

3

Informované rozhodování (EIDM) v české veřejné správě

Přijímání rozhodnutí na základě podložených informací (tzv. evidence-informed decision making) může veřejné správě pomoci dosáhnout vyšší životní úrovně občanů. Kapitola kriticky zkoumá současné podmínky rozhodování založené na podložených informacích v České republice. Zdůrazňuje, že požadavek na informované rozhodování pochází v konečném důsledku z politické úrovně. Stakeholdeři hrají klíčovou úlohu jak při poskytování podkladů pro zlepšení rozhodování, tak při kontrole dat používaných jako prostředek ke zlepšení odpovědnosti vlády. Schopnost shromažďovat podložené informace je dána šíří a dostupností dat. Využití podložených informací pro rozhodování závisí na analytických schopnostech zaměstnanců veřejné správy, jakož i na vhodném institucionálním nastavení. Kapitola obsahuje konkrétní doporučení založená na mezinárodních zkušenostech, která mají vést ke zlepšení rozhodovacího prostředí v České republice.

Úvod

Rozhodování na základě podložených informací (EIDM, evidence-informed decision making), neboli informované rozhodování, je proces, při kterém se před rozhodováním o plánování, provádění nebo změně veřejných politik a programů zohledňuje více zdrojů informací, včetně statistik, dat a výstupů z nejlepších dostupných výzkumů, řádně podložených informací (evidence) a evaluací (OECD, 2020^[11]). Cílem uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) je zajistit přijímání kvalitnějších rozhodnutí o veřejných politikách, čímž se mimo jiné snižuje riziko selhání regulace, podporuje dialog s regulovanými subjekty a zmírňuje se i možnost negativního postoje k regulaci z jejich strany. Informované rozhodování (EIDM) může pomáhat s naplňováním obecných společenských cílů, jako jsou zvýšení důvěry ve veřejnou správu a její rozhodnutí, podpora udržitelného rozvoje a zvyšování blahobytu. Informované rozhodování (EIDM) rovněž posiluje a zlepšuje veřejné finance, neboť pomáhá alokovat omezené zdroje z veřejných rozpočtů na činnosti, které přinášejí hodnotu za vynaložené náklady, a může pomoci s určováním priorit veřejných výdajů a smysluplných reforem.

Uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) je obzvláště užitečné při tvorbě politik, jelikož přináší informace, jež například pomáhají s posouzením pravděpodobných dopadů návrhů regulace. Jeho užitečnost vyplývá z proměnlivé povahy věcí: „Když se změní informace, které mám, změním své závěry. Co uděláte vy?“ (Crowley, 1986^[21]). Jinou možností, jak uvažovat o Keynesově replice je, že absence informací vede k zachování statu quo. Situace se navíc nezmění, dokud nepřijdou nové informace. Informace by tedy měly být silou, která uvádí do pohybu lepší rozhodování napříč celou veřejnou správou.

„Trh“ s informacemi sloužícími jako podklad pro rozhodování je charakterizován faktory poptávky a nabídky. Politické vedení je velmi důležité pro to, aby tvůrci politik věděli, jak budou tyto informace využity při formování rozhodnutí. Osoby s rozhodovací pravomocí pak mají nejen větší pochopení pro předkládané volby v oblasti politik, ale informované rozhodování (EIDM) zde může pomoci se zlepšením komunikace o daných politikách a jejich provádění. Politické vedení také hraje neodmyslitelnou roli při získávání potřebných podkladových informací. Obstarávání informací a dalších podkladů něco stojí a omezené veřejné zdroje by měly být využívány tak, aby přinesly co nejvyšší hodnotu. Je-li poptávka po takových podložených informacích dostatečně vysoká, musí být státní zaměstnanci vybaveni potřebnými dovednostmi, vzděláním i zdroji, aby mohli informované rozhodování (EIDM) zajišťovat.

Informované rozhodování (EIDM) vyžaduje vyřešení problémů s dostupností informací a dat, a to i přesto, že žijeme v informačním věku a máme jich k dispozici více než kdy dříve. Díky novým technologiím můžeme dnes sledovat určité činnosti vůbec poprvé a jiné buď lépe nebo s nižšími náklady. Důležitá je však *kvalita* dat. Nabídka je dále charakterizována rozsahem, v jakém jsou údaje otevřeně poskytovány veřejnosti, a mírou interoperability datových systémů zohledňovanou již při jejich vývoji.

Získané informace jsou závislé na organizačních možnostech státní správy. Je nutné, aby byla na úrovni celé státní správy k dispozici potřebná architektura, která státním zaměstnancům umožní při tvorbě veřejných politik využívat podložená rozhodnutí. Míru, do jaké se informované rozhodování (EIDM) stane skutečností, částečně určují i schopnosti samotných státních zaměstnanců. Určitými dovednostmi jsou vybaveni již při jmenování do státní služby a další si osvojují prostřednictvím programů odborné přípravy a rozvoje.

Chybí-li politická poptávka, je nepravděpodobné, že se bude informované rozhodování (EIDM) těšit velkému zájmu představených, jejichž úkolem je prakticky realizovat přání osob s rozhodovací pravomocí. Kromě toho se státní zaměstnanci mohou zdráhat informace osobám s rozhodovací pravomocí poskytovat, pokud se domnívají, že pouze zdůvodňují již přijaté rozhodnutí, místo aby pomohli vytvořit základ pro rozhodování. Pro prosazení informovaného rozhodování (EIDM) je velmi důležité překonat tuto setrvačnost v myšlení.

Další poptávka po uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) přichází od stakeholderů, včetně firem, občanů, akademické obce a nestátních neziskových organizací (NNO). Tyto subjekty jsou

samozřejmě samy o sobě důležitým zdrojem podložených informací a podkladů (evidence). Kromě toho mohou plnit důležitou úlohu při zajišťování kvality potřebných podkladových informací získaných prostřednictvím vlastních zkušeností a předkládaným osobám s rozhodovací pravomocí.

Následují přesvědčivé kroky vyjadřující politickou vůli na straně institucí. Instituce hrají zásadní roli při stanovování a prosazování norem pro tvůrce politik a požadavku na uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM). Dále jsou zde také nestátní aktéři. Nejenže stakeholdeři disponují množstvím informací, ale mohou také prostřednictvím participativní demokracie volat vlády k odpovědnosti. Právě díky tomu je možné udržovat trvalou poptávku po zvyšování standardů informovaného rozhodování (EIDM).

Poptávku po uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) částečně podporuje i činnost samotné veřejné správy. Například metodické materiály, manuály a podobně státním zaměstnancům osvětlují, proč je informované rozhodování (EIDM) důležité, o co se vlastně jedná a jak jej začlenit do každodenní práce. Je nezbytné vytvořit rámec pro informované rozhodování (EIDM), samo o sobě to ale nestačí. Aby se tento přístup skutečně prosadil, je nezbytné ho prakticky uplatňovat.

Nástroje pro řízení regulace, včetně RIA a *ex post* evaluace regulace, jsou významným doplňkem procesů uplatňujících informované rozhodování (EIDM). RIA představuje proces tvorby politiky, při kterém se zvažují a hodnotí pravděpodobné dopady a důsledky různých variant řešení s cílem poskytnout podklady pro rozhodnutí (OECD, 2018^[3]). RIA pomáhá zdůvodnit rozhodnutí, proč nezasahovat tam, kde by náklady v porovnání s přínosy byly příliš vysoké, nebo případně předkládá argumenty, proč zasáhnout, pokud se to jeví jako nezbytné. Zajišťuje posouzení dopadu na konkrétní společenskou nebo zájmovou skupinu, která může být marginalizována nebo není zastoupena ve veřejné diskusi (OECD, 2020^[4]).

