širokou škálu aktivit (např. padělání, defraudace, falšování údajů), které se liší svou podstatou a způsobem provedení.

Korupce představuje specifickou formu podvodného jednání, definovanou jako zneužití svěřených pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního prospěchu, typicky prostřednictvím úplatků, klientelismu nebo zneužití informací. Podvody i korupce mohou poškozovat důvěru ve veřejné instituce, narušují hospodářskou soutěž, snižují efektivitu veřejných výdajů a vedou k neoptimální alokaci zdrojů.

Analýza podvodného chování a korupce se zaměřuje na **riziko** takového jednání – tedy na to, zda navrhovaná regulace vytváří podmínky, které takové jednání omezují nebo naopak motivují. Platí, že podvody jsou pravděpodobnější, pokud roste potenciální výnos z podvodného jednání. Pravděpodobnost podvodů naopak bude klesat s vyšší pravděpodobností odhalení a vyšší sankce v případě dopadení. K podvodům také bude docházet více v prostředí, kde je pro individuální aktéry snadné se dohodnout a své podvodné jednání koordinovat. Podvodům také prospívá prostředí, ve

³ https://archi.gov.cz/znalostni_baze:raci_formular

kterém lze relativně snadno „změnit“ regulační režim – např. firma vyrábějící alkohol překlasifikuje produkt jako dezinfekci kvůli nižšímu zdanění, případně produkt, který je reálně vyráběn v jedné zemi bude označen, jako vyráběný v jiné zemi s nižšími regulačními standardy

P1.4.1 Checklist otázek

Při hodnocení, zda má návrh dopad na **riziko podvodného chování a korupce**, je vhodné ptát se na tyto otázky:

Potenciální výnos z podvodného jednání

- Zavádí návrh diskreční pravomoc pro veřejné činitele bez jasně definovaných objektivních kritérií pro rozhodování?
- Umožňuje návrh subjektivní interpretaci pravidel a podmínek?
- Týká se návrh rozhodování o alokaci významných finančních prostředků nebo jiných ekonomicky hodnotných statků?
- Koncentrují se rozhodovací pravomoci např. u jediného subjektu?
- Vytváří návrh situace, kdy rozhodnutí veřejných činitelů může mít významný ekonomický dopad na soukromé subjekty?
- Vytváří návrh pobídky, které by mohly motivovat veřejné činitele k jednání ve vlastním zájmu namísto zájmu veřejného?
- Existuje v návrhu jakýkoliv způsob oceňování nebo stanovování hodnoty (např. u veřejných zakázek)?
 - Existují pochyby o ověřitelnosti a transparentnosti oceňování?
 - Závisí na expertním stanovisku jednotlivce?
- Pokud na subjekty spadá přísná regulace, existuje příbuzné odvětví s nižší mírou regulace, kam by mohly své aktivity fiktivně přesunout?
- Obsahuje návrh rozhodovací procesy s možností ovlivnit kritéria výběru nebo podmínky tak, aby zvýhodnily konkrétní subjekty?
- Vytváří návrh informační asymetrii, kdy některé subjekty mohou mít přístup k privilegovaným informacím?

Pravděpodobnost dopadení

- Stanovuje návrh kontrolní mechanismy pro prevenci, odhalování a postih podvodného či korupčního jednání?
- Vyžaduje návrh, aby rozhodnutí byla transparentně zdůvodněna a tato zdůvodnění byla ověřitelná z alternativních a nezávislých zdrojů?
- Chybí možnost ex ante ověřit podklady dodávané regulovanými subjekty z nezávislých zdrojů?
- Ovlivňuje návrh transparentnost procesů a rozhodnutí o alokaci zdrojů?
- Ovlivňuje návrh jasně kapacity a pravomoci kontrolních orgánů?
- Existují srovnatelné kontrolní kapacity i v blízkých odvětvích s odlišnou mírou regulace?
- Mění návrh motivace pro případné oznamovatele podvodného jednání (whistleblowery)?
- Ovlivňuje návrh kapacity pro odhalování podvodů?

- Mění se přístup ke kvalitním datům pro kontrolní orgány či pro veřejnost?
- Ovlivňuje návrh přístup ke kvalitním datům pro kontrolní orgány i pro veřejnost?

Výše sankce

- Ovlivňuje návrh předvídatelnost sankcí?
- Je výše sankcí dostatečně odrazující ve srovnání s potenciálním ziskem z podvodného jednání?
- Zajišťuje návrh, aby sankce byly aplikovány v krátkém časovém horizontu?
- Stanovuje návrh jasnou osobní odpovědnost pro případné pachatele? Je pro pachatele dostatečně odrazující reputační riziko?

Potenciál pro kooperaci na podvodném jednání

- Týká se návrh oblasti s malým počtem aktérů, kde by mohlo docházet ke koordinaci?
- Cílí návrh na sektor s opakujícími se interakcemi mezi stejnými subjekty?
- Zahrnuje návrh mechanismy pro detekci vzorců nasvědčujících koordinaci (např. podobné nabídky ve veřejných zakázkách)?

Opravné prostředky

- Ovlivňuje návrh dostupnost opravných prostředků při nesprávném jednání, které by mohlo být označeno za korupční či podvodné, a jejich účinnost?

P1.4.2 Metodologické doporučení

Pro analýzu podvodného chování je klíčová analýza struktury pobídek (motivací) jednotlivých aktérů. Pro zajištění odolnosti vůči podvodům je třeba v první fázi identifikovat potenciální slabá místa regulace, které lze podvodem zneužít pro osobní prospěch. V další fázi je potřeba analyzovat každý z těchto bodů z hlediska ekonomického vyrovnávání nákladů a výnosů. Je nutné pochopit, kdy se může korupční či podvodné jednání stát racionální volbou při které benefity z podvodu převáží nad potenciálními riziky plynoucími z odhalení.

V případě identifikace existujících korupčních rizik na základě checklistu a následného metodologického doporučení, je doporučeno využít Metodiku CIA neboli Corruption Impact Assessment (ÚV ČR, 2015). Metodika nejen poskytuje dodatečné otázky pro checklist, ale primárně umožňuje navrhovatelům posoudit možnosti eliminace a následnou akceptovatelnost korupčních rizik.

Otázky na popis daného stavu

Při analýze rizik podvodného chování a korupce je zásadní pochopit strukturu motivací, která formuje rozhodování jednotlivých aktérů, a systematicky posoudit, jak navrhovaná regulace tuto strukturu mění. Pro účely identifikace potenciálně slabých míst regulace je zapotřebí nejprve

mapování potenciálních zisků z podvodného jednání v poměru k pravděpodobnosti odhalení a výši sankcí. Tento poměr je klíčovým faktorem při rozhodování potenciálních pachatelů.

Druhou důležitou částí je popis dotčených aktérů a jejich kapacit a motivací ke **kooperativnímu podvodnému jednání**. Je vhodné popsat kdy může dojít ke koordinaci více aktérů za účelem podvodu (např. koordinace nabídek při veřejných zakázkách), či k pravděpodobnosti vzniku korupčních sítí či sofistikovanějším manipulacím s účetními doklady. Je vhodné zohlednit mechanismy koordinace a udržování spolupráce mezi aktéry, rizika odhalení ze strany jednotlivých členů (tzv. "whistleblowing zevnitř"), či stabilitu těchto dohod v čase a faktory, které ji ovlivňují.

Získat data o podvodech je z definice velice obtížné. Nicméně přesto se lze při analýze zaměřit na některé typické zdroje:

- Budou probíhat sběr dat pro identifikaci potenciálních nepravdivostí?
 - Data o odhalených případech – analýza statistik týkajících se četnosti a charakteru odhalených podvodů a korupce, se zaměřením na opakující se vzorce.
 - Efektivita kontrolních mechanismů – vyhodnocení účinnosti současných kontrolních nástrojů, včetně analýzy poměru nákladů na kontrolu k výši zabráněných škod.
 - Ekonomická analýza relevantních subjektů s cílem identifikovat potenciální výnosy a náklady z podvodů

Zdroje informací na reálně odhalených případech je ale zapotřebí interpretovat velice opatrně. **Například nízký počet odhalených podvodů z kontrolních mechanismů totiž může znamenat jak efektivní kontrolní mechanismus, který reálně subjekty od podvodné činnosti odrazuje.** Ale možná je i zcela opačná interpretace – totiž, že kontrolní mechanismus je zcela bezzubý a nemá dostatečné kapacity na odhalování podvodného jednání. Tento problém s interpretací lze v obecné rovině řešit získáním dat z co nejvyššího počtu na sobě nezávislých zdrojů, procesní analýzou samotného kontrolního mechanismu (zda proces odpovídá výsledkům), či ekonomickou analýzou kontrolovaných subjektů (např. srovnání obsahu účetních výkazů s daty z kontrolního procesu).

Pokud došlo ke změně kontrolního mechanismu je možná také analýza trendů v dané oblasti. Například pokud přísnější kontrola začne odhalovat více podvodů (i když se jedná o zásah, který by měl podvodné chování spíše odrazovat), musíme interpretovat předchozí nálezy s vědomím toho, že reálný trend spíše podhodnocují. Je zde také možné využít kvalitativní průzkumy a rozhovory s relevantními aktéry. V některých případech lze uvažovat i o experimentálním navýšení kontrolních kapacit (např. v omezené oblasti nebo na omezený čas) bez vědomí kontrolovaných subjektů. Takový experiment může odhalit nedostatečnost současného kontrolního systému (a poskytnout lepší data o korupčním či podvodném jednání).

Existence a rozměr kauzálního vztahu

Zhodnocení dopadu návrhu na pravděpodobnost podvodného jednání je z podstaty obtížné, již kvůli zmíněným problémům se získáním kvalitních dat o podvodech. Klíčové omezení představuje dostupnost a kvalita dat - analýzy jsou omezeny především tím, jaká data lze reálně získat. Volba

metodologického přístupu proto musí vycházet z praktického zhodnocení dostupných datových zdrojů.

V následném kroku je potřeba promyslet regulatorní systém, ve kterém jsou podvody analyzované a z něj odvodit přístup k identifikaci dopadů. Například odhalování karuselových podvodů s DPH vyžaduje sledování řetězců transakcí a mezinárodní spolupráci, zatímco u „regulatorní arbitráže“ (tj. využívání rozdílů v regulacích mezi různými jurisdikcemi) jde spíše o monitoring rozdílů v pravidlech mezi jurisdikcemi a struktur podniků. Bez tohoto vymezení nelze správně zvolit metody ani interpretovat výsledky.

Zkoumání kauzálních vztahů mezi nastavením regulace a rizikem podvodného chování není jednoduché, protože kontexty se často liší a přímé experimenty jsou prakticky nemožné. Přesto existují přístupy, které mohou pomoci identifikovat dopady regulace na podvodné chování. Jedním z nich je využití přirozených experimentů, například náhlých změn regulace, které umožňují sledovat, zda se po jejich zavedení mění míra podvodného jednání. Další možností je srovnání mezi jurisdikcemi – například porovnat výskyt podvodného jednání v zemích s přísnějšími pravidly oproti těm, kde je regulace volnější. Pomoci může i analýza časových řad, kdy sledujeme trendy před a po zavedení konkrétních opatření, nebo teoretické modelování struktury incentív, které ukáže, jak regulace mění poměr rizik a výnosů z podvodů. Je vhodné triangulovat více zdrojů dat, aby byl odhad skutečného rozsahu podvodů co nejpřesnější, a hledat anomálie v regulovaných sektorech ve srovnání s podobnými neregulovanými oblastmi.

P1.5 Základní práva a rovnost

V rámci posuzování návrhu politiky se zjišťuje, zda může mít navrhované opatření dopad na **základní práva a svobody** zaručené Listinou základních práv a svobod České republiky a mezinárodními lidskoprávními dokumenty, jimiž je Česká republika vázána.

Mezi základní práva se řadí **osobní a občanská práva** (např. právo na život, zákaz mučení a nucených prací, právo na ochranu soukromí, svoboda víry, myšlení, pobytu, pohybu, právo na soudní ochranu atd.), **politická práva** (např. právo volební, shromažďovací, sdružovací, svoboda projevu atd.), **hospodářská práva** (např. právo na práci a na spravedlivé pracovní podmínky, právo na stávkou), **sociální práva** (např. právo na hmotné zabezpečení, právo na bydlení, právo na ochranu zdraví) a **kulturní práva** (např. právo na vzdělání, právo na přístup ke kultuře a výsledkům výzkumu).

Je nutné zdůraznit, že dopady na práva mohou nastat ne pouze při úplném zákazu či rušení některé činnosti, ale **také při omezení či ztížení přístupu k těmto právům**, ať již obecně nebo pro specifickou skupinu. Například volební právo není omezeno pouze odebráním tohoto práva určité skupině občanů, ale také zavedením procesu, který ztěžuje využití tohoto práva některým občanům (prohibitivně vzdálené volební místnosti, jiné náklady dostavení se, restriktivní časové intervaly pro volení, atd.). Zvýšená pozornost by měla být věnována tzv. absolutním právům, která nelze nijak omezit – jako je právo na život či svoboda myšlení, svědomí a víry.

Druhou a neméně důležitou součástí tohoto dopadu je zhodnocení dopadů na **zásadu rovnosti a zákaz diskriminace** z důvodu pohlaví, etnického původu, národnosti, náboženství nebo víry, věku, zdravotního stavu, sexuální orientace, genderové identity, sociálního postavení, majetku, rodinného stavu, jazyka či politického nebo jiného smýšlení. Analýza rovnosti má také dvě části – jedna je **právní/formální**, tedy zda mají z právního hlediska všechny skupiny populace rovnocenný přístup k danému právu nebo službě – druhá je **faktická**, tedy zda je přístup k právům a službám možné realizovat do stejné míry pro všechny skupiny. I pokud je právo formálně přiznáno všem, mohou existovat podstatné nerovnosti v tom, jak je ho možné využít (např. služba je z hlediska práva dostupná i pro občany jiných zemí, ale pro její využití je nutné ovládat češtinu a díky tomu je pro občany cizích zemí služba těžší na využití a reálně i méně využívaná).

Oblast rovnosti, zákazu diskriminace a společenské spravedlnosti je tématem, které **prostupuje několik částí manuálu**. Části manuálu, které se zabývají tímto tématem, spolu souvisí tímto způsobem:

- **Heterogenita dopadů** na různé skupiny je nedílnou součástí identifikace dopadů. Dopady nelze definovat, pokud není definováno „na koho“ dopadají (pokud se jedná o naprosto homogenní dopady, je nutné to prokázat pomocí vhodné evidence). Hodnocení rovnosti a sociální spravedlnost vychází z heterogenity dopadů.
- **Faktická rovnost** skupin populace, u kterých **existuje závazek podpory rovnosti** v právní úpravě či platných metodických dokumentech, je součástí dopadů na základní práva a rovnost. Typicky se zde jedná o charakteristiky uvedeny v § 2 odst. 3 zákona č. 198/2009 Sb. (antidiskriminační zákon). Pro hodnocení dopadů na rovnost žen a mužů je také dostupná samostatná metodika s větší úrovní detailu, než poskytuje tato kapitola (UV ČR, 2022).
- **Faktická rovnost** skupin populace, u kterých neexistuje závazek podpory rovnosti, je součástí sociálních dopadů (následující kapitola). I u těchto skupin je nutné rozumět heterogenitě dopadů (která může být i zamýšlená, například rozdílné danění jedinců v závislosti na příjmu), ale je také nutné zvážit, zda je tato heterogenita **sociálně spravedlivá**, nebo zda heterogenita dopadů nevede u určité skupiny k vyššímu riziku **chudoby, sociálního vyloučení, či jiné nežádoucí situaci**.
- **Právní/formální rovnost** je součástí dopadů na základní práva a rovnost.

P1.5.1 Checklist otázek

Při hodnocení, zda má návrh dopad na **základní práva**, je vhodné ptát se na tyto otázky:

- Obsahuje návrh jakékoliv omezení práv a svobod?
 - Patří dotčená práva mezi tzv. absolutní (neomezitelná) práva? (Např. zákaz mučení, právo na život, svoboda myšlení a svědomí.)
- Zasahuje návrh do tělesné integrity člověka nebo jeho důstojnosti?
- Dotýká se návrh podmínek zadržení nebo výkonu trestu?
- Ovlivňuje návrh zacházení s osobami ve vazbě, výkonu trestu či jiném omezení svobody?
- Zasahuje návrh do práva na soukromí nebo ochranu osobních údajů?
- Ovlivňuje návrh přístup k soudu nebo jiným prostředkům právní ochrany?
- Ovlivňuje návrh presumpci nevin, právo na obhajobu nebo spravedlivý proces?

- Mění návrh pravidla správního nebo trestního řízení z pohledu práv účastníků?
- Ovlivňuje návrh právo účastnit se voleb nebo jiných forem politického rozhodování?

Při hodnocení, zda má návrh dopad na **zajištění nediskriminace**, je vhodné ptát se na tyto otázky:

- Ovlivňuje návrh mechanismy k zajištění rovného přístupu k právům, službám nebo příležitostem?
- Ovlivňuje návrh právní rovnost mezi dotčenými osobami na základě pohlaví, etnicity, náboženství a víry, věku, sexuální orientace a genderové identity a zdravotního stavu?
 - Má návrh dopad na osoby z různých etnických skupin nebo národností?
 - Může návrh ovlivnit svobodu náboženského vyznání nebo projevu víry?
 - Má návrh dopad na osoby se zdravotním postižením nebo dlouhodobými zdravotními omezeními?
 - Ovlivňuje návrh osoby na základě sexuální orientace nebo genderové identity?
 - Ovlivňuje návrh osoby podle jejich rodinného stavu?
- Může návrh ovlivnit práva nebo přístup k informacím podle jazykové příslušnosti?
- Má návrh dopad na osoby na základě jejich politického nebo jiného přesvědčení?
- Ovlivňuje návrh přístup ke zdravotní péči, bydlení nebo sociálním službám?
- Ovlivňuje návrh právo na vzdělání nebo jeho dostupnost?

Při hodnocení, zda má návrh dopad na **rovnost žen a mužů**, je vhodné ptát se na tyto otázky.

- Je dopad návrhu na ženy a muže rozdílný – ať už záměrně, nebo v důsledku nepřímého účinku?
- Je současná situace mezi muži a ženami nerovná?
 - Může návrh obsahovat opatření pro zlepšení rovnosti mezi muži a ženami?
- Ovlivňuje návrh postavení žen a mužů v pracovním procesu a na trhu práce?
 - Má návrh dopad na rovnost v odměňování mezi ženami a muži?
 - Mění návrh možnosti žen a mužů podílet se na ekonomickém zisku (např. podnikání, vlastnictví majetku)?
- Ovlivňuje návrh podíl žen/mužů na veřejných rozpočtech?
- Ovlivňuje návrh přístup žen a mužů k rozhodovacím pozicím?
- Ovlivňuje návrh zastoupení žen a mužů na pečujících pozicích?
- Mění návrh podmínky péče o děti (např. dostupnost služeb péče, rodičovská dovolená)?
- Má návrh vliv na rozdělení péče o děti a domácnost mezi ženy a muže?
- Ovlivňuje návrh podíl žen a mužů na neplacené péči v domácnosti?
- Ovlivňuje návrh možnost přístupu/reálné využívání určitých služeb a veřejné podpory žen a mužů?

P1.5.2 Metodologické doporučení

Analýza dopadů regulace na základní práva a rovnosti může vycházet z mnoha zdrojů, analytických metod a mechanismů. Možnost volby specifických nástrojů pro popis daného stavu a prokázání kauzálního stavu se bude odvíjet od dané věcné oblasti a širě analyzovaného problému. Důležité zde typicky budou popisné otázky a otázky ohledně existence a rozměru kauzálního vztahu.

Otázky na popis daného stavu

V rámci popisu daného stavu v oblasti základních práv a rovností je možné využít **kvalitativních i kvantitativních** metod.

Mezi možné kvalitativní metody mohou patřit **rozhovory, fokusní skupiny a případové studie**. Rozhovory a fokusní skupiny je možné využít například při popisu zažitých genderových nerovností v průběhu kariérního postupu, nebo jiných mechanismů, které mohou vést k faktické nerovnosti a nemusí být okamžitě rozpoznatelné. Tyto přístupy jsou typicky důležité při definici problému na doplnění kvantitativních dat, které mohou ukazovat nějaký trend, u kterého může být obtížné vytvářet hypotézy o jeho příčinách.

Kvantitativní metody se zde soustředí primárně na základní popisné statistiky a metody – rozdíly mezi skupinami jsou typicky používanou metodou. Nejdůležitějším předpokladem je dostupnost dostatečně dis-agregovaných dat, tedy dat, která rozdělují subjekty podle určitých charakteristik (pohlaví, věk, rodinný stav, atd.). Je také možné využít například indexy týkající se nerovností v různých oblastech (například **World Inequality Database, Gender Inequality Index** či **Health Inequality Monitor**), ale zároveň je nutné pamatovat na to, že nerovnosti na této úrovni mají většinou mnoho příčin a pro úroveň jednotlivých regulací se může jednat o moc obecné indikátory (tedy indikátory moc „vzdálené“ od intervenční logiky zvažované regulace).

Mnohdy je také nutné **triangulovat** data použitím více zdrojů, a to kvantitativních a kvalitativních – právě zranitelné skupiny jsou mnohdy méně reprezentovány ve sběru dat například proto, že méně využívají veřejné služby, nebo méně interagují se systémy, které o nich mohou sbírat data. Je nutné se zamyslet nad tím, jaké v dané oblasti mohou být „**datové mezery**“ a jestli kvantitativní data opravdu reprezentují realitu situace. Například ženy mohou (oproti mužům) méně ohlašovat určité přestupky vůči nim policii a následné použití policejních záznamů o těchto přestupcích bude významně zkreslovat realitu. Některé skupiny mohou určité služby využívat jen minimálně, a ti jednotlivci, kteří je využívají, bývají velmi specifictí – takže nereprezentují celou skupinu. Hodnocení základních práv a rovnosti tedy musí brát v úvahu to, že některé dynamiky, které způsobují (částečné) vyloučení určitých skupin ze společnosti, mohou také způsobovat jejich (částečné) vyloučení z mechanismů sběru dat.

Existence a rozměr kauzálního vztahu

Při analýze existence a rozměru kauzálního vztahu mezi navrhovanou regulací a následnými efekty na základní práva a rovnost je možné využít různé experimentální a kvazi-experimentální metody. Typicky se tyto metody používají při definici příčin definovaných problémů, nebo možných změn nerovnosti v určité oblasti v důsledku regulace. V rámci experimentálních metod je možné využít **randomizované kontrolované studie (RCTs)** a **přírozené experimenty**. U randomizovaných kontrolovaných studií jsou ale často etické problémy s jejich použitím v tomto kontextu a přírodní experimenty jsou ojedinělé (rozdělení do skupiny, která obdržela intervenci, a kontrolní skupiny, musí být de facto identické náhodnému přiřazení). Tyto výzkumné designy je tedy většinou nemožné uskutečnit v rámci hodnocení dopadů regulace, ale je možné syntetizovat již provedené výzkumy z jiných kontextů.

Kvazi-experimentální metody umožňují odhad kauzálních dopadů tím, že vytvářejí kontrafaktuální scénář – tedy jak by se nerovnosti vyvíjely bez zásahu. Tyto metody nevyžadují náhodné přiřazení, ale využívají přirozené rozdíly mezi skupinami, časové změny nebo institucionální pravidla. Například pokud by nový benefit pro rodiče byl automaticky dostupný pouze pro děti narozené po určitém datu (které již nastalo), lze využít regresní diskontinuitu k porovnání dopadů na pracovní uplatnění matek těsně před a po této hranici. Takový design umožňuje věrohodně identifikovat dopad politiky, protože rozdělení do skupin je určeno externím pravidlem, nikoli volbou jednotlivců (která může být spjata s dalšími faktory). Kvaziexperimentální přístupy jsou vhodné tam, kde není možné provést randomizovaný experiment, ale kde existují jasně definované změny a kvalitní data.

P1.6 Sociální dopady

Sociální dopady se promítají do každodenního života jednotlivců a domácností, jejich sociálního postavení, rovnosti příležitostí, participace, a přístupu ke klíčovým veřejným statkům. V souladu s rámcem OECD (2020) jde o dopady veřejné politiky na blahobyt obyvatelstva, které **přesahují čistě ekonomické parametry a dotýkají se také strukturálních vztahů, spravedlnosti a kvality života**. Sociální dopady zahrnují celou škálu různorodých dopadů a je obtížné poskytnout vyčerpávající výčet. Často se zaměřují na zaměstnanost, pracovní podmínky, změny v dostupnosti a kvalitě služeb (např. vzdělání, zdravotnictví, bydlení, doprava), či společenskou rovnost a sociální spravedlivost.

Z hlediska **zaměstnanosti** mohou změny regulace ovlivnit celkový počet pracovních míst, jejich strukturu podle sektorů, profesí nebo regionů, ale také přístup různých skupin obyvatel k zaměstnání. Dopady se mohou projevat jak přímo (např. zánik či vznik pracovních míst v důsledku nové povinnosti nebo dotace), tak nepřímo (např. změna poptávky, vliv přesunu výrobních kapacit nebo digitalizace). Je nutné rozlišovat dopady krátkodobé a dlouhodobé, přímé a nepřímé, a vždy zvažovat i jejich distribuční charakter – koho se změna dotkne více, koho méně, a koho vůbec.

Pracovní podmínky zahrnují soubor faktorů, které utvářejí prostředí, ve kterém lidé pracují. A to včetně typu smlouvy, výše odměny, pracovního času, organizace práce, bezpečnosti, zdraví při práci, přístupu k dalšímu vzdělávání a účasti zaměstnanců na rozhodování. Dobré pracovní podmínky přispívají nejen k individuální kvalitě života, ale i k vyšší produktivitě, stabilitě zaměstnání a společenské soudržnosti. Změny v regulaci mohou ovlivnit pracovní podmínky různými způsoby. Může jít o zhoršení smluvní stability (např. nárůst nejistých forem zaměstnání), zvýšení pracovního tempa, digitalizaci kontroly (např. dohled, algoritmičké řízení), ale také o zlepšení v oblasti zdraví a bezpečnosti práce, rovnosti nebo dostupnosti odborného růstu.

Regulace může také ovlivnit **sociální spravedlnost** jak přímým zásahem do příjmů a přerozdělovacích mechanismů (např. daně, důchody a dávky), tak zprostředkovaně např. přes změnu přístupu ke službám, nerovnosti v cenách základních statků (typicky např. energie, bydlení, potraviny), nebo přes omezení životních šancí pro určité skupiny. Z pohledu RIA je důležité zhodnotit, zda regulace nějakým způsobem dopadá na postavení těch, kteří do jisté míry již čelí nebo **mohou čelit chudobě, vyloučení či nerovnostem**, přičemž relevantní je vyhodnocovat jak

pozitivní, tak negativní dopady. Do této skupiny dopadů také náleží oblasti sociální koheze, participace, spravedlnosti, zvažování udržitelnosti sociálního smíru ve společnosti a důvěry v instituce.

Jak je z popisu patrné, sociální dopady mají také silně **průřezový charakter** a týkají se dopadů na zranitelné, marginalizované či jinak specificky znevýhodněné skupiny (např. osoby s postižením, seniory, mládež, ženy, nízkopříjmové domácnosti, pečující osoby atd.), nebo na odlišné skupiny obecně. Pro dostatečnou analýzu sociálních dopadů je tedy nutné rozumět **heterogenitě dopadů** jako takových. Popis heterogenity dopadů je nedílnou součástí procesu hodnocení dopadů regulace (dopady jsou vždy dopadem „na někoho“), ale pro hodnocení sociálních dopadů je tuto analýzu vhodné doplnit i o analýzu toho, zda popsaná heterogenita nepřibližuje určité skupiny chudobě, sociálnímu vyloučení, či zda neprohlubuje stávající společenské nerovnosti.