Ex post evaluace jsou systematické přezkumy právních regulací zkoumající jasně definované politické cíle i náklady a přínosy s cílem zajistit aktuálnost, nákladovou odůvodněnost, účinnost a soudržnost regulace a naplňování zamýšlených politických cílů. *Ex post* evaluace uzavírají „životní cyklus“ regulací, který začíná předběžným, *ex ante*, posouzením návrhů a pokračuje jejich implementací a administrací (OECD, 2018^[3]). Dobře zavedené postupy a procesy *ex post* evaluace mohou zajistit účinnost, efektivitu a hospodárnost, odpovědnost a transparentnost při procesu tvorby politik. Tato posouzení umožňují vládě ověřit dopady stávajících právních předpisů a mohou být přínosem při tvorbě návrhů nových právních regulací (OECD, 2020^[1]).

Zvýšení poptávky po informovaném rozhodování (EIDM)

Poptávka po uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) je v zásadě iniciována politiky. Je-li patrný jasný a prokazatelný zájem na tom, aby byla rozhodnutí vždy patřičně podložena, pak by měly být vyhrazeny i zdroje (včetně zajištění vzdělávání) a u představených rozvíjena kultura uplatňování principů evidence-informed rozhodování. Samozřejmě, že i různí stakeholdeři – podniky, občané, akademická obec, nestátní neziskové organizace atd. – hrají z hlediska politické odpovědnosti zásadní roli při vyžadování informovaného rozhodování (EIDM). Je třeba poznamenat, že sami stakeholdeři jsou zdrojem informací (evidence) vycházejících z jejich přímé zkušenosti a mohou tvůrcům politik pomoci se získáváním podložených informací i se zlepšováním jejich kvality. Instituce plní velmi důležitý úkol tím, že jasně signalizují, že existuje politická ochota i ochota na straně představených uplatňovat informované rozhodování (EIDM). Metodické materiály a manuály pomáhají šířit povědomí o důležitosti informovaného rozhodování (EIDM) a informace o možnostech vzdělávání státních zaměstnanců napříč státní správou.

Politická podpora

Pro úspěšné uplatňování informovaného rozhodování (EIDM) je zásadní politická podpora shora. Bez ní je těžké přesvědčit státní zaměstnance, podniky i širší veřejnost o tom, jak je uplatňování těchto principů

při rozhodování důležité, a že by se o získávání kvalitnějších informací, zapojování stakeholderů a testování nových myšlenek měli zasadit všichni, neboť právě to je klíčem k přijímání informovanějších rozhodnutí.

Vlády buď explicitně, nebo implicitně rozhodují o přidělování zdrojů a o prioritách veřejné správy, a to například prostřednictvím rozpočtového procesu, v prohlášeních ministrů atd. Vláda tak vysílá důležitý signál představeným ve státní správě o tom, kam by měly směřovat omezené veřejné zdroje. Vlády, jakožto vrcholné orgány výkonné moci, jsou také odpovědné za převážnou většinu zákonů, které procházejí národními parlamenty. Je však třeba poznamenat, že Česká republika je v tomto ohledu v poslední době výjimkou (OECD, 2021^[5]). V případech, kdy je legislativní agenda velmi rozsáhlá a očekává se, že vláda bude jednat rychle, nemusí být dostatek času na zajištění procesu uplatňujícího principy informovaného rozhodování (EIDM). Absence takového procesu zvyšuje riziko selhání regulace, špatně navržených a/nebo prováděných zákonů a v konečném důsledku může způsobit více škody než užítku (OECD, 2018^[3]). Částečně proto OECD obhajuje vypracování legislativních plánů. Jejich existence ale neznamená, že by proces uplatňující principy informovaného rozhodování (EIDM) nemohl ze své podstaty pružně zareagovat, pokud si mimořádné nepředvídatelné události vyžádají rychlou reakci ze strany vlády. Nedávné příklady z České republiky poukázaly na řadu pružných reakcí při tvorbě pravidel v době vrcholící pandemie onemocnění covid-19. Dalším společným rysem bylo, že tato pravidla obvykle podléhala budoucímu zrušení (tj. doložky o skončení platnosti), nebo v nich byl přímo uvedený požadavek na přezkum právě proto, že nebylo obecně zajištěno informované rozhodování (EIDM) (OECD, 2021^[5]).

Současná česká vláda ve svém programovém prohlášení slíbila, že „každou novou regulaci důkladně zváží na základě analýzy očekávaných dopadů“ (Vláda České republiky, 2022^[6]). Zmiňuje také, že „u nových zákonů, nařízení vlády a vyhlášek zpravidla nejpozději do pěti let od nabytí účinnosti vyhodnotí jejich fungování v praxi“ (Vláda České republiky, 2022^[6]).

Od vzniku současné koaliční vlády v roce 2021 nese politickou odpovědnost za proces hodnocení dopadu regulací (RIA) v České republice ministr pro legislativu a předseda Legislativní rady vlády. Vykonávané funkce však zůstaly nezměněny a zahrnují např.

- sledování koordinace činností v oblasti RIA napříč resorty a předkládání souvisejících zpráv,
- předkládání zpráv o výkonnosti systému řízení regulace,
- vyhledávání příležitostí ke zlepšení nastavení regulační politiky a postupů pro řízení regulace (OECD, 2021^[7]).

Česká republika má v současné době řadu významných dokumentů, u nichž je zřejmé, že respektují principy informovaného rozhodování (EIDM) (viz níže). Všechny byly schváleny vládou, což naznačuje, že má uplatňování těchto principů určitou politickou podporu. Současně však existuje povědomí, že politický závazek slibující uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) je zatím křehký. Koncepte Klienty orientovaná veřejná správa 2030 uvádí, že v roce 2030 by měl stát „umět generovat inovační řešení a rozhodovat se na základě odpovědně analyzovaných dat“. To je sice pozitivní vývoj, jeho uskutečnění ale ohrožují zásadní rizika, a Ministerstvo vnitra jich skutečně identifikovalo mnoho. Navíc se ukázalo, že se tato potenciální rizika objevují ve formě reálně existujících překážek. Patří mezi ně především politická rizika, vyjednávání mezi vládou a parlamentem a setrvačnost státní správy (Rámeček 3.1).

Rámeček 3.1. Vybraná rizika pro naplňování cílů Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030

Ministerstvo vnitra určilo 36 projektových rizik, které mohou ovlivnit naplňování cílů Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030 („Koncepce“). Tato rizika jsou hodnocena buď jako významná, středně závažná nebo nízká. Významná rizika jsou v sestupném pořadí následující:

- politické riziko,
- neprosazení nutných legislativních změn nenalezením odpovídající shody v Poslanecké sněmovně a Senátu,
- nedostatečné finanční zajištění plnění Koncepce a realizace jednotlivých Akčních plánů,
- vznik nekvalitních výstupů, které nejsou aplikovatelné (částečně nebo v plně šíři), nebo nemají přidanou hodnotu,
- rezistence veřejné správy ke změnám a nevěle stakeholderů k přijetí navržených změn.

Registr rizik dále uvádí soubor středně závažných rizik majících vazbu na informované rozhodování:

- nedodržení harmonogramu plnění aktivit a opatření, ukotvených v Akčním plánu,
- nedostatečné či nedostatečně kvalitní personální zajištění plnění cílů Koncepce a konkrétních prováděcích Akčních plánů,
- složité zpracování analýz, přičemž složité může být už samotné hledání vhodné metodologie, data pro zpracování analýz nemusejí být dostupná a obtížné může být i provádění mezinárodních srovnání,
- neakceptování výstupů stakeholderů, a to i uvnitř resortu,
- nekvalitní či nedostatečné řízení plnění Koncepce,
- nevhodně nastavený postup plnění cílů (např. při přípravě byly opomenuty důležité skutečnosti, k naplňování cílů byly zvoleny takové aktivity a opatření, která naplnění cíle nemohou přispět či mohou přispět pouze z části, pro naplňování aktivit nebyla zvolena vhodná metodologie apod.).

Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR (2019_[8]).

Tato kapitola poukazuje na několik oblastí, v nichž by bylo možné posílit politický závazek a podpořit tak informované rozhodování (EIDM) v České republice. Za prvé je možné zlepšit poptávku po uplatňování těchto principů ze strany osob s rozhodovací pravomocí a představených. Informované rozhodování (EIDM) je nástrojem pomáhajícím vysvětlit nezbytnost zásahu vlády do legislativy a doložit, že je takový zásah ve veřejném zájmu. Uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) tak může pomoci informovat stakeholdery i širší veřejnost o navrhovaných vládních opatřeních. Může také pomoci vybrat nejúčinnější a nejefektivnější řešení pro realizaci strategických cílů vlády. Obecně však stále platí, že pokud se informované rozhodování (EIDM) v České republice používá, slouží převážně k ospravedlnění již přijatého rozhodnutí, nikoliv jako pomoc k informování rozhodovacího procesu. Zásadní význam pro ukotvení informovaného rozhodování (EIDM) v České republice hrají osoby s rozhodovací pravomocí, které musí dát zřetelně najevo, že očekávají, že státní správa bude pro rozhodování předkládat právě takové řádně podložené (evidence-informed) informace. Za druhé je v této souvislosti nutné více investovat do kapacit státní správy, aby bylo možné v ČR prakticky zajistit uplatňování informovaného rozhodování. Je tedy nutné učinit politické rozhodnutí o tom, kam přidělit omezené veřejné zdroje. Jelikož je výše zdrojů omezená, absence principů EIDM způsobí, že nakonec zůstane většina cílů a očekávání osob s rozhodovací pravomocí nenaplněna. A za třetí, osoby s rozhodovací pravomocí mohou ukázat poptávku po uplatňování EIDM tím, že budou dbát na zajišťování soudržnosti politik, jejich úplnou

implementaci a jejich případnou revizi. Procesy tvorby politik lze dále zlepšovat, a to zejména zpětným hodnocením dopadů regulace, konzultacemi se stakeholdery, zřízením a činností orgánu pro dohled nad právní regulací (odpovědného za kontrolu kvality budoucích zákonů) a zavedením povinného procesu *ex post* evaluace regulace. Zlepšení v těchto oblastech by bylo důkazem silnějšího politického závazku vůči uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM).

Zapojování stakeholderů

Role stakeholderů je při vyžadování informovaného rozhodování (EIDM) zásadní. Obecně lze říci, že existuje souvislost mezi pojetím politické odpovědnosti a mírou, do jaké jsou volení představitelé voláni k odpovědnosti za kvalitu svého rozhodování, ať již státem nebo subjekty občanské společnosti, včetně médií (OECD, 2020^[11]). Míra, v jaké je pěstována kultura zájímající se o řádně podložené informace (evidenci), a její rozvíjení prostřednictvím institucí, například institucí vyššího vzdělávání, také určuje, do jaké míry jsou řádně podložené informace považovány za důležitý vstup do procesu tvorby politiky (Newman, Fisher and Shaxson, 2012^[9]).

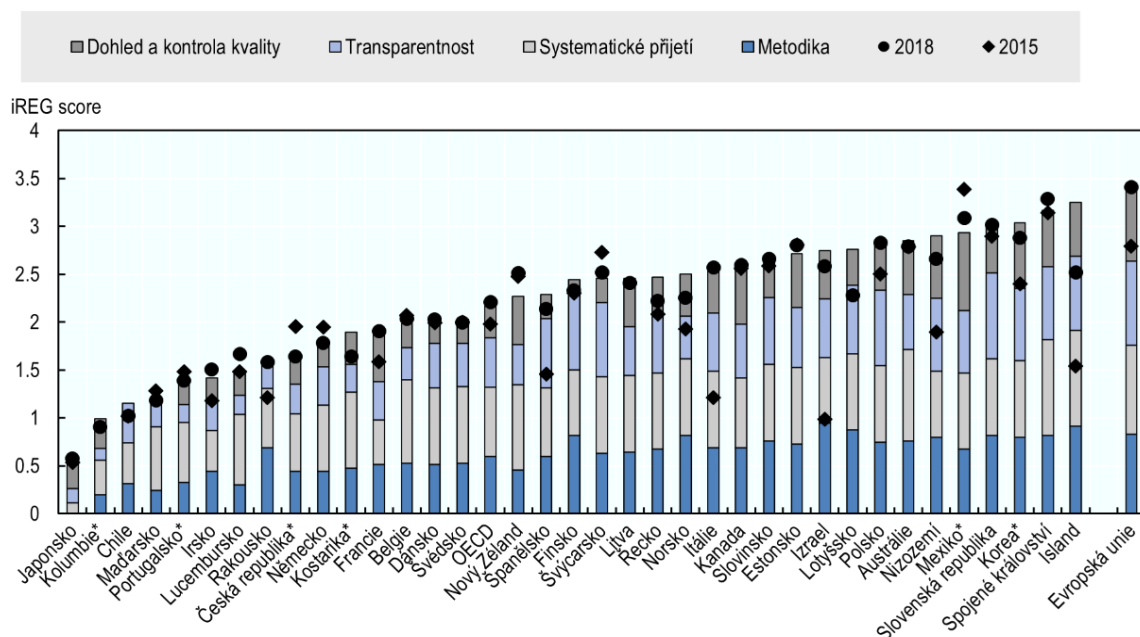
Občané mohou poskytnout cenné podněty ohledně proveditelnosti a praktických dopadů regulace (viz kapitola 1). Smysluplné zapojení stakeholderů může vést k lepšímu dodržování regulace, zejména pokud vnímají, že byly jejich názory zohledněny (OECD, n.d.^[10]). Z pohledu tvorby legislativy to znamená nabídnout veřejnosti dostatečné příležitosti, aby se mohla podílet na utváření, zpochybňování a reformování právních regulací, které ovlivňují její každodenní život (OECD, 2021^[5]).

Je třeba poznamenat, že i stakeholderi ovlivňují poskytování řádně podložených informací (evidence). Za prvé, na využívání řádně podložených informací (evidence) při tvorbě politik mohou mít vliv společenské postoje k samotné tvorbě politik a k tomu, co by se mělo brát v úvahu, a kdo by se na ní měl podílet (Newman, Fisher and Shaxson, 2012^[9]). Za druhé, stakeholderi jsou bohatým zdrojem informací, a to jak z hlediska dat, tak i díky svým zkušenostem získaným při řešení otázek souvisejících s předchozími a/nebo současnými regulacemi. Protože mají potenciál ovlivnit jak poptávku po řádně podložených informacích (evidence), tak i jejich nabídku, mohou hrát velmi vlivnou roli při určování rozsahu informovaného rozhodování (EIDM), a to za předpokladu, že tvůrci politik jejich zapojení umožní.

Konzultace by měly být obecně dostupné všem občanům (OECD, 2017^[11]). Konkrétní určení toho, s kým je třeba konzultace vést, znamená totiž rozhodnutí o tom, kdo bude z konzultačního procesu vyloučen. Někdy existují oprávněné důvody pro omezení konzultací na určitou skupinu, například kvůli zachování důvěrnosti, věcné povaze návrhu (např. jde-li o vysoce technické záležitosti nebo jsou-li vyžadovány odborné znalosti, které nejsou široce dostupné) a kvůli oprávněné nutné rychlosti projednání (i když toto by se nemělo stát běžnou výmluvou pro vynechávání konzultací) (OECD, 2021^[5]).

Základní možnosti pro zapojování stakeholderů v tuto chvíli v České republice buď zcela chybí nebo nejsou dostatečně využívány. Na rozdíl od více než poloviny zemí OECD, ve kterých se uplatňují systematické požadavky na zapojování veřejnosti, není v ČR stanoven základní obecný požadavek, aby byly konzultace povinně přístupné široké veřejnosti (Obrázek 3.1) (OECD, 2021^[7]).