P1.6.1 Checklist otázek

Při hodnocení, zda má návrh dopad na **zaměstnanost**, je vhodné ptát se na tyto otázky:

- Ovlivní návrh počet dostupných pracovních míst (např. vznikají nebo zanikají pracovní místa v určitém sektoru či mění se poptávka po konkrétních profesích)?
- Dotýká se návrh zejména určité skupiny povolání (např. nízkokvalifikovaných pracovníků, vysoce kvalifikovaných techniků)?
- Dochází k přesunu pracovní síly mezi sektory (např. z fosilního průmyslu do obnovitelných zdrojů)?
- Zanikají pracovní místa v tradičních odvětvích bez zajištění jejich nahrazení jinde?
- Mění návrh podmínky vstupu na trh práce (např. požadavky na kvalifikaci, registrace, certifikace)?
- Má návrh vliv na mobilitu pracovníků, ať už prostorovou (dostupnost zaměstnání), profesní (rekvalifikace), nebo časovou (zkrácení či prodloužení vzdělávacího procesu nebo pracovního života)?
- Dochází k nepřímým dopadům (např. růst zaměstnanosti v návazných službách jako jsou dodavatelé či logistika).

Při hodnocení, zda má návrh dopad na **pracovní podmínky**, je vhodné ptát se na tyto otázky:

- Ovlivňuje návrh úroveň mezd nebo nákladů práce (např. změnou daní, odvodů, minimální mzdy)?
- Dochází k oslabení ochrany pracovníků (např. vyšší míra dočasných smluv, kratší výpovědní lhůty, způsoby kolektivního vyjednávání)?
- Podporuje návrh flexibilní formy práce, aniž by ale zajistil adekvátní sociální ochranu pracovníků (např. švarc systém)?
- Zajišťuje návrh, že nově vznikající formy práce (např. platformová ekonomika) nepovedou ke snížení standardů právní ochrany?
- Obsahuje návrh prvky, které mohou podporovat „šedou ekonomiku“ (např. nízká transparentnost, nedostatečná kontrola, neformální způsoby zaměstnávání obcházející zákonné povinnosti)?

- Mění návrh intenzitu práce, tempo nebo míru autonomie pracovníků?
- Zvyšuje návrh riziko stresu, psychické zátěže či jinak zhoršuje rovnováhu mezi prací a osobním životem?
- Zavádí návrh nové technologické postupy, které mohou ovlivnit organizaci práce?
- Zasahuje návrh do pravidel bezpečnosti práce – ať už pozitivně (lepší vybavení, školení), anebo negativně (možnost zanedbávání pracovních povinností)?
- Mění návrh pravidla pro riziková prostředí, práce na směny nebo vystavení fyzické/chemické/psychické zátěži?
- Zohledňuje návrh psychosociální rizika (např. izolaci u dálkové práce, nadměrný dohled narušující autonomii jedince)?
- Ovlivňuje návrh přístup pracovníků k rekvalifikaci, dalšímu vzdělávání či kariérnímu růstu?
- Může návrh vést k diskriminaci nebo k nerovnosti v pracovních podmínkách (např. na základě pohlaví, věku, etnicity)?
- Ovlivňuje návrh možnosti zaměstnanců se kolektivně vyjadřovat k pracovním podmínkám (např. oslabení odborových práv)?
- Zavádí návrh nové formy práce, které zatěžují organizaci a komunikaci mezi pracovníky (např. způsoby nastavení práce na dálku).

Při hodnocení, zda má návrh dopad na **sociální ochranu a inkluzi**, je vhodné ptát se na tyto otázky:

- Ovlivňuje návrh čistý disponibilní příjem domácností (např. změna daní, poplatků, dávek)?
- Mění se v důsledku návrhu náklady domácností na základní potřeby (např. bydlení, energie, doprava)?
- Ovlivňuje návrh dostupnost a kvalitu sociální ochrany (např. podmínky přístupu ke zdravotní péči či k penzi)?
- Vytváří návrh překážky vstupu do systémů sociálního zabezpečení (např. pro neformálně zaměstnané, OSVČ, pracovníky platform)?
- Ovlivňuje nebo mění návrh dostupnost a kvalitu základních služeb jako je např. zdravotní péče, vzdělávání, sociální služby?
- Má návrh dopad na možnosti začlenění osob z vyloučených skupin (např. Romové, migranti, lidé s postižením)?
- Vede návrh k posílení či oslabení rovného přístupu (např. k bydlení, legálnímu výdělků, vzdělání, složité formuláře, digitální bariéry, nedostupnost poradenství, odlehlé regiony)?
- Vytváří návrh nové bariéry pro určité skupiny (např. nutnost digitální dovednosti, fyzická přítomnost na úřadech, jazyková náročnost)?
- Způsobuje návrh dodatečné náklady nebo administrativní zátěž právě pro ty skupiny, které mají nižší kapacitu je nést?
- Může návrh regulace vést ke společenskému napětí nebo pocitu nespravedlnosti (např. pokud zvýhodňuje určité skupiny na úkor jiných)?
- Přispívá návrh k posílení vzájemné solidarity a důvěry mezi skupinami ve společnosti (např. podporou začleňování, komunitní spolupráce) a participace (např. aktivní zapojení znevýhodněných skupin)?

- Může návrh vytvořit nové formy závislosti, např. závislost na pomoci, nebo naopak posílit samostatnost jednotlivců a rodin?

Při hodnocení toho, zda heterogenita dopadů nemá **nežádoucí dopady na distribuci příjmů či na určité sociální skupiny** je vhodné ptát se na tyto otázky:

- Mají změny disproporční dopad na určité sociální skupiny (např. mládež, senioři, nezaměstnaní)?
 - Je tento dopad disproporční i pro výše ohrožené sociální skupiny (např. pracovníci seniorního věku, ženy, migranti, osoby se zdravotním znevýhodněním)?
- Ovlivňuje návrh skupiny osob, které mají ztížený přístup ke službám nebo menší schopnost se přizpůsobit změnám? (např. osoby se zdravotním postižením, senioři, děti, pečující osoby, samoživitelé, osoby bez domova)
- Zohledňuje návrh specifické potřeby různých skupin (např. seniorů, dětí, osob se znevýhodněním, lidí s jazykovými bariérami)?
- Dochází k efektu "přelití" dopadu mezi skupinami (např. zvýšení zátěže na pečující osoby kvůli změně podmínek pro jejich blízké, o které pečují)?
- Zvyšuje regulace nerovnosti v příjmech nebo bohatství mezi různými skupinami (např. mezi tzv. střední třídou a nízkopříjmovými domácnostmi)?

Zároveň je nutné poznamenat, že nevhodné distribuční dopady je obtížné odhalit pomocí „checklistů“ otázek vzhledem k tomu, že se mění jak zranitelné skupiny, tak to, proč jsou zranitelné, či jakým specifickým problémům mohou čelit. Důležitá je proto vyčerpávající analýza heterogenity dopadů, na základě které je možné specifickým problémům různých skupin porozumět.

P1.6.2 Metodologické doporučení

Otázky na popis daného stavu

Základem hodnocení sociálních dopadů je důkladná deskriptivní analýza výchozí situace dotčených skupin. Nejde přitom pouze o určení toho, kdo bude návrhem regulace zasažen, ale také o pochopení mechanismů znevýhodnění – tedy například, jaké bariéry znesnadňují dané skupině přístup k různým veřejným službám nebo to, jaký je potenciál dané skupiny benefitovat z uvažované změny, kterou by měla regulace přinést.

K popisu daného stavu je vhodné využívat paletu kvantitativních i kvalitativních metod. Kvantitativní metody jsou vhodné pro snadno měřitelné jevy, umožňují sledovat trendy a porovnávat skupiny např. prostřednictvím Giniho koeficientu. Zdrojem dat mohou být výběrová šetření (např. EU-SILC) nebo administrativní data. Kvalitativní metody jsou pak vhodné tam, kde dopady nejsou plně zachytitelné statistickými ukazateli. Využít lze polostrukturované rozhovory, fokusní skupiny, případové studium nebo sekundární analýzu existujících studií.

Na co si dát pozor při popisu stavu i jeho hodnocení pozor:

- Sociální dopad není vždy viditelný okamžitě a někdy se projeví až v kumulaci více bariér (např. postupné omezování služeb v regionech vede k odchodu mladých lidí, čímž se zhorší situace seniorů).
- Nerovnost není jen o příjmu, rozhodovat může i (digitální) gramotnost, dopravní dostupnost, rodinné zázemí, zdravotní stav nebo jazyková bariéra
- Formální rovnost \neq faktická rovnost, a i když návrh regulace platí pro všechny, dopad může být různý (např. povinnost podávat žádost elektronicky fakticky dopadne jinak na mladého člověka ve městě než na starší osobu na venkově, i když formálně mají oba možnost podat žádost online).

Mechanismus a kontext kauzálního vztahu

Na rozdíl od některých ekonomických nebo technických dopadů bývá ve sféře sociálních dopadů často obtížné přímo prokázat kauzalitu. Dopady se mohou projevit až se zpožděním, být kombinované s dalšími vlivy (např. strukturální změny v ekonomice) nebo být výsledkem více paralelních opatření. Přesto existují nástroje, jak umožňují kauzální vztahy lépe zachytit. Tedy tam, kde je to možné, lze využít kvazi-experimentální přístupy (např. metodu rozdílu v rozdílech), regresní diskontinuitu nebo přirozené experimenty. V praxi však bývá častější opřít se o srovnávací přehledy existujících studií či systematické rešerše, které analyzují obdobné politiky v jiných kontextech. Kvantitativní přístup může být v případě sociálních dopadů také vhodné kombinovat s více interpretativním kvalitativním přístupem, protože agregovaná data a statistické průměry mohou zakrývat hluboké, specifické nebo neočekávané rozdíly (např. průměrná mzda či příjem v určitém regionu nemusí vypovídat nic o situaci nejchudších 20 % domácností).

Metodologický rámec pro hodnocení sociálních dopadů se opírá o tři vzájemně se doplňující přístupy: kvalitativní šetření, kvantitativní měření a využití simulačních nebo predikčních modelů. Vzhledem ke komplexitě a často neintuitivním projevům sociálních dopadů se doporučuje kombinace všech tří přístupů, v rámci proporcionalitu k danému problému.

Kvalitativní přístup je užitečný tam, kde dopady nejsou plně postižitelné běžnými statistickými ukazateli, anebo se teprve začínají projevovat. Umožňuje hlubší porozumění mechanismům dopadu, zkušenostem dotčených osob a jejich každodenním strategiím adaptace či vyloučení. Mechanismy znevýhodnění mohou být přímé (např. změna výše sociální dávky, zpoplatnění služby či zavedení nové povinnosti), ale často jsou nepřímé, zprostředkované a kumulativní (např. digitalizace státní správy se může jevit jako neutrální opatření, ale ve svém důsledku může znamenat vyloučení části populace z přístupu ke službám, a to kvůli kombinaci nízké digitální gramotnosti, špatné konektivity a nedostatečné podpory). Kvalitativní nástroje zahrnují zejména polostrukturované rozhovory, fokusní skupiny a případové studie. Přínosná je také sekundární analýza existujících studií, veřejných konzultací a dokumentů občanských organizací, které reprezentují zájmy znevýhodněných skupin. Například dopad na přístup ke službám sociálního zabezpečení může být kvantifikován jako počet uživatelů sociálních služeb, ale dopad na jejich kvalitu bude vhodnější analyzovat kvalitativně. Podobně bude obtížné kvantifikovat dopady související se sociálním začleňováním.

Kvantitativní přístup je vhodný pro posouzení míry a rozsahu dopadů, které lze vyjádřit v měřitelných jednotkách (např. disponibilní příjem, míra zaměstnanosti, výdaje domácností, náklady na práci). Umožňuje porovnání mezi skupinami a sledování trendů v čase. V jiných oblastech, jako jsou pracovní podmínky, jsou dopady kvalitativní povahy a jejich převod na kvantitativní bude vyžadovat použití ukazatele, který slouží jako zástupný (např. počet pracovních úrazů lze použít jako zástupný ukazatel pro posouzení bezpečnosti práce). Základem je práce s daty z výběrových šetření (např. EU-SILC, ČSÚ) či administrativními daty (např. MPSV). V oblasti příjmů lze využít ukazatele jako S80/S20 (tj. poměr příjmů 20 % osob z populace s nejvyššími příjmy vůči podílu celkových příjmů 20 % osob z populace s nejnižšími příjmy), Giniho koeficient (tj. index příjmové a důchodové nerovnosti ve společnosti) nebo míra AROPE (tj. ukazatel míry ohrožení chudobou nebo sociálním vyloučením). V oblasti dostupnosti služeb je možné pracovat se zástupnými kvantifikovatelnými ukazateli jako je podíl domácností bez připojení k internetu, s časovou dostupností zdravotní péče či s výdaji na energie v poměru k příjmům.

Modelování poskytuje odhad budoucích dopadů návrhu regulace. Využívají se zejména tam, kde existují dostupná data, předvídatelné vztahy mezi proměnnými a potřeba kvantifikace dopadů na úrovni domácností nebo typových skupin. Využitelným nástrojem je EUROMOD, evropský mikrosimulační model, který umožňuje simulovat dopady změn v daňových a dávkových systémech na čistý disponibilní příjem a míru chudoby u různých typů domácností. Kromě mikrosimulací lze v některých případech využít input-output modely rozšířené o distribuční členění podle příjmových skupin, sektorů nebo typů domácností. Pro simulaci dlouhodobějších jevů (např. dopad stárnutí populace na dostupnost sociálních služeb) mohou být vhodné také modely systémové dynamiky nebo agent-based modelling, které simulují chování jednotlivých aktérů (např. rozhodování domácnosti o účasti na trhu práce v reakci na změnu regulace dávkového systému). Využití modelů vždy vyžaduje důslednou reflexi výzkumných předpokladů, a proto by měl být výběr modelu odůvodněn a výsledky interpretovány s ohledem na omezení zvoleného přístupu. I přes možné limity by mělo být modelování použito ve všech případech, ve kterých se očekávají značné sociální dopady (pokud to dostupná data a kapacity umožní).