Obrázek 3.1. OECD Zapojování stakeholderů do přípravy primární legislativy, 2021



Poznámky: Ve většině zemí OECD je většina primárních zákonů iniciována výkonnou mocí, s výjimkou Kolumbie, Kostariky, České republiky, Koreje, Mexika a Portugalska, kde je vyšší podíl primárních zákonů iniciován zákonodárcem. Vzhledem ke změně politického systému v průběhu období šetření, která má vliv na procesy tvorby právních předpisů, nejsou kompozitní ukazatele pro Republiku Turecko k dispozici pro zapojení zúčastněných stran do vypracování předpisů a hodnocení regulačního dopadu primárního práva. Údaje za rok 2014 jsou založeny na 34 zemích, které byly zeměmi OECD v roce 2014 a Evropskou unií. Údaje za roky 2017 a 2021 zahrnují Kolumbii, Kostariku, Lotyšsko a Litvu. Jak je uvedeno v doporučení Rady o regulační politice a správě z roku 2012, tím více regulačních postupů země uplatňuje, tím vyšší je její skóre iREG. Ukazatel se vztahuje pouze na praxi ve výkonném sektoru. Toto číslo proto vylučuje Spojené státy, kde jsou všechny primární zákony iniciovány Kongresem.

Zdroj: OECD (2021^[5]).

Protože nebyly určeny ani minimální standardy pro zapojování stakeholderů, vyvinula jednotlivá ministerstva rozdílné postupy. Některá ministerstva například systematicky informují stakeholdery o chystaných konzultacích předem, zatímco jiná tak nečiní. To může vést nejen k rozdílným postupům na jednotlivých ministerstvech, ale také k rozdílným postupům uplatňovaným útvary v rámci jednoho ministerstva. Tvůrci politik proto mají v konečném důsledku značnou volnost v tom, zda a v jakém rozsahu budou od stakeholderů získávat podněty.

To umožňuje značnou flexibilitu, ne všechny návrhy nutně vyžadují širokou veřejnou konzultaci a v některých případech ani nebude vhodná (např. u záležitostí týkajících se národní bezpečnosti nebo jiných návrhů citlivé povahy). Někdy již také mohou být stakeholderi unaveni z opakovaných konzultací. Proto je určitá míra přizpůsobení těchto procesů na místě. V současné době však není nastaven žádný stupeň dohledu, který by tato rozhodnutí monitoroval.

Jedním z problémů souvisejících s koordinací je, že probíhající konzultace jsou dostupné pouze na internetových stránkách konkrétního ministerstva a nejsou centralizovány. Ústřední portál pro veřejné konzultace, prozatím neexistuje. Systém eKlep umožňuje veřejnosti přidávat připomínky a lze si v něm prohlédnout i komentáře různých ministerstev k návrhům právních předpisů. Jeho rozhraní však není uživatelsky přívětivé a vzhledem k nízkému povědomí o této platformě mezi širokou veřejností zadávají externí subjekty své připomínky jen velmi zřídka. Tento systém by bylo možné poměrně snadno využít jako základ pro interaktivní konzultační portál, jaký se v zemích OECD stává stále běžnějším nástrojem (OECD, 2021^[5]). Nejenže by se tím zlepšilo a lépe zacílilo zapojení stakeholderů, taková platforma by také pomohla systematicky zajistit otevření všech návrhů právních předpisů veřejné konzultaci. Kromě toho by

se zlepšila i kvalita zapojování stakeholderů, protože by dostali možnost vidět a zpochybnit argumenty ostatních zúčastněných. Tento proces by mohl tvůrcům politik pomoci lépe odhadnout pravděpodobné dopady a snížit riziko selhání regulace.

Je důležité, aby konzultační proces umožňoval dostatečnou kontrolu a vyváženost. Existuje například riziko, že konzultace s „notoricky obvyklými osobami a subjekty“ povedou k „obvyklým odpovědím“. Tvůrcům politik mohou při identifikaci partikulárních zájmů (a tím i snížení rizika přílišného ovlivnění tvorby regulací určitými zájmovými skupinami, tzv. regulatory capture) pomoci široce vymezené konzultace, které dají ostatním stakeholderům možnost zpochybnit stanoviska předložená „notoricky obvyklými osobami a subjekty“ (OECD, 2012_[12]). Je proto nutné, aby instituce veřejné správy pečlivě zmapovaly, kterých skupin stakeholderů by se mohla politika nebo regulace dotknout, a proaktivně je oslovily a zapojily do konzultací, místo aby čekaly, až se tito stakeholdeři sami ozvou. Databáze DataKO je dobrovolný seznam organizací, které je možné oslovit, pokud probíhají konzultace ve věci související s jejich činností/oblastí působnosti. Tato databáze může ministerstvům pomoci při identifikaci stakeholderů, kterých se může regulace dotýkat (Vláda České republiky, 2016_[13]). Je však třeba poznamenat, že stakeholdeři, kteří se na těchto platformách registrují, budou s větší pravděpodobností patřit mezi „notoricky obvyklé osoby a subjekty“, takže je pravděpodobné, že bude nutné zapojit i další účastníky, aby byl dán prostor všem stakeholderům. Úroveň zapojení stakeholderů se na jednotlivých ministerstvech liší. Zástupci OECD si například vyslechli informace o významné úrovni kontaktů mezi Ministerstvem životního prostředí a nestátními neziskovými organizacemi, nicméně zapojování podnikatelské sféry není tak systematické.

Zapojování označuje oboustrannou komunikaci mezi veřejnou správou a stakeholdery. Jeden z důležitých aspektů zapojování představují procesy, vytvořené proto, aby ilustrovaly, jak obdržené podněty pomohly s formulováním návrhů regulace, nebo aby vysvětlily, proč určité návrhy nebyly akceptovány. Státní úředníci v České republice mají k dispozici metodiky pro zapojování stakeholderů¹. Na rozdíl od postupů uplatňovaných ve více než 60 % zemí OECD tyto metodiky ale nevyžadují, aby tvůrci politik při tvorbě návrhů regulace zohledňovali připomínky z konzultací (OECD, 2021_[7]). Takový přístup může být pro stakeholdery frustrující, neboť nemají žádné informace o tom, do jaké míry jejich příspěvky pomohly formovat návrhy regulace. Odráží se zde absence širšího uplatňování kultury konzultací v rámci české veřejné správy, kde nedodržení metodik pro tvorbu politik nevyvolá v podstatě žádné důsledky.

Rozhodnutí o tom, *kdy* konzultovat, je velmi důležitým milníkem. Obecně rozlišujeme čtyři různé fáze konzultací – informování veřejnosti před zahájením tvorby politiky, v raných a pozdních fázích vývoje politiky a při revizi a úpravě stávajících zákonů (OECD, 2012_[12]). Strategický rámec Česká republika 2030 tento postup uznává. Deliberace může probíhat ve všech fázích procesu tvorby politik (Úřad vlády České republiky, 2017_[14]). Stanovení okamžiku, kdy se má konzultace uskutečnit, může mít zásadní význam pro podobu výsledné politiky. Pokud se konzultace uskuteční příliš brzy, stakeholdeři nemusí být schopni pomoci při hledání možných řešení. Pokud se konzultuje příliš pozdě, mohou mít stakeholdeři pocit, že je konzultace jen povinným krokem, aby mohli tvůrci politik přistoupit k rozhodování (OECD, 2021_[5]).

Stejně jako ve většině zemí OECD nejsou ani v České republice stakeholdeři systematicky informováni předem o nadcházejících konzultacích (OECD, 2021_[5]). Po zahájení konzultací jsou stakeholdeři jen zřídkakdy vyzváni, aby poskytli své podněty. Počáteční fáze tvorby politik jsou zásadním okamžikem, kdy se od zúčastněných stran získávají informace svědčící o potenciálním rozsahu identifikovaných problémů souvisejících s danou politikou, a pro navržení možných řešení (OECD, 2021_[5]). Ministerstva mají v této fázi příležitost dozvědět se více o potenciálních oblastech nebo odvětvích, které mohou být ovlivněny a ve kterých je nutné provést hloubkovou analýzu dopadů. Stakeholdeři obvykle dostávají ke konzultaci buď obecný dokument popisující problém s výzvou, aby se vyjádřily k možným řešením (např. prostřednictvím dotazníku), nebo nějaký jiný typ analytického dokumentu či studie. Je zajímavé, že přestože je podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace uplatňovaných v ČR vyplnění přehledu dopadů povinné (viz níže) (Vláda České republiky, 2016_[13]), žádný takový přehled nebyl nikdy předložen ke konzultaci (OECD, 2021_[7]). Stakeholdeři mohou v této fázi na základě přehledu pomoci tvůrcům politik určit, zda je

možné v konkrétních oblastech očekávat určité dopady, ty by pak měly být podrobeny hlubší analýze v souladu se zásadou proporcionality uplatňovanou v České republice (Vláda České republiky, 2016^[13]).