Každým z výše uvedených metodologických postupů lze zjišťovat jiný rozměr řešeného problému. Například v případě zavádění nové certifikace pro výkon profese pečovatele/ky to může být následující:

- Kvalitativní šetření může identifikovat a pochopit bariéry a motivace, které nejsou zřejmé ze statistických dat.
- Kvantitativní přístup umožní analyzovat, kolik pracovníků bude regulací potenciálně zasaženo, identifikovat jejich vzdělanostní a věkovou strukturu.
- Modelový přístup pomůže odhadnout, kolik osob by mohlo odejít z profese kvůli nemožnosti splnit nové požadavky a jaký by byl dopad na dostupnost péče.

P1.7 Veřejné zdraví

Při hodnocení dopadů na veřejné zdraví je třeba hodnotit nejen opatření, která mohou mít přímé dopady na zdraví lidí, například skrze opatření kontrolující spotřebu tabáku nebo regulace emisí, ale i nepřímo, jako například různá opatření v oblasti dopravy nebo urbanismu. Dále je nezbytné hodnotit i jakým způsobem dopadají legislativní změny na dostupnost zdravotní péče a rovný přístup k ní, kapacity a udržitelnost zdravotních systémů a v neposlední řadě také nerovnosti ve zdraví.

P1.7.1 Checklist otázek

Přímé dopady na zdraví

- Má návrh přímý vliv na zdraví či bezpečnost osob (jednotlivců či populací), včetně vlivu na naději dožití, úroveň úmrtnosti a nemocnosti?
- Může mít návrh vliv na duševní zdraví či pohodu?
- Mění návrh pravděpodobnost výskytu zdravotních rizik způsobených látkami nebo organismy škodlivými pro přírodní prostředí?
- Ovlivňuje návrh determinanty životního stylu jako je strava, fyzická aktivita nebo užívání návykových látek, např. daněním alkoholu nebo zákazem marketingu tabákových výrobků?
- Má návrh vliv na výskyt (či vznik) zdravotních rizik skrze environmentální faktory jako hluk, znečištění ovzduší, snížení kvality vody nebo půdy?
- Ovlivňuje opatření změny ve spotřebě energie nebo likvidaci odpadů, které mohou mít dopad na zdraví?
- Má návrh vliv na dostupnost a využívání sportovních aktivit, či jiných aktivit s pozitivním zdravotním dopadem?
- Má návrh specifické účinky na zdraví a dostupnost péče pro konkrétní marginalizované skupiny (určené věkem, pohlavím, etnicitou, sociální skupinou, regionem atd.)?
- Má návrh vliv na kvalitu a dostupnost, financování, organizaci, funkčnost a udržitelnost zdravotní péče, služeb a jejich organizace?
- Ovlivňuje návrh schopnost jednotlivců zlepšovat své zdraví?
- Má návrh vliv na socioekonomické zdravotní faktory, například dostupnost zdravé výživy?

P1.7.2 Metodologické doporučení

Volba vhodné metodologie pro hodnocení dopadů na zdraví záleží na kontextu a povaze daného návrhu. Nejprve je vhodné zjistit, jestli se podobnými dopady na zdraví již nezabývala Evropská komise nebo některý ze států. Pokud ano, je možné replikovat metody hodnocení nebo ho použít jako výchozí bod.

Hlavním cílem hodnocení dopadů na veřejné zdraví by mělo být zjištění **do jaké míry** opatření dopadá na zdraví obyvatel, jaké jsou **mechanismy dopadů** a jestli dopadají na všechny obyvatele **stejně nebo disproportčně** na různé skupiny.

Dopady na lidské zdraví se projevují například změnami v naději dožití nebo v naději dožití ve zdraví, změnami v úrovni úmrtnosti a nemocnosti, změnami v míře nehodovosti, změnami v dostupnosti zdravotní péče, změnami zdravotních faktorů (např. obezita), změnami v míře užívání návykových látek, změnami v poptávce a dostupnosti zdravotní péče (včetně ne/dostatku zdravotnického personálu). V případě hodnocení dopadů na nerovnosti ve zdraví je vždy třeba brát v úvahu že politiky mohou působit rozdílně na osoby různého pohlaví, genderu, etnické příslušnosti, orientace, věku (děti, důchodci), vzdělání nebo socioekonomického zázemí a marginalizované skupiny obyvatelstva.

V rámci hodnocení dopadů na zdraví je vhodné postupně využívat **kvalitativní i kvantitativní přístup**. Kvalitativní metody umožňují zejména popsat mechanismy dopadů opatření na zdraví a které faktory tyto dopady mohou ovlivnit. Kvantitativní metody pak poskytují informace o rozsahu těchto dopadů.

Otázky na popis daného stavu

Kvalitativní metody, které lze využít v rámci hodnocení dopadů na zdraví jsou například **rozhovory, fokusní skupiny nebo případové studie**. Díky těmto metodám lze zjistit jednotlivé aspekty dopadů na zdraví, jak působí na různé osoby v populaci a popsat větší i menší rozdíly v případných dopadech, například na základě konkrétního chování a postojů jednotlivců. Slouží zejména k formulaci hypotéz a popisu mechanismů vztahů, které budou dále ověřovány. Příkladem mohou být rozhovory s pacienty o spokojenosti s dostupností lékařské péče. Hypotézy získané pomocí kvalitativních metod je dále potřeba ověřit pomocí kvantitativních metod.

Kvantitativní metody umožní ověření kauzálních vztahů a stanovení rozsahu (kvantifikaci) dopadů na veřejné zdraví. Pro kvantitativní hodnocení dopadů lze využívat již existujících dat. Pro hodnocení dopadů na naději dožití, míru úmrtnosti nebo nemocnosti lze využívat například administrativní populační data Českého statistického úřadu, Ústavu zdravotnických informací a statistiky a orgánů státní statistické služby. Jedná se například o úmrtnostní tabulky, data o počtech obyvatel, příčinách úmrtí nebo incidenci a prevalenci různých onemocnění. Dále lze využívat data z výběrových šetření nebo studií o zdraví (například **European Health Interview Survey, Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe**). Zdravotní data je vždy vhodné analyzovat odděleně alespoň pro pohlaví, věk a dále z hlediska geografického a sociálního rozložení (sociálně-ekonomický statut, vzdělání).

Veřejné zdraví představuje velmi komplexní, multifaktoriální problematiku a vždy je třeba uvažovat vzájemné vztahy mezi jednotlivými dopady, mechanismy a problémy. Zároveň je v rámci hodnocení potřeba brát v potaz určitou míru zkreslení („bias“), která se ve velké části dat o zdraví (zejména těch, které vycházejí z šetření) vyskytuje.

Existence a rozměr kauzálního vztahu

Prokazování kauzálního vztahu v rámci veřejného zdraví je vzhledem k jeho komplexnosti a multifaktorialitě náročné. Jednotlivé faktory na sebe mohou vzájemně působit a vytvářet tak v některých případech i dojem zdánlivé kauzality (**např. vlivem „confoundingu“ – tzv. zavádějící**

proměnné). Typickým příkladem je například studium vztahu mezi konzumací alkoholu a vznikem srdečních onemocnění, kdy kouření je zavádějící proměnnou, která koreluje s konzumací alkoholu i má vliv na vznik srdečních onemocnění.

K měření a identifikaci kauzálního vztahu v rámci zdraví je možné využívat experimentálních metod, zejména pak **randomizovaných kontrolovaných studií**. Jejich výhodou je vysoká kvalita výsledků, nicméně jedná se o nákladný postup (ekonomicky, časově). V některých případech lze využívat i **přírozené experimenty**, situace bez aktivního zásahu výzkumníků (např. pandemie COVID-19). V rámci studia zdraví se pak využívá například i **longitudinálních (kohortových) studií**, kdy je možné sledovat skupinu lidí v dlouhodobém horizontu. Výsledky z těchto studií však z jejich povahy přicházejí se značným zpožděním.

Dále je možné využívat širokého množství statistických metod a modelování k určení a popisu existence a rozměru kauzálního vztahu.

Mechanismus a kontext kauzálního vztahu

Při analýze mechanismů a kontextu kauzálních vztahů v rámci analýzy dopadů regulace na veřejné zdraví, je možné využít nespočet metod. Například pro hodnocení dopadů nového preventivního programu lze využít **analýzu příspěvku** – pomůže určit, jaký podíl na zdraví měl právě tento preventivní program v porovnání s dalšími faktory jako je například změna v přístupu ke zdravotní péči. Dále jsou v analýze dopadů na zdraví často využívány různé simulační metody. Takovou metodou může být například využití **mikrosimulačních modelů**, modelů využívajících individuální data pro hodnocení dopadů různých alternativ zdravotních politik (například využití v porovnání výsledků různých screeningových metod na snižování úmrtnosti – mikrosimulační model může nakombinovat individuální data z různých typů studií o daných screeningových metodách a pomoci vybrat nejvhodnější z nich). Tuto metodu je pak možné rozšířit například o metodu **agentově orientovaného modelování**, kdy se do modelů mimo individuálních dat přidávají ještě interakce mezi jednotlivci v rámci komplexních systémů. Příkladem může být modelování vakcinačních politik, kde musíme zohlednit jak očkování jednotlivců, tak i úroveň kolektivní imunity a šíření onemocnění v populaci. Dále je možné využívat například i **metod pro prostorovou analýzu** hodnocení dopadů na zdraví. Příkladem může být například využití GIS pro analýzu dostupnosti zdravotní péče z hlediska dojezdové vzdálenosti (například záchranné služby).

P1.8 Ochrana spotřebitelů

Dopady na spotřebitele se projevují v každodenním životě občanů, zejména v případech, kdy se opatření a politiky přímo týkají maloobchodních trhů se zbožím a službami. Dále pak mohou opatření ovlivňovat dodavatelské řetězce nebo jednotlivé podniky a jejich efekt se pak následně přenesou na spotřebitele. Zatímco v některých případech lze spotřebitele vnímat jako jednotlivce, v jiných případech je potřeba brát v úvahu např. celé domácnosti, včetně možné role dětí nebo zranitelných osob. Pojem „spotřeba“ se může týkat výrobků i služeb, kdy spotřeba probíhá ve fázích pořízení (koupě, výpůjčka, výměna), užívání a likvidace. V některých případech může například

probíhat poskytnutí služeb „zdarma“ – například výměnou online služeb za poskytování osobních dat – i takové případy je třeba brát v úvahu.

P1.8.1 Checklist otázek

- Ovlivňuje návrh možnost spotřebitelů benefitovat z volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu?
 - Zavádí například nové technické požadavky na výrobu, specifické národní standardy, vyžaduje dodatečné testování nebo certifikace?
 - Zavádí nové administrativní postupy, zavádí omezení pro poskytovatele zahraničních služeb?
- Zvyšuje návrh zranitelnost spotřebitelů (například ve vztahu k určitým marketingovým praktikám)?
- Ovlivňuje návrh cenu, kvalitu, dostupnost, výběr produktů a služeb?
- Ovlivňuje návrh informovanost, znalosti, důvěru nebo ochranu spotřebitelů?
 - Mají spotřebitelé dostatečný přístup k informovanému rozhodování, existuje informační asymetrie mezi prodávajícími a spotřebiteli?
 - Podporuje návrh mechanismy umožňující signalizaci kvality?
- Ovlivňuje návrh bezpečnost zboží a služeb?
- Ovlivňuje návrh dopad na spotřebitele v digitálním prostředí?
 - Pomáhá například ke zvyšování transparentnosti digitálních trhů?
 - Zamezuje podvodům na internetu?
- Ovlivňuje opatření zranitelné spotřebitele?
 - Dopadá opatření na různé spotřebitele rozdílně na spotřebitele konkrétních zranitelných skupin (z hlediska věku, socioekonomického postavení, fyzické zdatnosti atd.)?

P1.8.2 Metodologické doporučení

Pro analýzu dopadu na spotřebitele lze využít širokou škálu metod. Klíčové koncepty pro hodnocení dopadů na spotřebitele jsou: spotřebitelský blahobyť, spotřebitelská újma, podmínky pro spotřebitele a zranitelnost spotřebitelů.

Otázky na popis daného stavu

Spotřebitelský blahobyť, se týká individuálních výhod plynoucích ze spotřeby zboží a služeb. Obvykle se měří výpočtem **spotřebitelského přebytku**, tj. rozdílu mezi tím, co je spotřebitel ochoten za zboží nebo službu zaplatit a tím, co musí skutečně zaplatit. Je třeba brát v úvahu i rozdíly v dopadech na různé skupiny spotřebitelů. Míru blahobytu můžeme aproximovat na základě primárních ekonomických indikátorů (např. míra růstu HDP či inflace).

Dalším ukazatelem je **spotřebitelská újma**, která je měřítkem škody (finanční, časové, zdravotní, atd), kterou může spotřebitel pocítit, pokud výsledky trhu nedosahují svého potenciálu. Strukturální újma je pak taková ztráta spotřebitelského blahobytu, která je způsobena selháním trhu nebo

selháním regulace ve srovnání s dobře fungujícími trhy. Osobní újma představuje osobní negativní zkušenosti spotřebitelů ve srovnání s jejich přiměřeným očekáváním. Tuto újmu zjišťujeme hlavně skrze průzkumy (např. OECD Consumer Confidence Index).

Lepší **podmínky pro spotřebitele** přispívají k maximalizaci blahobytu spotřebitelů. Podmínky můžeme hodnotit ve třech dimenzích: znalost práv a důvěra mezi účastníky trhu, dodržování spotřebitelských právních předpisů ze strany obchodníka (a jejich vymáhání) a případné stížnosti spotřebitelů a řešení sporů mezi spotřebiteli a obchodníky. Zde mohou přijít vhod například výroční zprávy ÚOHS a podobných institucí.

Pro hodnocení dopadů na ochranu spotřebitele je třeba brát v úvahu i jejich zranitelnost. Tu můžeme hodnotit na základě sociodemografických charakteristik, charakteristik chování a osobní situace nebo tržní prostředí. **Zranitelný spotřebitel** je ten, který je na základě těchto charakteristik vystaven vyššímu riziku negativních dopadů na trhu, má omezenou schopnost maximalizovat svůj vlastní blahobyt, má potíže se získáváním či osvojováním informací, je méně schopen nakupovat, vybírat nebo mít přístup k produktům či službám, nebo je náchylnější k některým marketingovým praktikám. Rozhovory a fokusní skupiny s osobami ze zranitelných sektorů/oblastí/skupin mohou poskytnout náhled potřebný pro následnou analýzu dopadů návrhu.