Jako ve většině dalších zemí OECD i v České republice probíhají konzultace nejčastěji v okamžiku, kdy je už zpracován návrh regulace (OECD, 2021^[7]). Ke konzultacím jsou ale většinou přizvány vybrané skupiny stakeholderů a proces nemusí nutně zahrnovat připomínkování (OECD, 2021^[7]). To odráží celkovou povahu zapojování stakeholderů v České republice. Přestože v pozdější fázi vývoje politik mohou být konzultace cílenější, je důležité zajistit, aby odpovídající příležitost k vyjádření dostaly i odlišné názory, a to zejména v případech, kdy některé strany nebyly zapojeny od samého počátku procesu (OECD, 2021^[5]). V pozdější fázi tvorby politiky je stakeholderům ke konzultaci předložena širší škála materiálů, které mohou zahrnovat:

- obecný dokument ke konzultaci popisující problém a navrhovaná řešení,
- RIA nebo její shrnutí,
- návrh textu regulace,
- další analytické dokumenty nebo studie (OECD, 2021^[7]).

Přestože RIA mohou být příležitostně konzultovány, v České republice neexistuje žádný formální požadavek, že tomu tak musí být (OECD, 2021^[7]). To opět poukazuje na míru volnosti rozhodování, kterou mají jednotliví tvůrci politik v rámci současného systému. Konzultace k RIA umožňuje dotčeným stranám zpochybnit různé předpoklady, ověřit posouzení dopadů, nebo je zpochybnit a předložit alternativy (OECD, 2020^[4]). Stručně řečeno, zdokonaluje soubor podložených informací a datových podkladů, na jejichž základě lze přijímat informovanější rozhodnutí.

Stakeholderi by měli být zapojeni do hodnocení dopadů regulace (OECD, 2020^[15]). Mohou tvůrcům politik pomoci při posuzování skutečných dopadů regulace „na praktický život“. Disponují širokou škálou informací o skutečných dopadech a o tom, jak se může lišit dopad na jednotlivé dotčené strany. Získané informace mohou pomoci politiku postupně vylepšovat i v průběhu času, aby i nadále plnila svůj účel. Koneckonců rozhodování je dynamický, nikoli statický proces, což se odráží v tom, že všechny právní regulace jsou experimentem a někdy se neosvědčí podle původních představ. Stakeholderi mohou tvůrcům politik pomoci také tím, že upozorní na ty oblasti legislativy, které nesplňují původní představy, a mohou pro ně navrhnout zlepšení. Zapojení stakeholderů do *ex post* evaluace rovněž pomáhá udržovat povědomí o důvodech regulace a jejich porozumění. Veřejnost však není o chystaných *ex post* evaluacích předem informována a bývá přizvána pouze k účasti na některých z nich (OECD, 2021^[7]).

Jeden z ukazatelů, který česká státní správa ověřuje a hodnotí (viz níže) se týká spokojenosti občanů s právním prostředím. Je důležité zjišťovat, jaký mají dotčení stakeholderi názor na právní prostředí, ačkoli se provádění průzkumů, zejména pokud se jedná o vnímání prostředí ze strany občanů, potýká s řadou metodických problémů (OECD, 2012^[16]). Údaje ve výroční zprávě vycházejí z výběrového šetření provedeného Centrem pro výzkum veřejného mínění a výsledky jsou průměrem získaných odpovědí. Není zřejmé, do jaké míry jsou dotazovaným občanům kladeny otázky týkající se právního prostředí, nebo zda jsou například kladeny otázky týkající se konkrétních aspektů (např. navrhování právních předpisů, jejich provádění, prosazování atd.) a/nebo konkrétních oblastí (např. životního prostředí, zdraví, dopravy atd.). Bez ohledu na podstatu použitého ukazatele není stanoven žádný cíl. Jediné, co výroční zpráva zmiňuje, je, že je žádoucí zlepšení (Ministerstvo vnitra ČR, 2022^[17]). Za předpokladu, že se průzkum uskutečňuje na statisticky robustním vzorku, se jako vhodnější jeví stanovit kvantitativní cíl (např. reprezentativní většina občanů je spokojena s právním prostředím). Alternativou na ještě vyšší úrovni by mohlo být užší provázání průzkumu s digitálními službami veřejné správy. Je například možné zahrnout otázky týkající se spokojenosti přímo do digitálních služeb a získat tak bezprostřední zpětnou vazbu rozčleněnou podle využívaných služeb. Takto získané poznatky mohou posléze upozornit na problematické i dobře fungující oblasti a poskytnout veřejné správě příležitost k širšímu sdílení znalostí s cílem zlepšit celkovou uživatelskou zkušenost (OECD, 2020^[18]).

Poskytování podložených informací (evidence) pro rozhodování

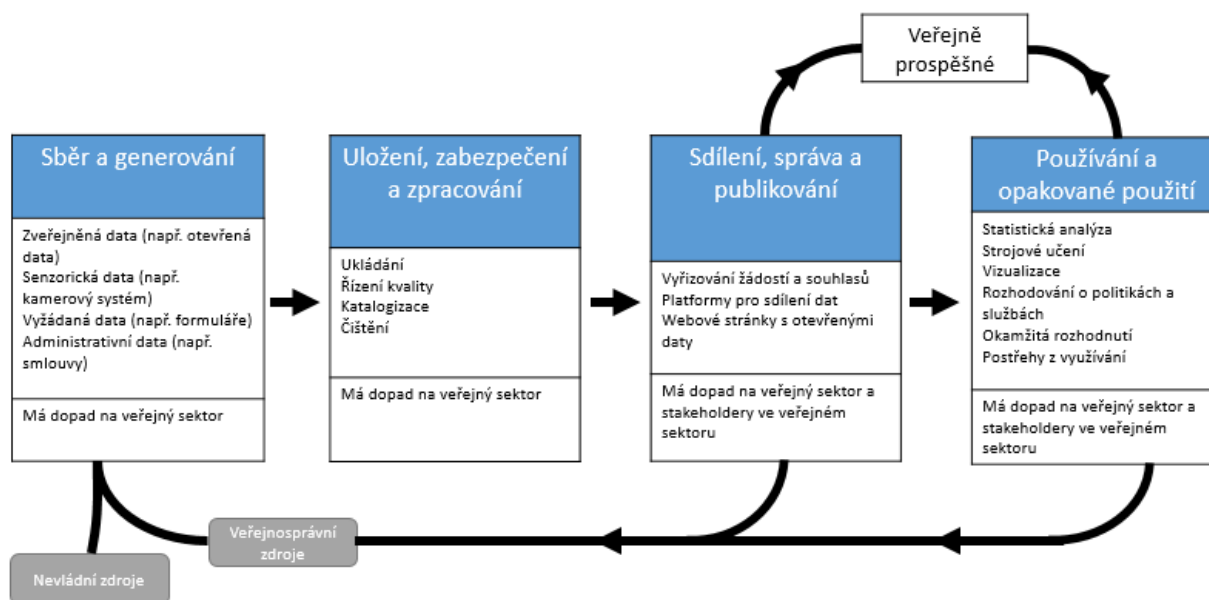
Poskytování podložených informací (evidence) pro informované rozhodování je závislé především na existenci samotných dat, jejich sběru a shromažďování a na jejich sdílení a vzájemné provázanosti (interoperabilitě). Poskytování řádně podložených informací (evidence) je ovlivňováno tím, zda mají organizace a tvůrci politik kapacitu na uskutečnění procesu uplatňujícího principy informovaného rozhodování (EIDM). Ten zahrnuje jak technické a analytické dovednosti, tak i vzdělání a zdroje.

Dostupnost a přístupnost dat

Informované rozhodování (EIDM) se v podstatě opírá o informace, ze kterých se analýzou stávají potřebné podkladové informace. Z toho vyplývá, že informované rozhodování (EIDM) vyžaduje provedení řady technických úkonů. Informace musí především existovat a tato skutečnost musí být známa. Za druhé, informace musí být dostatečně kvalitní, aby mohly být analyzovány pro účely dané politiky. A za třetí, informace musí být k dispozici ve vhodném formátu.

Chceme-li ve veřejné správě rozvíjet kulturu pracující s daty a podloženými informacemi, je nutné podporovat celkové ocenění a pochopení hodnotového cyklu dat, a to zejména na straně vedení institucí (OECD, 2021^[19]). Jedním z důležitých aspektů je zajistit, aby státní zaměstnanci před tím, než začnou data shromažďovat a poskytovat, zvažili jejich využití. Hodnotový cyklus dat se dělí na čtyři hlavní fáze: 1) shromažďování a vytváření, 2) uchování, zabezpečení a zpracování, 3) sdílení, výběr relevantních dat a publikování a 4) využívání a opětovné použití dat (Obrázek 3.2). Přestože Česká republika vyvinula v těchto oblastech v poslední době určité úsilí, potýká se s problémy v průběhu celého hodnotového cyklu dat. Jsou to problémy, které tvůrcům politik v ČR brání, aby poskytovali podložené informace, které by v ČR zlepšily proces rozhodování.

Obrázek 3.2. Hodnotový cyklus dat veřejné správy



Poznámka: CCTV: uzavřený televizní okruh.
 Zdroj: van Ooijen, Ubaldi a Welby (2019^[20]).

Nezbytným předpokladem pro informované rozhodování (EIDM) jsou kvalita a dostupnost dat. V zemích OECD se často vyskytují problémy související s přístupem k datům ve veřejném sektoru a mnohdy ani není zřejmé, jaká data jsou aktuálně na ministerstvech k dispozici. Rámeček 3.2 shrnuje typy zdrojů dat sloužících jako podklad pro rozhodování. Ještě větším problémem v oblasti využití dat je schopnost veřejného sektoru generovat takový typ vysoce kvalitních dat, který je nezbytný pro získávání podložených informací potřebných pro rozhodování (OECD, 2020^[21]).

Rámeček 3.2. Zdroje dat pro informované rozhodování (EIDM)

Obecně použitelné zdroje dat

- **Statistická data:** běžně se využívají ve výzkumu, odpovídají datům ze sčítání lidu nebo obecněji informacím týkajícím se dané populace shromážděným prostřednictvím národních nebo mezinárodních průzkumů.
- **Administrativní data:** tato data jsou obvykle shromažďována prostřednictvím administrativních systémů spravovaných ústředními orgány státní správy nebo ministerstvy a obvykle se týkají celých skupin jednotlivců, komunit a podniků, na které se vztahuje určitá politika. Zahrnují například údaje o bydlení, daních a další data státní správy.
- **Big data:** většinou se získávají z různých zdrojů od občanů i ze soukromého sektoru, nejčastěji jsou v digitálním formátu a jsou generována průběžně. Výhodou je jejich velký objem a rozmanitost.

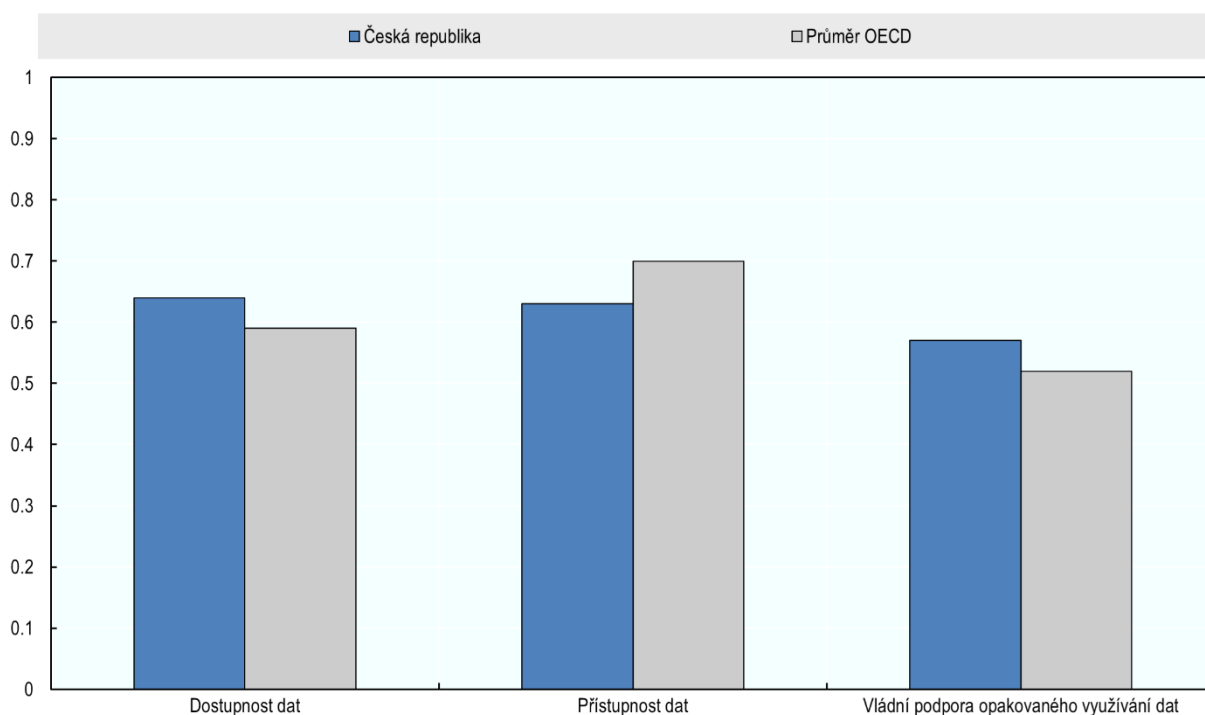
Příklady konkrétních zdrojů dat

- **Data stakeholderů:** jsou data vytvářena zainteresovanými stranami (např. podniky, občany, nestátními organizacemi, akademickou obcí atd.), mohou být vyžadována zákonem (např. registrace, vedení účetnictví atd.), nutná pro akreditaci a/nebo členství (např. při žádostech o dotace, zájmu o členství v zastřešující organizaci atd.) nebo z jiných důvodů (např. informace o udržitelnost projektu před podáním žádosti o externí financování, sdílení výzkumu, zahájení veřejné diskuse o určitém problému atd.).
- **Monitorovací data:** tato data mohou být například generována s cílem posoudit, zda byly splněny cíle, zda se chování regulovaných subjektů změnilo podle očekávání, nebo za účelem zajištění souladu s právními předpisy. Mohou vycházet z návštěv v terénu, dotazníků nebo ze zpráv povinně předkládaných regulačním orgánům.
- **Evaluační data:** tato data jsou shromažďována pro účely evaluace. Mohou být získávána z kvalitativních dotazníků, při pozorování na místě, při skupinových diskusích (tzv. focus group) nebo z experimentálních dat.

Zdroj: Based Results for All (2017^[22]).

Dostupnost a přístupnost dat je pro jejich využívání zásadní, data musí vůbec existovat, ale zároveň musí být k dispozici pro analýzu. Zveřejňování dat je důležité, protože analytici se v opačném případě nemusí o existenci datových souborů vůbec dozvědět. Index OECD OURData sledující dostupnost, užitečnost a opakovanou použitelnost veřejných dat, ukazuje, že se Česká republika ve všech oblastech umísťuje velmi blízko průměru OECD (Obrázek 3.3).