Jednotlivé koncepty lze zkoumat kvantitativně na základě různých **indexů** (např. Consumer Conditions Scoreboard) či kvalitativně na základě **rozhovorů a fokusních skupin** napříč typy spotřebitelů, produktů a služeb.

Existence a rozměr kauzálního vztahu

Při analýze existence a rozměru kauzálního vztahu v oblasti ochrany spotřebitele je možné využívat různé metody. V rámci experimentálních metod je možné využívat například **randomizované kontrolované studie** dopadů na rozhodování a chování spotřebitelů (jak zvyšují různé způsoby označování potravin informovanost spotřebitelů o jejich zdravotní nezávadnosti), nebo **přirozené experimenty** pro pozorování změny po zavedení určitých legislativních opatření.

Dále je možné využívat i kvaziexperimentální metody jako například **párování** (propensity score matching), kterým lze ověřit například jestli zavedení nového značení na potravinách zvýší informovanost spotřebitelů o zdravotních benefitech na základě porovnání skupiny těch, kteří byli vystaveni intervenci (novému značení) v porovnání s těmi, kteří nebyli. Dále lze využívat například metodu instrumentální proměnné například pro zkoumání vlivu finanční gramotnosti na využívání nevýhodných finančních produktů.

Mechanismus a kontext kauzálního vztahu

V rámci zkoumání dopadů návrhu na ochranu spotřebitelů je možné využít primárně metody **kvalitativní srovnávací analýzy (QCA)** a **agentově orientovaného modelování**. QCA je možné využít například při zkoumání mechanismů kauzálních vztahů v kontextu evropské regulace GDPR a jejího dopadu na spotřebitele, kteří svá osobní data poskytují subjektům, jejichž zboží a služby využívají. Agentově orientované modelování může být užitečné například při zkoumání dopadů reakcí spotřebitelů na změnu pravidel týkající se služeb pojišťování.

P1.9 Územní dopady

Dopady navrhované regulace mohou být heterogenní pro **různé územní celky**, i pokud to není záměrem regulace. Může to být proto, že problémy, které regulace hodlá řešit, jsou nerovnoměrně geograficky rozložené a opatření mohou tedy mít nerovnoměrně rozložené dopady (není třeba generovat dopady v území, kde problém neexistuje, jako například rekultivace území po těžbě). Dopady regulace mohou být pro území rozdílné i v případech, kdy jsou důsledky problému distribuovány rovnoměrně (např. z důvodu různého regionálního zastoupení organizací, jež implementují dané opatření). Tedy stejné opatření může mít rozdílný dopad v rozdílných územích, díky jejich specifitě.

Analýza územních dopadů spočívá v kontrole obou těchto dynamik: Tedy zda nejsou problémy a jejich důsledky distribuovány tak, aby efektivní regulace **cíleně generovala rozdílné dopady** v rozdílných územích, ale zároveň zda zamýšlená regulace nebude mít **nezamýšlené rozdílné dopady** na rozdílná území (např. vlivem faktoru jako institucionální kapacita či kvalita poskytovaných služeb).

V případě, že je opodstatněné se domnívat, že regulace má homogenní dopady a že reaguje na geograficky homogenně distribuovaný problém, není odůvodněné územní dopady vyhodnocovat. Opodstatnění by ale mělo být postaveno na vhodné evidenci.

Hodnocení územních dopadů je **strukturovanější pohled na heterogenitu problému a dopadů** na rozdílná území. Díky tomu lze jednoduše integrovat územní dopady do procesu hodnocení dopadů regulace: Kvalitní hodnocení územních dopadů nemá nutně za následek více dopadů v seznamu dopadů či dopadové tabulce, ale lepší pohled na jejich heterogenitu napříč územím a zohlednění kapacit pro implementaci řešení na lokální úrovni. Z tohoto důvodu je doporučeno integrovat územní perspektivu do popisu dopadů v ostatních oblastech. Například, pokud se očekávají heterogenní dopady mezi sociálními skupinami (viz příloha 1.6 - Sociální dopady), je vhodné se zároveň zabývat regionálním zastoupením těchto skupin. V případě dopadů na podnikatelské prostředí (viz příloha 1.2 - Podnikatelské prostředí) existuje rovněž šance, že dopady budou heterogenní v souvislosti s nerovnoměrným regionálním zastoupením různých typů firem a sektorů aktivity. Analýzu územních dopadů je též vhodné zpracovat v případě, kdy navrhovaná regulace bude mít dopad na činnost a/nebo rozpočty samospráv a na přenesenou působnost (viz příloha 1.11 - Veřejné rozpočty).

V návaznosti na popis více či méně regionálně nerovnoměrného výskytu problému a/nebo heterogenních územních dopadů opatření je klíčové, aby předkladatel uvedl, zda cílem variant řešení a intervencí je řešit problematiku:

- Jednotně pro celé území ČR,
- odlišně pro různé části území ČR (intervence řeší problém na celém území, ale v různých částech jiným způsobem)
- selektivně pouze pro některá území ČR (intervence řeší problém pouze ve vybraných regionech Česka).

K výše uvedeným bodům předkladatel připojí stručné odůvodnění zvoleného přístupu. Rovněž musí při vyhodnocení variant řešení brát ohled na to, že regiony mohou mít různé možnosti řešení problému a implementace opatření. Zvažují se tak i potenciálně nezamýšlené dopady a rizika při implementaci.

P1.9.1 Checklist otázek

Při hodnocení, zda má návrh územní dopad, je vhodné ptát se na dvě **základní otázky (tučně níže)**. Při kladné odpovědi je vhodné upřesnit popis územních dopadů pomocí dalších otázek uvedených v checklistu.

- Existují regiony (typy území, či územní celky), ve kterých se řešený problém projevuje a koncentruje? Případně se v nich koncentruje sociální skupina/dotčený aktér?**
 - V jakých typech regionu lze očekávat významnější výskyt řešeného problému? (např. pohraniční, strukturálně postižené, zemědělské, velká města, suburbánní, vnitřní periferie, jiný specifický typ)
 - V jakých územních celcích Česka (ve smyslu prosté geografie, například Moravskoslezský kraj, šumavské okresy atp.) se problém koncentruje?
 - Je v regionech, které stát vymezuje v rámci regionální politiky (státem podporované regiony) jiná míra koncentrace problému (např. hospodářsky a sociálně ohrožená území či strukturálně postižené kraje.)?
 - Bylo by vhodné doplnit analýzu problému a dopadu regulace/intervence o některou konkrétní (specifickou) regionální analýzu? (např. o analýzu rozdílů v regionální intenzitě podnikání aj.).
 - Dá se očekávat vývoj v dopadech problému v závislosti na charakteru územní jednotky (ať už pozitivní nebo negativní)?
- Reflektuje intervenční logika navrhovaných variant prostorový vzorec problému a jeho dopadů?**
 - Dá se očekávat, že intervenční logika zvažovaných variant povede k heterogenním dopadům napříč územními celky?
 - Dají se očekávat různě vysoké náklady na řešení problému v závislosti na charakteru lokality (venkov, města, pohraniční oblasti, průmyslová historie regionu, výskyt záplavových oblastí, složení obyvatelstva aj.)?
 - Je pravděpodobné, že některé územní celky mají různé možnosti řešení problému?
 - Existují regiony, kde zásah regulace není potřebný?
 - Existuje riziko, že některé regiony nebudou mít dostatečné kapacity k účinné realizaci navrhované politiky?
 - Je možné, že navrhované řešení povede k nezamýšlenému zvýšení nerovností v různých územních celcích (kraje, ORP, obce), zejména v případě nerovností, které nejsou přímo předmětem regulace)?
 - Zlepšilo by přizpůsobení politiky územním specifikům její celkovou účinnost?
 - Ovlivňuje navrhované řešení státem podporované regiony?

P1.9.2 Metodické doporučení

Hlavní princip hodnocení územních dopadů spočívá ve zhodnocení relevantních dopadů (ekonomických, sociálních, enviromentálních) na úrovni nižších územních celků (kraje, obce s rozšířenou působností atd.) a typech regionů (např. metropolitní oblasti, venkovské oblasti, příhraniční oblasti, horské oblasti, atd.). Pro provedení této analýzy je nezbytným předpokladem dostupnost dat o dopadech problému a o případných dopadech navrhovaného řešení na úrovni různých územních celků. Vhodnou úroveň zvolí předkladatel s ohledem na dostupnost a granularitu dat s ohledem na kontext a řešenou problematiku. Například dopady znečištěného ovzduší není obvykle relevantní sledovat na úrovni obcí (spíše okresů až krajů), naopak výskyt jevů jako jsou bytová nouze nebo exekuce je vhodné analyzovat až do úrovně obcí. Volba vhodné úrovně také závisí na sektoru: například ve školství může jít o spádová území škol.

Pro popis heterogenity problému jsou zde typické **popisné statistické metody** s možnou prostorovou vizualizací (např. mapy indikující závažnost problému). V zájmu porovnatelnosti územních celků různých velikostí je nezbytné vizualizovat/mapovat míru koncentrace výskytu problému pomocí relativních indikátorů (např. výskyt na 1000 obyvatel) a indikátorů územní koncentrace jevu pomocí odchylky od průměru (např. lokalizační kvocient, kde hodnota 1 je rovna průměru). Sofistikovanější přístupy zahrnují pokročilé metody geoprostorové analýzy, na základě kterých lze například odhalit prostorové vzorce jako jsou shluky (např. heatmapy) a prostorové autokorelace (např. LISA, Moran I). Využití těchto pokročilých metod musí být proporční k intenzitě územní diferenciaci výskytu problému a/nebo k návrhu cílům a variantám řešení, pokud se očekává významná heterogenita územních dopadů.

Pro popis možného dopadu jsou zde často používány **shrnutí výzkumné literatury** se zaměřením na to, jaké faktory ovlivňují účinnost dané regulace. Poté je možné zkoumat, zda se tyto faktory neliší napříč územím, což by znamenalo i případné rozdíly v efektivitě regulace. Dalším relevantním zdrojem informací mohou být konzultace lokálních aktérů (pomocí dotazníků, rozhovorů nebo fokusních skupin), případně svazků a organizací, které je zastupují (např. SMO ČR, SMS ČR, AK ČR).

K hodnocení územních dopadů byla Ministerstvem pro místní rozvoj ČR vypracována Metodika hodnocení územních dopadů intervencí/projektů (MMR, 2016), která poskytuje větší detail pro hodnocení územních dopadů.

Otázky na popis daného stavu

Základem hodnocení dopadů je detailní popis výchozí situace problému na území sledovaných jednotek. Posouzení územních dopadů může vycházet z kombinace popisné datové analýzy a zapojení místních a regionálních aktérů. Doporučené postupy zahrnují:

- Prostorovou analýzu dat (GIS, prostorové statistiky): Identifikace regionální distribuce problému a potenciálních dopadů.
- Konzultace a dotazníky: Získání regionálně specifických informací od místních a regionálních orgánů, podniků nebo občanských iniciativ.

- Scénáře a projekce: Tvorba tzv. územní výchozí hodnoty (*baseline*), která popisuje očekávaný vývoj problému bez zásahu. Vhodné je využít demografické, ekonomické a územní projekce s podrobným regionálním členěním.
- Případové studie a proxy indikátory: V situacích, kdy chybí podrobná data, lze využít případové studie z podobných oblastí nebo hledat indikátory s obdobným prostorovým rozložením.

Pokud předběžná analýza ukáže, že územní dopady jsou relevantní a významné, je vhodné využít nástroj TIA Necessity Check, který pomáhá posoudit potřebnost podrobného hodnocení územních dopadů případně zmiňovanou TIA metodiku MMR.

Doporučený postup pro praxi:

1. Analyzujte prostorové rozložení problému.
2. Rozhodněte, při zohlednění principu proporcionality, zda prostorové rozložení problému a jeho dopadu vyžaduje zohlednění územní dimenze v návrhu variant řešení.
3. Zjistěte, zda regulace vůbec může mít územní dopady.
4. Na základě zjištění přizpůsobte návrh řešení tak, aby zohledňoval územní specifika.

P1.10 Životní prostředí

Environmentální dopady je nutné posuzovat ze dvou pohledů.

První pohled se zaměřuje na **dopady na životní prostředí způsobené antropogenními aktivitami** (například využíváním zdrojů nebo činnostmi způsobujícími znečištění). **Přímé environmentální dopady** (jako jsou dopady na klima, ztráta biodiverzity, využívání zdrojů atd.) mají také **sekundární (nepřímé) dopady** na ekonomiku, lidské zdraví, či širší sociální blahobyt.

V rámci analýzy dopadů na životní prostředí je potřeba porozumět možným **tržním selháním** a následným **externalitám**, které mohou nastat v důsledku navrhované regulace. K tržnímu selhání dochází tehdy, když cenový mechanismus nezohledňuje všechny náklady nutné k poskytování a spotřebě zboží a služeb. Důsledkem jsou externality – účinky na třetí strany, které jsou způsobeny výrobou nebo spotřebou zboží či služeb, aniž by je výrobce nebo spotřebitel zohlednil (např. znečištění ovzduší zaviněné uhelnou elektrárnou). Externality mohou být pozitivní (externí přínosy) nebo negativní (externí náklady). Výsledkem ale často je, že se výrobci nebo spotřebitelé nechovají společensky nejoptimálnějším způsobem.

Při zvažování otázek v následujícím checklistu je třeba se ptát, zda **přímým či nepřímým následkem** navrhované regulace mohou nastat negativní externality pro životní prostředí. Mnohdy se nebude jednat o přímý dopad na životní prostředí, ale upravením motivací jedinců či firem může dojít k chování, které negativní externality generovat bude.

Druhý pohled se zaměřuje na **dopady předvídaných změn životního prostředí na lidskou společnost a související infrastrukturu.**

Je potřeba zvážit, zda environmentální rizika mají vliv na vývoj v jednotlivých variantách řešení a měly by být součástí taktéž projekce stávajícího stavu (varianty 0) do budoucna. Zejm. relevantní jsou rizika vyplývající ze změny klimatu, které dopadnou na řadu regulatorních oblastí, které upravují např. stavební standardy a řízení a které mají zásadní relevanci pro dlouhodobou infrastrukturu (dopravní, energetická, vodohospodářská atd.) – jedná se o oblasti většinou silně regulovaných sektorů, a je tedy nutné tato rizika zahrnout i při přípravě legislativy. Další oblastí k potřebné reflexi je dostupnost přírodních zdrojů s vlivem na konkurenceschopnost a regulací vyvolané investice nebo způsoby hospodaření – např. dostupnost vody v zemědělství. Obdobně mohou být rizikem a souvisejícím vlivem kvalita životního prostředí – např. kvalita vody či ovzduší na lidské zdraví.

P1.10.1 Checklist otázek

Při hodnocení, zda má návrh dopad na **zmírňování či zrychlování změny klimatu**, je vhodné ptát se na tyto otázky:

- Může návrh ovlivnit emise skleníkových plynů díky například
 - zvýšení či snížení celkové produkce zboží či služeb, jejichž výroba vytváří skleníkové plyny;
 - zákazu technologií, které budou nahrazeny technologiemi, které produkují více či méně skleníkových plynů;
 - podpoře alternativních technologií, které produkují více či méně skleníkových plynů?
- Ovlivňuje návrh spotřebu paliv při výrobě elektřiny a tepla, např. podporou nefosilních a obnovitelných zdrojů energie?
 - Ovlivňuje návrh dovozní energetickou závislost, díky které může docházet ke větší či menší spotřebě fosilních paliv?
 - Ovlivňuje návrh spotřebu obnovitelných zdrojů energie v dopravě, např. pomocí finanční podpory při nákupu elektromobilů či dopadů na ceny pohonných hmot?
- Ovlivňuje návrh celkovou spotřebu energie díky
 - vyšší či nižší produkci v energeticky náročných sektorech;
 - lepší či horší energetické účinnosti (např. díky technologické změně)?
- Ovlivňuje návrh schopnost ČR dosáhnout klimatických cílů, ke kterým se zavázala?

Dalším aspektem hodnocení je, zda má návrh dopad na **přizpůsobování se změně klimatu a environmentálním rizikům**. V této oblasti je vhodné ptát se na tyto otázky:

- Ovlivňuje návrh odolnost sídel vůči změně klimatu díky například změnám v
 - množství sídelní zeleně (dřeviny, zelené plochy);
 - zastavěnosti sídel na úkor modrozelené infrastruktury;
 - hospodaření se srážkovými vodami;
 - biodiverzitě v sídlech;

- udržitelné městské mobility?
- Ovlivňuje návrh riziko vzniku environmentálních katastrof (např. požáry, povodně, invazivní druhy)?
- Ovlivňuje návrh schopnost státu reagovat na environmentální katastrofy a živelné pohromy díky například změnám
 - systému integrované výstražné služby (SIVS) či
 - jiných orgánech krizového řízení?
- Ovlivňuje návrh schopnost státu adaptovat se změně klimatu v ostatních oblastech včetně zohlednění projekcí rizik spojených se změnou klimatu?⁴

Dalším aspektem hodnocení je, zda má návrh dopad na **udržitelné využívání a ochranu vodních zdrojů**. V této oblasti je vhodné ptát se na tyto otázky:

- Ovlivňuje návrh **kvalitu**
 - vody ve vodních tocích;
 - koupacích vod;
 - podzemních vod;
 - vody z veřejného vodovodu;
 - odpadních vod?
- Ovlivňuje návrh **kvantitu a toky** vod? Například ovlivňuje návrh
 - způsob vypouštění odpadních vod;
 - odběry podzemních a povrchových vod jednotlivými sektory;
 - spotřebu vody z veřejného vodovodu;
 - ztráty vody ve vodovodní síti;
 - fragmentaci říční sítě;
 - retenci vody v krajině;
 - hladinu podzemních a povrchových vod?

Dalším aspektem hodnocení je, zda má návrh dopad na **přechod na oběhové hospodářství**. V této oblasti je vhodné ptát se na tyto otázky:

- Ovlivňuje návrh materiálovou náročnost hospodářství?
 - Ovlivňuje návrh produkci a využití druhotných surovin?
- Ovlivňuje návrh míru a kvalitu využívání obnovitelných a neobnovitelných zdrojů jako například
 - míru regenerace přírodních zdrojů;
 - pravidla či motivace pro využívání specifických přírodních zdrojů, např. povolovací či licenční procesy pro těžbu?
- Ovlivňuje návrh zpracování odpadů jako například
 - produkci odpadu a míru recyklace;
 - nakládání s komunálními odpady;

⁴ Projekce ohledně změn klimatu nemohou zpracovatelé RIA generovat sami. Projekce pro ČR jsou dostupná například v rámci iniciativy climate proofing (www.climateproofing.cz), včetně doplňujících metodických dokumentů.

- produkci, využívání a likvidaci nebezpečných odpadů?

Dalším aspektem hodnocení je, zda má návrh dopad na **prevenci a omezování znečištění**. V této oblasti je vhodné ptát se na tyto otázky:

- Ovlivňuje návrh míru uvolněných emisí do ovzduší? Mezi typy emisí mohou patřit například
 - emise z dopravy (např. emise NO_x, VOC, CO₂, ovlivněné způsoby dopravy, palivem, či kvalitou katalyzátorů);
 - emise z vytápění domácností (např. emise PM, TOC ovlivněné zateplením budov);
 - emise těžkých kovů a perzistentních organických látek, které jsou výstupem průmyslových procesů (ovlivněno např. stanovením limitů na tyto emise nebo technologickým pokrokem a substitucí).
- Ovlivňuje návrh hlukovou zátěž obyvatelstva a území
 - například ovlivněním protihlukových opatření;
 - rozvojem dopravní infrastruktury jako takové?
- Ovlivňuje návrh míru světelného znečištění v sídlech či otevřené krajině (např. díky pouličním lampám a jejich světelnosti)?
- Ovlivňuje návrh jiné oblasti, které mohou mít dopad na znečištění z hlediska ochrany lidského zdraví, vegetace a ekosystémů (např. horninového prostředí, které může být znečištěno cizorodými látkami)?

Dalším aspektem hodnocení je, zda má návrh dopad na **biologickou rozmanitost ekosystémů**. V této oblasti je vhodné ptát se na tyto otázky:

- Ovlivňuje návrh kvalitu půdního fondu a lesů
 - Ovlivňuje návrh míru záboru zemědělské půdy?
 - Ovlivňuje návrh kontaminaci půd (např. povolením či zakázáním určitých aktivit)?
 - Ovlivňuje návrh vlastnosti půdy či erozní ohroženost půdy vodou či větrem?
 - Ovlivňuje návrh míru a způsob užívání půdy (mimoprodukční využívání půdy – např. významné krajinné prvky na zemědělské půdě) a tím i biodiverzitu dotčených ekosystémů?
 - Ovlivňuje návrh množství organické hmoty a zásobu uhlíku v půdě (např. změnou v používání určitých hnojiv či obecně možností zemědělského využití)?
- Ovlivňuje návrh kvalitu krajiny (např. změnami krajinného rázu)?
 - Ovlivňuje návrh fragmentaci krajiny a její prostupnost pro živočichy a rostliny (např. výstavbou dopravních komunikací)?
 - Ovlivňuje návrh biodiverzitu v určité oblasti (četnost jedinců nějakého druhu, počet druhů)?
 - Ovlivňuje návrh opylovače v sídlech či ve volné krajině?
 - Ovlivňuje návrh míru ohrožení určitých živočichů a rostlin (např. narušením přirozeného prostředí těchto živočichů)?
- Ovlivňuje návrh chráněná území a soustavu NATURA?
 - Ovlivňuje návrh úroveň a způsob ochrany území, např. zakládáním či rušením chráněných území?

- Ovlivňuje návrh celistvost chráněných území (Natura 2000, velkoplošná či maloplošná chráněná území) či předmět jejich ochrany?
- Ovlivňuje návrh lesy, lesní hospodaření, lesní půdy?
 - Ovlivňuje návrh rozlohu či fragmentaci lesů?
 - Ovlivňuje návrh druhovou rozmanitost lesů či věkově bohatou strukturu lesů?
 - Ovlivňuje návrh množství stojícího či mrtvého dřeva v lesích?
 - Ovlivňuje návrh množství organické hmoty a zásobu uhlíku v lesních půdách?

Podstatná část zmíněných otázek koresponduje s indikátory Státní politiky životního prostředí. Díky tomu jsou pro tyto trendy také mnohdy dostupná data, které mohou usnadnit hodnocení dopadů.

P1.10.2 Metodologické doporučení

Dopad na životní prostředí je specifický tím, že jeho analýza čerpá jak ze **společenských věd, tak z přírodních věd**. Dopady veřejných politik na chování firem a jedinců jsou hodnoceny podobně jako u jiných dopadů, ale ekologické dopady jsou často zkoumány metodami, které nezápasí tolik s prokázáním kauzálního vztahu.

Intervenční logika navrhované regulace je mnohdy založená právě na změně chování jedinců či firem, kteří se životním prostředím interagují. Zde je průkaznost kauzality mezi regulací a vlivem na životní prostředí obtížnější, protože vliv na monitorované složky životního prostředí má řada dalších jevů (hospodářský cyklus a s tím spojená produkce a spotřeba, vývoj technologií, a na druhou stranu přírodní změny a cykly a dlouhá doba projevení změn na stavu jednotlivých složek).

Důsledkem je zde opravdu **široké spektrum metod** popisování problému a zkoumání dopadů, které obsahuje metody typicky zmiňované v tomto manuálu, jako popisné statistické metody, kvazi-experimentální výzkum, či modelování trhů nebo agentů, ale také specifické ekologické metody pro měření druhové rozmanitosti, mapování „zdraví“ rostlin, či popis eroze.

Popis daného stavu

Stav životního prostředí (tj. stav složek životního prostředí – ovzduší, vody, půdy, stav krajiny a jejich funkcí, ekosystémů a biodiverzity) lze popsat jak z hlediska **antropogenních** faktorů – tj. spotřeby přírodních zdrojů, ovlivnění přírodního kapitálu a produkce odpadních toků ekonomiky v podobě emisí do ovzduší, vody a půdy a produkce odpadů – tak z hlediska **přírodních** faktorů – např. kvalita ovzduší, stav lesních porostů, klima, druhová rozmanitost, či jiné koncepty popisující stav životního prostředí ve specifické oblasti či ekosystému.

Popis **antropogenních** faktorů lze často provést pomocí dostupných statistik a dat, na kterých je možné kvalitní srovnání pomocí deskriptivních statistických metod. Jedná se zde například o informace jako stav odpadového hospodářství, produkce či spotřeba elektřiny, či popis produkce

těžebního nebo lesnického průmyslu. Tyto informace je pak možné kontextualizovat srovnáním mezi sektory, mezi státy či pohledem na vývoj v čase.⁵

Ohledně **přírodních** faktorů nejsou tak běžně dostupná data, neboť se často nejedná o data přímo spojená s lidskou ekonomickou aktivitou, o které se pořizují záznamy. Sice existují velice kvalitní metody pro popis stavu životního prostředí, ale nejsou nutně udržovány jako statistická data o celém území České republiky (např. měření druhové rozmanitosti flory není metodologicky komplikované, ale jedná se typicky o nákladnou terénní práci, kterou tedy nelze opakovat často či ve všech relevantních lokalitách). Kvalitní popisy přírodních faktorů jsou tedy typicky dostupné pouze pro výběr oblastí a časů a je zde tedy nutné zvolit správné srovnání. Výjimkou jsou zde informace o stavu přírodních faktorů, které lze odvodit pomocí metod dálkového průzkumu země (jako jsou například satelitní snímky). Pomocí takových metod a dat lze například měřit pokrytí specifickou vegetací. Při použití například hyper-spektrálních dat lze takto popisovat i zdraví vegetace či jiné důležité aspekty životního prostředí (ale vzhledem k ceně získávání dat zde bohužel většinou platí pravidlo, že čím lepší popisná data jsou, tím menší je jejich pokrytí).

Při popisu stavu je také často důležité popsat proč (případně v čem) je daný stav problematický nebo atypický. Zde je vhodné využít participativních procesů pro získání názoru různých aktérů, které životní prostředí využívají nebo se ho snaží chránit. Názory těchto aktérů nejsou nutně objektivními fakty, ale slouží pro zaměření dalšího výzkumu či pro generování hypotéz. V některých případech, kdy se jedná například o estetickou hodnotu či možnost využití přírody pro rekreaci, je názor aktérů či široké veřejnosti jedním z nejdůležitějších zdrojů evidence. V tomto případě jsou často vhodná i dotazníková šetření či rozhovory v terénu, pokud jsou dostatečně reprezentativní.

Existence a rozměr kauzálního vztahu

Analýza kauzálních vztahů může být různě komplexní v závislosti na tom, na jakou část problému či intervenční logiky možných řešení se zaměřuje. Nemalá část relevantních vztahů je zde řízena fyzikálními zákony – může se jednat například o vztahy mezi srážkami a objemem vody ve vodních tocích, či mezi suchem a zdravím rostlin. Větší neznámou zde typicky je interakce veřejných politik se společnostmi a následně se životním prostředím. V obou případech jsou vhodné kontrafaktuální analýzy, které pomáhají identifikovat efekt regulace porovnáním regulovaných a neregulovaných subjektů, které jsou si jinak podobné. Analýza může proběhnout na základě náhodného výběru (například loterií) nebo lze aproximovat dopady pomocí kvazi-experimentálních metod (popsaných v kapitole 8), pokud jsou dostupná vhodná data. Kontrafaktuální analýzu je možné vykonat například při hodnocení dopadů na domácnosti (například při analýze spotřeby energie v domácnostech podpořených a nepodpořených dotačním titulem k dosažení energetických úspor) nebo firmy (například při analýze reakcí firem na měnící se cenu emisních povolenek).

⁵ Možným zdrojem informací mohou být například data z Envirometru (<https://www.envirometr.cz/>), Statistické ročenky životního prostředí, Zprávy o životním prostředí ČR, Zprávy o kvalitě ovzduší, data z ČSÚ či portálu Fakta o klimatu aj.