Obrázek 3.3. OECD OURData Index, 2019



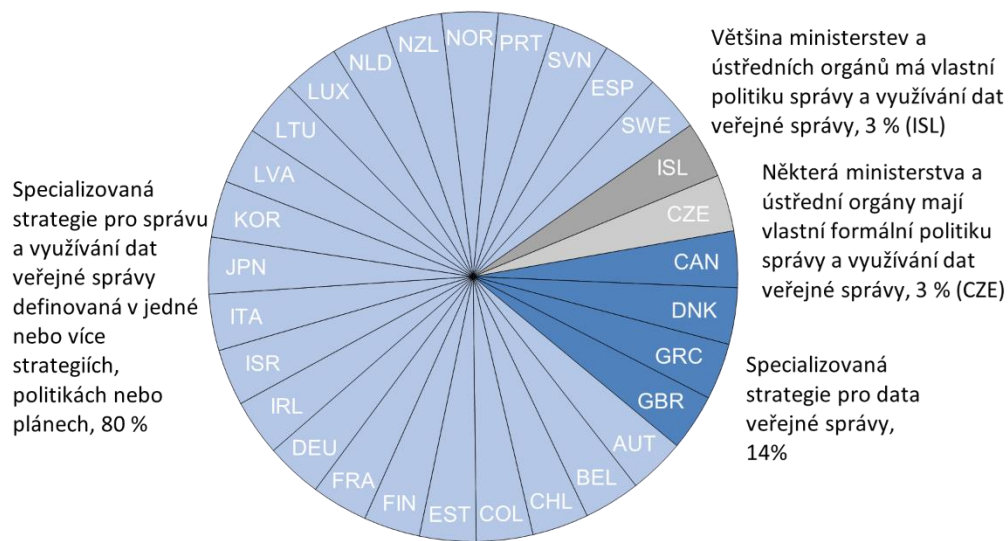
Poznámka: Průměr OECD vypočtený z údajů 34 zemí OECD.

Zdroj: Upraveno podle OECD (2020^[23]).

Při podrobnějším zkoumání dat se ukazuje, že největší prostor pro zlepšení je v oblasti opakovaného využití dat, zejména v iniciativách a partnerstvích na podporu využití dat. Tyto závěry podporují zjištění učiněná v rámci průzkumu, totiž že akademické a jiné instituce obecně nemají dostatečný přístup k datům pro provádění výzkumu veřejné politiky. Obecněji řečeno, Evropská komise konstatovala, že současná úprava vytváří slabé pobídky pro spolupráci mezi výzkumným a podnikatelským sektorem. Evropská komise dospěla k závěru, že ještě více znepokojující je, že do posledního Plánu pro oživení a odolnost nejsou zahrnuty žádné návrhy na zlepšení regulačního prostředí, takže nezbytné reformy je třeba uskutečnit skrze reformní snahy na národní úrovni (European Commission, 2022^[24]).

Relativní nedostatek otevřených dat může částečně pramenit z toho, že chybí jednotný celovládní přístup k datům. Nejnovější informace OECD o datových politikách členských zemí zdůrazňují, že Česká republika má poměrně roztržitou datovou politiku (Obrázek 3.4). Žebříček Digital Government Index hodnotí a porovnává vyspělost a zavádění vládních politik v oblasti digitalizace z pohledu celovládního přístupu a soudržnosti (Obrázek 3.5).

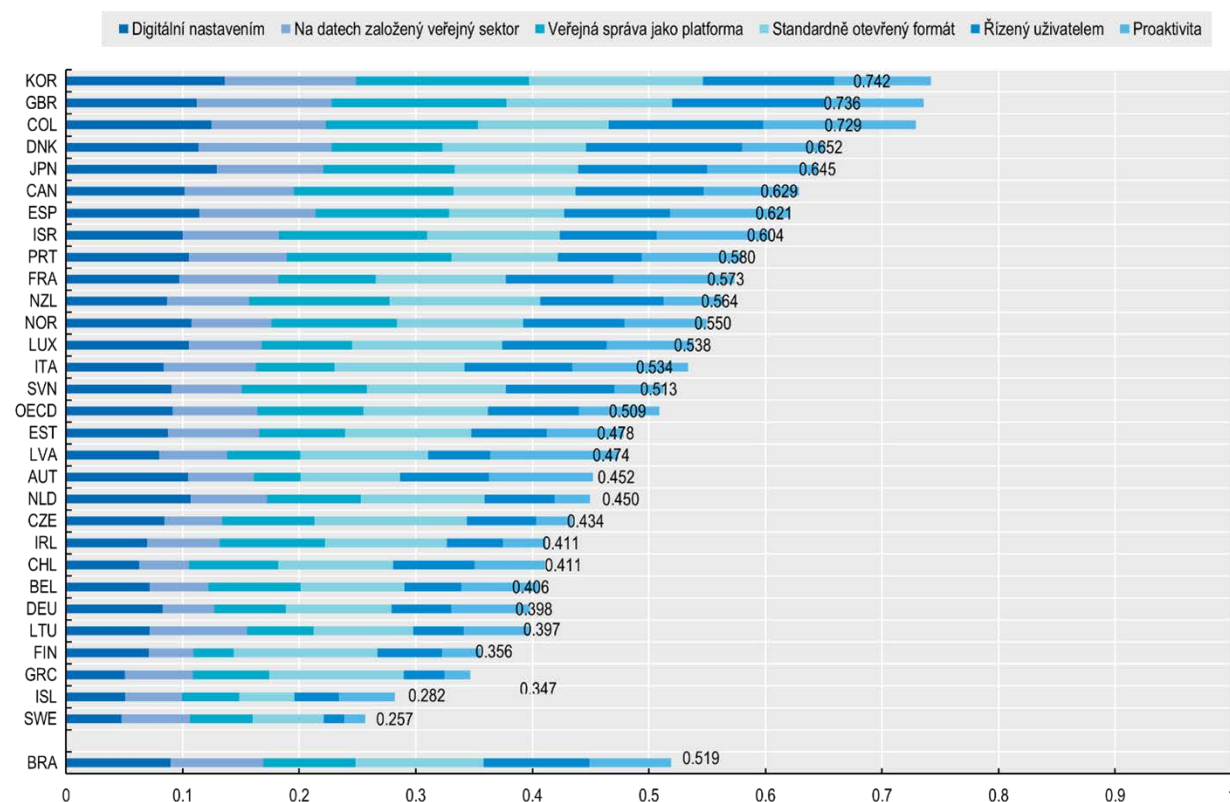
Obrázek 3.4. Existence politik pro řízení dat veřejné správy na ústřední/federální úrovni, 2019



Poznámka: Informace pro Austrálii, Maďarsko, Mexiko, Polsko, Slovenskou republiku, Švýcarsko, Turecko a USA nebyly k dispozici.
Zdroj: Ubaldi and Okubo (2020^[25]).

Přestože všechny země OECD mají v oblasti digitální veřejné správy stále co zlepšovat, některé ze zemí, které celkově dosáhly nižšího skóre než Česká republika, mají lepší výsledky v souhrnném ukazateli „veřejný sektor založený na využívání dat“. Tento ukazatel sleduje, do jaké míry země přijaly a zavedly ke správě dat takový přístup, který umožňuje jejich efektivní správu napříč organizacemi veřejného sektoru (OECD, 2021^[26]). Sledované oblasti poukazují na některé současné výzvy pro českou veřejnou správu a jako takové nabízejí návrhy na zlepšení. Z pohledu informovaného rozhodování (EIDM) jsou nejdůležitější ty cíle, které souvisejí s datovou politikou veřejného sektoru v oblastech, jako jsou predikce vývoj regulace, tvorba politik uplatňující evidence-based principy, zapojení stakeholderů reprezentujících širokou společnost, rozvoj klientsky orientovaných služeb, produktivita a efektivita veřejného sektoru, hodnocení politik, monitorování a učení se na straně organizací (Ubaldi and Okubo, 2020^[25]).

Obrázek 3.5. OECD Index digitalizace veřejné správy, 2019



Poznámka: Informace pro Austrálii, Maďarsko, Mexiko, Polsko, Slovenskou republiku, Švýcarsko, Turecko a USA nebyly k dispozici.
Zdroj: Ubaldi and Okubo (2020^[25]); OECD (2021^[27]).