Mechanismus a kontext kauzálního vztahu

I když mohou být některé kauzální vztahy v přírodě dobře popsány, jejich vzájemná interakce může být velice komplexní. Stejně tak může být poměrně jednoduchý vztah komplexní v rozsáhlé oblasti s rozmanitou krajinou. Pokud použijeme předchozí příklad srážek – není těžké stanovit, že část srážek končí ve vodních tocích, ale je obtížné předpovídat záplavy ve specifických oblastech. Zde je nutné využít **modely environmentálních procesů** – ve zmíněném příkladu modely pro předpovídání samotných srážek a hydrologické modely celých vodních toků. Takto komplexní environmentální modely jsou podstatně odlišné od těch, kterým se tento manuál věnuje v kapitole 8, jež primárně slouží pro modelování ekonomiky, firem či jednotlivců. Při výběru environmentálních modelů je vhodné se orientovat **podle vědecké literatury v relevantních disciplínách**.

Modely, které tento manuál zmiňuje, jako například modely systémové dynamiky nebo agentově orientované modely, se používají pro **modelování lidského chování a ekonomiky**. Ať už je to díky využívání přírodních zdrojů či emisím skleníkových plynů, výsledky lidského chování jsou často klíčovým „vstupem“ do environmentálních modelů. Lze zde použít agentní modely (např. simulace rozhodování domácností o spotřebě vody během sucha), modely systémové dynamiky (např. modelování zpětných vazeb mezi růstem populace, spotřebou energie a znečištěním ovzduší) nebo ekonomické modely obecné rovnováhy (např. odhad dopadů změny cen emisních povolenek na nabídku a poptávku v různých sektorech ekonomiky).

Mimo modelování environmentálních procesů nebo lidského jednání je zde také možné **modelovat pohyb a chování zvířat**. Z hlediska ochrany druhové rozmanitosti či specifických chráněných živočichů je mnohdy nutné rozumět tomu, jak se v daném ekosystému zvířata chovají a pohybují (např. jak se dostávají ke klíčovým zdrojům, aby tyto cesty mohly být ochráněny). Mezi typické přístupy zde patří agentní modely, které simulují jednotlivé jedince a jejich interakce v prostředí (tzv. resource selection functions) či modely které analyzují, jak zvířata využívají krajinu a jak se rozhodují při pohybu (tzv. step selection functions). Zároveň ale tyto modely také spadají mimo záběr tohoto manuálu a je zde nutné konzultovat vědeckou literaturu.

P1.10.3 Zásady správného nakládání s dopady na životní prostředí

Analýza dopadů na životní prostředí neznamená pouze jejich identifikaci a metodické uchopení, ale také správný přístup k jejich řízení. Dopady je třeba posuzovat v kontextu interakcí s jinými vlivy, rizik a nákladů, které mohou vzniknout. Pro tento účel se uplatňují čtyři základní zásady: prevence, náprava u původce negativních dopadů, zásada „znečišťovatel platí“ a zásada předběžné opatrnosti.

Zásada prevence

Zásada prevence klade důraz na předcházení škodám na životním prostředí, jako jsou emise, znečištění či ztráta biodiverzity. Preferuje řešení, která zabrání vzniku škod dříve, než nastanou, protože prevence je ekonomicky i ekologicky výhodnější než následná náprava. Uplatnění této zásady vyžaduje pochopení potenciálních škod, jejich rozsahu a trvání, a také zvážení nákladů a přínosů spojených s preventivními opatřeními. Přesto mohou nastat situace, kdy je nutné

akceptovat určité riziko, pokud by jeho eliminace byla nepřiměřená. V takových případech se uplatňují další zásady.

Zásada nápravy u původce negativních dopadů

Tato zásada stanoví, že škody na životním prostředí by měly být řešeny přímo v místě jejich vzniku. Tento přístup je dlouhodobě nákladově efektivní, účinný a spravedlivý. Vyžaduje identifikaci škody a její zdroj, posouzení vazby na řešený problém a zhodnocení proveditelnosti nápravy u zdroje ve srovnání s jinými možnostmi. Pokud není možné škodu odstranit u původce, přistupuje se k omezení ekologické újmy a následně k zásadě „znečišťovatel platí“.

Zásada „znečišťovatel platí“

Zásada „znečišťovatel platí“ znamená, že náklady na škody by měli nést ti, kdo je způsobují, nikoli veřejnost. Uplatňuje se jak při tvorbě regulace, tak při obnově poškozeného prostředí. Klíčové je určit, kdo je znečišťovatelem, jak spravedlivě rozdělit odpovědnost a jak stanovit přiměřenou výši nákladů. Tyto náklady by měly být úměrné rozsahu škody a širším společenským dopadům. Znečišťovatel může platit přímo prostřednictvím poplatků či sankcí, nebo nepřímo prostřednictvím regulačních požadavků. V některých případech se náklady promítají do cen výrobků či služeb, aby motivovaly k udržitelnému chování.

Zásada předběžné opatrnosti

Zásada předběžné opatrnosti se uplatňuje v situacích, kdy existuje riziko vážného nebo nevratného poškození životního prostředí, ale chybí úplná vědecká jistota. Podle Deklarace z Ria z roku 1992 nesmí být nejistota důvodem k odložení nákladově efektivních opatření. Tato zásada vyžaduje identifikaci rizika, holistický přístup a zvážení alternativních technologií, které mohou snížit riziko. Podporuje inovace, ale zároveň nesmí zbytečně brzdit jejich zavádění bez hodnověrných důkazů o vážném riziku. Cílem je vyvážit ochranu životního prostředí s ekonomickými a sociálními přínosy.

P1.11 Veřejné rozpočty

Změny regulací často znamenají zvýšení nákladů nebo naopak úsporu výdajů ve veřejných rozpočtech. Tento dopad je třeba vyhodnotit **napříč** všemi relevantními úrovněmi veřejných rozpočtů – státního rozpočtu, rozpočtů územních samosprávních celků a rozpočtů jiných veřejných institucí. Pokud změna dopadá na více těchto rozpočtů, je nezbytné všechny dotčené subjekty výslovně uvést.

Pokud je dopadem hodnocené regulace pouze přesun nákladů (výnosů) mezi jednotlivými veřejnými rozpočty, nejedná se o změnu celkové výše dopadů na veřejné rozpočty. I když je ale celkový dopad na veřejné rozpočty v tomto případě nulový, je třeba popsat změnu v rozdělení prostředků mezi jednotlivými typy rozpočtů.

Při hodnocení dopadů na veřejné finance je důležité zvážit přímé i nepřímé (odvozené) dopady. **Přímé dopady** představují bezprostřední změny příjmů a výdajů veřejných rozpočtů vyplývající přímo z implementace regulace – například náklady na výkon nové agendy nebo zvýšení daní. Naproti tomu **nepřímé dopady** jsou důsledkem změn v chování, motivacích nebo ekonomické aktivitě jednotlivců a firem, které regulace vyvolává, a které mohou s časovým odstupem ovlivnit veřejné finance. Může jít například o změny v zaměstnanosti, produktivitě, poptávce po veřejných službách nebo o odložené důsledky zásahů do životní dráhy osob. Tyto efekty mohou následně ovlivnit výši daňových příjmů, výdajů na sociální transfery či náklady veřejných služeb. Ačkoliv je odhad nepřímých dopadů často obtížnější, v některých případech mohou mít zásadní fiskální význam, a proto by měly být v rámci analýzy dopadů identifikovány a pokud možno kvantifikovány. Zároveň mohou mít veřejné výdaje různé formy – provozní, investiční, jednorázové i opakované.

P1.11.1 Checklist otázek

- Ovlivňuje návrh příjmy veřejných rozpočtů změnou daňové sazby nebo zavedením nové daně či poplatku?
- Vyplývá z návrhu změna výše příjmů ze stávajících daní a poplatků (např. DPH, daň z příjmů, spotřební daň z minerálních olejů)?
 - Mění regulace motivaci jednotlivců k práci, podnikání nebo spotřebě (např. formou daňových změn, transferů, podmínek čerpání podpor)?
 - Mění regulace náklady nebo motivace firem či jiných ekonomických subjektů v oblasti zaměstnanosti (např. požadavky na administrativu), investic (např. dotace) nebo daňového plánování?
 - Způsobuje regulace odklad vstupu na trh práce nebo jeho předčasné opuštění?
 - Zvyšuje nebo snižuje regulace využívání veřejných služeb (např. zdravotnictví, sociálních služeb, úřadů práce)?
 - Existuje riziko, že návrh způsobí přechod ekonomické aktivity do šedé ekonomiky nebo do zahraničí?
 - Povede návrh ke změně příjmů ze zahraničního obchodu (např. clo)?
- Vyžaduje návrh zajištění nových služeb, zrušení stávajících nebo změnu procesů s dopadem na veřejné rozpočty? Například:
 - Změny v počtu zaměstnanců veřejné správy
 - Změny režijních nákladů (např. nákup materiálů, energií či služeb)
 - Jednorázové investice (např. nákup systémů, technologií)
- Změní návrh výši nebo nárok na pojistné či nepojistné sociální dávky (např. starobní důchod, rodičovský příspěvek)?
 - Dochází ke změně počtu osob, které budou mít na dávku nárok?
 - Dochází ke změně motivace dávku čerpat bez formální změny nároku?
 - Dochází ke změně výše dávky nebo způsobu jejího výpočtu?
 - Dochází ke změně v počtu zaměstnaných osob, a tím ke změně počtu osob s nárokem na dávky?
- Má návrh distribuční dopady mezi různými veřejnými rozpočty, např. změna rozpočtového určení daní?

- ❑ Povede návrh ke změně vlastnictví movitého nebo nemovitého majetku subjektů veřejné sféry? Pokud ano, jaké vzniknou v souvislosti s jeho přijetím jednorázové (např. příjmy z prodeje majetku) a dlouhodobé výdaje/příjmy (např. výdaje na správu majetku nebo ztráta dividend plynoucích z jeho vlastnictví)?

P1.11.2 Metodologické doporučení

Hodnocení dopadů na veřejné rozpočty je nezbytné provádět s ohledem na obě složky – příjmovou i výdajovou. Přímé dopady bývají často snadno identifikovatelné, například v podobě navýšení počtu tabulkových míst nebo alokace prostředků na nové dotační tituly. Nepřímé dopady jsou složitější, protože se mohou projevit prostřednictvím změn v chování ekonomických subjektů, daňových příjmech či poptávce po veřejných službách.

Pokud návrh regulace zavádí nové povinnosti nebo služby, je nutné explicitně zhodnotit, jaké výdaje bude nutné vynaložit k jejich realizaci. Častou a zásadní chybou při vyhodnocování dopadů na veřejné rozpočty je předpoklad, že pokud budou výdaje na novou regulaci hrazeny v rámci stávajícího rozpočtu resortu, nemá nová regulace na veřejné rozpočty dopad. Ve chvíli, kdy vznikají nové výdaje, není dopad nikdy nulový.

Popis daného stavu

Pro popis současného stavu a odhad dopadů lze využít několik metodických přístupů, které se liší mírou detailu a dostupností dat. Jedním z nejčastějších je výpočet jednotkových nákladů (tzv. bottom-up přístup), který vychází z nákladů na jednotlivé položky, například pracovní místa, školení nebo technické vybavení, a jejich násobení počtem potřebných jednotek. V případě veřejné správy je nutné vyčíslit náklady v souladu s Metodikou pro stanovení nákladů na výkon státní správy v přenesené působnosti (MV, 2020). Alternativou je rozpočtový odhad (top-down přístup), který vychází z informací poskytnutých dotčenými institucemi nebo z implementačních plánů.

Další možností je deskriptivní odhad založený na existujících studiích, mezinárodní literatuře nebo historických případech. Například lze uvést, že zavedení obdobné regulace v jiné zemi vedlo ke zvýšení administrativních nákladů o určité procento. Pro lepší uchopení nejistoty je vhodné využít scénářové srovnání, tedy projekci vývoje s regulací a bez ní, například vliv regulace na daňové odvody v horizontu pěti let. Citlivostní analýza pak umožňuje posoudit dopady v různých variantách vývoje, například při pesimistickém a optimistickém scénáři růstu HDP nebo zaměstnanosti. Pokud jsou dostupná data, doporučuje se provést cost-benefit analýzu (CBA), která by měla zahrnovat i tzv. *foregone revenue*, tedy ztráty příjmů v důsledku změn v chování, například snížení účasti na trhu práce.

Vždy je vhodné tyto přístupy kombinovat s daty z praxe, tj. využít údajů poskytnutých dotčenými úřady, obcemi nebo jinými veřejnými institucemi k ověření a doplnění výpočtu. Nepřímé dopady jsou zpravidla složitější na výpočet. Kvantitativní odhad není vždy proveditelný, ale i kvalitativní analýza založená na expertním odhadu nebo empirických poznatcích může být přínosná. Vždy by mělo být jasně uvedeno, jaký mechanismus nepřímého dopadu je předpokládán a jaké veličiny ve veřejných financích může ovlivnit (např. daně, dávky, veřejné služby).

Existence a rozměr kauzálního stavu

Pokud návrh může mít rozsáhlé, systémové nebo dlouhodobé dopady na veřejné finance a jsou dostupná relevantní data, doporučuje se využít pokročilejší modelovací nástroje. Tyto nástroje umožňují zachytit nejen přímé dopady, ale i nepřímé vazby, přelivy mezi sektory a distribuční efekty mezi různými skupinami obyvatel nebo regiony.

Mikrosimulační modely například využívají data na úrovni domácností (např. EU SILC, statistika rodinných účtů) k modelování dopadů změn v daňovém nebo dávkovém systému.

Modely obecné rovnováhy (CGE) simulují celkový dopad na ekonomiku včetně přelivových efektů mezi sektory, zatímco input-output modely jsou vhodné pro analýzu nepřímých sektorových vazeb, například jak zvýšení nákladů v jednom odvětví ovlivní poptávku v jiných.

Pro dlouhodobé projekce lze využít scénářové a dynamické modelování, které umožňuje zohlednit časový horizont a různé varianty vývoje, například dopady fiskální politiky na růst HDP a zaměstnanost. Pokud nejsou dostupné robustní datové zdroje, lze využít kvaziexperimentální přístupy na historických datech.

Mechanismus a kontext kauzálního vztahu

Pro zkoumání mechanismů, které propojují legislativní návrh s dopady na veřejné rozpočty, je vhodné využít metody umožňující identifikovat podmínky a kontext, za nichž se dopady projevují.

Kvalitativní srovnávací analýza (QCA) může být užitečná při identifikaci kombinací faktorů, které vedou k významným fiskálním dopadům, například při porovnání implementace obdobných opatření v různých regionech.

Systémová dynamika umožňuje modelovat zpětné vazby a časové zpoždění mezi zavedením opatření a jeho fiskálními důsledky, například vliv investic do infrastruktury na budoucí daňové příjmy.

Agentově orientované modelování pak může simulovat chování jednotlivých aktérů (domácností, podniků, institucí) a jejich interakce, což je užitečné například při zkoumání dopadů změn v daňové politice na zaměstnanost a spotřebu.

Tyto přístupy pomáhají nejen kvantifikovat dopady, ale také porozumět mechanismům, které je způsobují, a tím zvýšit spolehlivost predikcí.

Input-output modely – vhodné pro posouzení nepřímých sektorových vazeb (např. jak dodatečné náklady v jednom odvětví ovlivní poptávku v jiných odvětvích).

P1.12 Bezpečnost a obrana státu

Zajištění nejen územní celistvosti, ale také ochrany demokratických základů, životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností českého státu.⁶ Tuto povinnost je vhodné rozdělit na ochranu **vnější a vnitřní bezpečnosti**. Zajištění vnější bezpečnosti je bránění zmíněných hodnot před vnějším nepřítelem,⁷ ať se jedná o obranu státních hranic a obyvatelstva, nebo jiné bezpečnostní hrozby, jako jsou kyberútoky. Zajištěním vnitřní bezpečnosti se pak rozumí ochrana obyvatel před vnitřními hrozbami, kriminalitou, či jinými krizovými situacemi (jako jsou přírodní katastrofy či pandemie).

V rámci hodnocení dopadů na bezpečnost a obranu státu je tak důležité zodpovědět si nejen otázku, jestli má navrhovaná regulace přímý dopad na vnitřní či vnější bezpečnost státu, ale také zda neexistuje nepřímý dopad na orgány a složky státu, které bezpečnost zajišťují, případně na kriminalitu, riziko katastrof, či společenskou odolnost jako takovou.

Pokud existuje důvodné podezření, že navrhovaná regulace může mít dopady na bezpečnost státu, je také nutné vyhodnotit, zda navrhovaná regulace není v rozporu s aktuálními strategickými dokumenty v oblasti bezpečnosti a obrany (např. Bezpečnostní strategie ČR, Obranná strategie ČR, Národní strategie pro čelení hybridnímu působení apod.). Analýza bezpečnosti je bez detailní znalosti neveřejných informací ke stavu ozbrojených složek a aktuálních bezpečnostních hrozeb obtížná až nemožná. Proto je žádoucí vycházet z existujících strategií a případně konzultovat s relevantními subjekty, jako jsou bezpečnostní složky, ozbrojené síly, složky integrovaného záchranného systému a další instituce odpovědné za bezpečnost a obranu státu.

P1. 12. 1. Checklist otázek

Při hodnocení, zda má návrh dopad na **bezpečnost a obranu státu**, je vhodné začít na relativně obecné úrovni a ptát se nejdříve na širší otázky:

- Má návrh přímý dopad na zajištění vnější bezpečnosti státu, např. díky změně rozpočtu, technologií, či personálního zajištění ozbrojených sil, bezpečnostních sborů, Vojenské policie a/nebo zpravodajských služeb?
- Má návrh přímý dopad na zajištění vnitřní bezpečnosti státu, např. díky změně rozpočtu, technologií, či personálního zajištění ozbrojených sil, bezpečnostních sborů, Vojenské policie a/nebo zpravodajských služeb?
- Má návrh přímý dopad na zajištění kybernetické bezpečnosti státu, např. díky novým technologiím či zveřejňování informací o IT systémech?
- Jsou předmětem návrhu ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, zpravodajské služby, záchranné sbory nebo havarijní služby?
- Jsou návrhem dotčeny prvky kritické infrastruktury?⁸

⁶ Podle ústavního zákona č. 110/ 1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

⁷ Zákon č. 222/1999 Sb.

⁸ Zákon č. 240/2000 Sb., Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2557

- Jsou návrhem dotčeny subjekty kritické infrastruktury?⁹
- Jsou předmětem návrhu orgány výkonu politiky vnitřní bezpečnosti nezmíněné v předchozích otázkách?¹⁰

V případě, že jsou výše uvedené otázky příliš široké a je na ně obtížné odpovědět, je možné využít detailnější otázky:

- Má návrh dopad na aktuální způsob krizového řízení?
- Má návrh dopad na rozpočty určené pro krizové řízení a zdroje alokované v rámci připravenosti, např. mobilní nemocnice, karantény, či havarijní technologie?
- Má návrh dopad na vznik, vývoj, funkčnost nebo způsob využívání informačních systémů pro podporu hospodářských opatření pro krizové stavy, Portálu kritické infrastruktury, Informačního systému krizového řízení nebo dalších informačních systémů podílejících se na zajištění bezpečnosti a obrany státu?
- Má návrh dopad na výzkum a vývoj v oblasti obranného průmyslu?
- Má návrh dopad na dodavatelské řetězce v oblasti obranného průmyslu a bezpečnosti?
- Má návrh dopad na zajištění bezpečnosti proti hybridním hrozbám, např. schopnost bojovat s dezinformacemi?
- Má návrh dopad na zajištění mezinárodních závazků v oblasti obrany, např. v rámci NATO?
- Týká se návrh vnější schengenské hranice?
- Má návrh dopad na fungování Integrovaného záchranného systému?
- Může návrh ovlivňovat míru či koncentraci různých druhů kriminality, např. lepší prevencí?
- Má návrh dopad na potírání jednotlivých druhů kriminality, např. zlepšením kvality technického vybavení, investicím do vzdělání nebo odměňování příslušníků, apod?
- Má návrh dopad na personální kapacity či financování Univerzity obrany, Policejní akademie ČR, Vyšší policejní školy a Střední policejní školy, Vojenské střední školy a Vyšší odborné školy Ministerstva obrany a ostatních vzdělávacích institucí v oblasti bezpečnosti a obrany?
- Má návrh dopad na personální kapacity či financování Ústřední vojenské nemocnice, Vojenské nemocnice Brno, Vojenské nemocnice Olomouc?

P1. 12. 2. Metodické doporučení

Dopady na bezpečnost a obranu státu jsou specifické tím, že velikou část těchto dopadů není možné pro předkladatele dobře analyzovat. Například v oblasti vnější bezpečnosti nebo kyber-bezpečnosti je velká část informací neveřejná a předkladatelé tedy někdy ani nemohou mít dostatek informací o tom, jaký dopad bude návrh mít, pokud nedisponují dostatečným oprávněním k přístupu k potřebným informacím (např. bezpečnostní prověrkou). Zároveň ale nemusí fakt, že jsou informace v utajovaném režimu na začátku procesu znamenat nemožnost jejich zpracování způsobem, který zaručí jak bezpečnost utajovaných informací, tak jejich možnost využití pro kvantitativní nebo kvalitativní analýzu potřebnou pro zhodnocení dopadů (např. formou práce pouze s agregovanými

⁹ Zákon č. 240/2000 Sb., Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2557

¹⁰ Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo financí, státní zastupitelství, NBÚ, NÚKIB, FAÚ, GIBS

daty dodanými správcem dat, jejich zpracováním na zabezpečeném pracovišti a zveřejněním pouze slovního shrnutí apod.).

V těchto oblastech je nicméně velice důležité důkladné kvalitativní zamyšlení nad tím, zda navrhovaná regulace může na bezpečnost státu působit a pokud ano, tak jakým způsobem a v jaké míře. Pokud jsou takové dopady možné, je nutné **konzultovat s relevantními resorty či přímo odbornými aktéry**. U tohoto dopadu je tedy často dostatečná konzultace, místo kvantitativního zhodnocení dopadu, které pro mnoho tvůrců regulací nebude možné. U dopadů jako je prevence či potlačování kriminality, je již hodnocení podobné ostatním dopadům – k dispozici jsou jak popisné informace, tak výzkum o efektivitě různých intervencí.

Popis současného stavu

Vzhledem ke zmiňovanému ztíženému přístupu k informacím by měla být věnována pozornost nejdříve popisu subjektů, kterých se návrh týká a specifikaci jejich dotčené části (v případech, kdy nebude mít návrh dopad na subjekt jako celek). Tento popis subjektů může sloužit buď k následné konzultaci, nebo ke kvalitativnímu zhodnocení toho, že dopad na tyto subjekty je zanedbatelný.

Pokud se jedná o některé prvky vnitřní bezpečnosti, jako je například kriminalita, je možný „standardní“ popis za použití statistických dat a šetření. Pro podobné případy již existují vhodné popisné statistiky, které je možné pro popsání problému využít. V nich je většinou nutné se zaměřit i na **územní rozměr či heterogenitu mezi sociálními skupinami**. Kriminalita je často místně-specifická a může dopadat na různé sociální skupiny disproporčně.

Dalším problémem s popisem současného stavu je to, že se často jedná o **riziko** situací, které mohou ale nemusí nastat. Například pro vnější bezpečnost je typická vyšší nejistota, protože rizika závisí zejména na geopolitickém a technologickém vývoji. Proto jsou zde typicky využívány elementy **foresightu** pro identifikaci toho, v jakých možných scénářích jsou jaké politiky vhodné či nevhodné. Jinými slovy, stejný nedostatek může být kritický nebo téměř nerelevantní v různých scénářích vztahů se zahraničními aktéry.

Existence a rozměr kauzálního vztahu

V mnoha případech není pro předkladatele reálné prokázat kauzální vztah mezi návrhem a dopady na bezpečnost či obranu státu. Pokud se hodnocení dopadů dostává na úroveň detailní evaluace konkrétních obranných technologií nebo procesů, je nejhodnějším postupem využít odborné konzultace – zejména tehdy, pokud tyto dopady nejsou přímým cílem navrhované regulace.

U některých aspektů tohoto dopadu, jako například u **kriminality**, je chápání kauzálních vztahů naopak velice důležité a často i možné na základě existujících dat a výzkumu. Zde se jedná typicky o kvazi-experimentální výzkumné metody, které kvantifikují dopad specifické veřejné politiky, nebo dopad specifické životní situace na kriminalitu (např. bezdomovectví, drogová závislost, sociální vyloučení a další). Je dobré pamatovat na to, že některé aspekty sociálních či územních dopadů mohou mít na kriminalitu také vliv. Kromě kvazi-experimentálního výzkumu je zde ale někdy možné využít i experimentální výzkum, který náhodně alokuje intervence, které řeší problémy asociované s kriminalitou (například experimentální přiřazení obecního bytu, či jiných intervencí, které jsou

typicky nedostatkové). Takové přístupy většinou není možné realizovat v rámci hodnocení dopadů regulace, ale je možné využít již zpracované experimenty v jiných kontext jako evidenci o efektivitě plánované intervence.

Reference

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. 2025-10-13].

European Commission. (2025). European Conditions Scoreboard. Dostupné z: https://mpo.gov.cz/assets/cz/ochrana-spotrebitele/eu-a-spotrebitel/2025/3/Consumer-Conditions-Scoreboard_2025-Edition.pdf [cit. 2025-10-13].

European Commission. European Health Interview Survey. Dostupné z : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-health-interview-survey>. [cit. 2025-10-13].

European Observation Network for Territorial Development and Cohesion. TIA Necessity check. Dostupné z: <https://tiatool.espon.eu/TiaToolv2/check>. [cit. 2025-10-14].

Gender Inequality Index. Dostupné z: <https://hdr.undp.org/data-center/thematic-composite-indices/gender-inequality-index#/indicies/GII>. [cit. 2025-10-13].

Health Inequality Monitor. Dostupné z: <https://www.who.int/data/inequality-monitor>. [cit. 2025-10-13].

International working group on Administrative Burdens. (2004). The Standard Cost Model-A Framework for Defining and Quantifying Administrative Burdens for Businesses. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3> [cit. 2025-10-13].

Ministerstvo pro místní rozvoj. Metodika hodnocení územních dopadů intervencí/projektů. <https://mmr.gov.cz/getmedia/f6897ae9-8244-44a5-99da-618996e69f82/Methodology.pdf.aspx?ext=.pdf>. [cit. 2025-10-13].

Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR (MPO). 2017. Metodika pro měření a přeměrování administrativní zátěže podnikatelů. Dostupné z: <https://mpo.gov.cz/assets/cz/podnikani/regulace-podnikani-a-snizovani-administrativni-zateze/snizovani-administrativni-zateze-podnikatelu/2017/7/Methodika-2-1.docx> [cit. 2025-10-13].

Ministerstvo vnitra ČR (MV). 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. 2025-10-14].

OECD. (2020). How's Life? 2020: Measuring Well-being. Dostupné z: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/03/how-s-life-2020_b547d82c/9870c393-en.pdf. [cit. 2025-10-13].

OECD. Consumer Confidence Index. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/consumer-confidence-index-cci.html>. [cit. 2025-10-13].

Organizace spojených národů (OSN). (1992). Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. Dostupné z: <https://mzp.gov.cz/cz/zahranicni-vztahy/mezinarodni-smlouvy-v-oblasti-zivotniho-prostredi/ramcova-umluva-osn-o-zmene>. [cit. 2025-10-14].

Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe. Dostupné z: <https://share-eric.eu/>. [cit. 2025-10-13].

Úřad vlády ČR (ÚV ČR). (2015). Metodika hodnocení korupčních rizik (Corruption Impact Assessment). Dostupné z: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Methodika-hodnocen%C3%AD-korup%C4%8Dn%C3%ADch-rizik-CIA-UV-2015.pdf> [cit. 2025-10-13].

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-privitive-legislativy-UV-2017.pdf> [cit. 2025-10-13].

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/Methodika_GIA_verze_1-2_grafika.pdf [cit. 2025-10-13].

World Inequality Database. Dostupné z: <https://wid.world/>. [cit. 2025-10-13].