Otevřenost dat je pro informované rozhodování (EIDM) nezbytná. Kromě jasných výhod při zajišťování transparentnosti a řešení výzev může být otevřenost dat pro veřejnou správu ještě mnohem prospěšnější (Ubaldi, 2013^[29]). Otevřená data mohou především revolučním způsobem změnit, jak veřejná správa smýšlí o poskytování služeb a jak měří efektivitu jejich poskytování a spokojenost uživatelů (OECD, 2018^[28]). Portál otevřených dat České republiky slouží jako jednotné místo pro přístup k otevřeným datům. Portál integroval metodické postupy pro zpřístupňování a katalogizaci otevřených dat pro všechny typy institucí veřejné správy (Ministerstvo vnitra ČR, 2021^[29]).

Sdílení dat a jejich vzájemná provázanost (interoperabilita) jsou důležité pro budování povědomí o existenci podložených dat (evidence), které se následně využívají při rozhodování. Standardním používáním otevřených formátů lze významně předcházet vzniku mnoha problémů, které mohou vyvstat v souvislosti se sdílením dat a jejich interoperabilitou. Navíc se tím otevírá potenciál pro inovace v oblasti využití dat a pro širší inovace ve společnosti. Snazší kombinování různých datových souborů může přispět k vývoji propracovanějších a lepších produktů a služeb. Například v Norsku mohou občané podávat žádosti o stavební povolení prostřednictvím národního online portálu Altinn, který je propojen se systémy příslušné obce a stavebních firem/projekčních kanceláří. Služba Altinn peer-to-peer dále umožňuje občanům informovat o podání žádosti o stavební povolení sousedy pro účely veřejné konzultace (OECD, 2020^[18]). Společná nabídka veřejných dat a dat pocházejících od komerčních subjektů, dat poskytovaných občanskou společností a dat zadávaných občany a jejich sdružování a sdílení společně s daty generovanými dalšími veřejnými institucemi a/nebo úrovněmi veřejné správy, (např. sdílení dat za účelem rozvoje sdíleného obsahu, služeb a politik, do kterého mohou být zapojeny města nebo státy) může být velkým přínosem a hodnotou pro celou společnost (OECD, 2018^[28]). Data v základních registrech jsou interoperabilní, přestože jejich zdrojem není pouze Ministerstvo vnitra (viz kapitola 5). Přesto omezení

přístupu k údajům v rámci základních registrů naznačuje, že je možné tato data lépe využít i pro informované rozhodování (EIDM).

Česká republika si je vědoma výzev souvisejících s otevřeností dat a jejich interoperabilitou, což uznala ve Strategickém rámci rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020 (dále jen jako „Strategický rámec 2014-2020“) (Ministerstvo vnitra ČR, 2014^[30]), ve kterém prosazuje principy otevřenosti dat. Toto téma je nadále v řešení, a to i přesto, že platnost Strategického rámce skončila již před několika lety. Ministerstvo vnitra před nedávnem zveřejnilo aktuální informace týkající se Implementačního plánu Strategického rámce, přičemž zaznamenalo určité zlepšení kvality a interoperability dat veřejné správy (KODI) a další rozvoj Portálu otevřených dat. Upozornilo také na doplňkové činnosti věnované popisu datové architektury, stanovení pravidel pro zveřejňování dat a poskytnutí podpory institucím veřejné správy při zavádění těchto pravidel (Ministerstvo vnitra ČR, 2021^[29]).

Odhlédneme-li od základních registrů, musí česká veřejná správa řešit zásadní problém, kterým je vzájemná provázanost (interoperabilita) dat. Některé zveřejněné datové soubory obsahují pouze souhrnné údaje, které nelze sloučit nebo propojit s jinými datovými soubory, a jsou tak pro statistickou analýzu málo použitelné. Stakeholderi, se kterými jsme vedli rozhovory pro účely přípravy Přehledu o stavu veřejné správy v České republice, opakovaně uváděli, že kromě toho, že datové soubory obsahují pouze souhrnné údaje, je také náročné získávat přístup k detailním informacím z Českého statistického úřadu. Obtíže pramení ze skutečnosti, že instituce veřejné správy musí pokaždé, když chtějí získat nepublikované údaje, absolvovat řadu různých úkonů. Příklady z jiných zemí OECD, například z Dánska (Rámeček 3.3), naznačují, že větší dostupnost dat nemusí být na úkor ochrany soukromí ani nemusí v souvislosti s jejich potenciálním využitím vznikat náklady. Český statistický úřad by ve spolupráci s institucemi veřejné správy mohl s ohledem na uplatňování zásad otevřenosti výhledově prozkoumat možnost zveřejňování požadovaných dat tak, aby i další stakeholderi mohli provádět vlastní analýzy. Dalším přínosem takového přístupu by mohlo být ušetření zdrojů potřebných k vyřizování opakovaných žádostí o poskytnutí dat předkládaných různými stranami.

Rámeček 3.3. Přístup k datům státní správy v Dánsku

Osobní údaje jsou v Dánsku uchovávány v registrech pod osobními identifikačními čísly. Statistický úřad Statistics Denmark zprostředkovává využití těchto databází spravovaných na mikroúrovni pro výzkumné účely, přístup k nim mají schválení analytici, univerzity, výzkumné organizace a ministerstva. Statistics Denmark má k dispozici údaje z více než 250 tematických oblastí od dat týkajících se trhu práce, spotřeby a demografických údajů po data k dopravě, zemědělství a životnímu prostředí. Data, která připravuje oddělení výzkumných služeb (Research Service Division), jsou přístupná na dálku prostřednictvím speciálních zabezpečených serverů. Analytici mají pro tyto oblasti přístup k datům shromažďovaným již od sedmdesátých let 20. století.

Zdroj: Statistics Denmark (2014^[31]).

Další překážkou využití dat při informovaném rozhodování (EIDM) je ochrana osobních údajů. Všechny země OECD musí hledat způsob, jak při uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) vyvážit používání osobních údajů a respektování práv občanů na ochranu soukromí (OECD, 2020^[32]). Právní předpisy na ochranu osobních údajů mohou totiž v některých zemích představovat překážku pro využívání údajů týkajících se jednotlivých občanů, konkrétně jde o provádění statistických analýz a slučování souborů, které vyžadují přístup k jedinečným identifikátorům (OECD, 2020^[32]).

Stakeholderi, s nimiž jsme hovořili v rámci přípravy tohoto Přehledu, často uváděli jako hlavní překážku pro rozvíjení otevřenější a transparentnější datové kultury v české státní správě obavy o ochranu soukromí. Ta by sice měla být při zvažování zveřejnění nebo použití konkrétních údajů vnímána jako

legitimní zájem, neměla by se ale stát faktorem znemožňujícím poskytování podložených informací pro rozhodování. Existence základních registrů poukazuje na skutečnost, že česká veřejná správa je schopna vyvážit zájmy ochrany soukromí a možnosti přístupu k údajům.

Výzkumné instituce jsou schopny kriticky posoudit informace prezentované veřejnou správou a mohou provádět vlastní výzkum nezávisle na veřejné správě. Veřejná správa se naopak může na tento výzkum spolehnout při informovaném rozhodování (EIDM) a uspořít tak náklady za již odvedené zpracování dat. Nedostatek veřejně dostupných, a zejména vzájemně propojených, dat způsobuje, že české výzkumné instituce nemohou hrát v procesech uplatňujících principy informovaného rozhodování (EIDM) významnou roli. Jedním z možných řešení by mohlo být sjednání formálních dohod mezi českou veřejnou správou a výzkumnými institucemi upravujících otázky přístupu k datům a jejich využívání. Například v Dánsku existují dohody mezi všemi výzkumnými a analytickými institucemi a dánským statistickým úřadem, které mimo jiné vyjasňují jejich role a odpovědnosti a zajišťují, aby pracovníci výzkumných a analytických institucí co nejvhodnějším způsobem spravovali svěřená data (Statistics Denmark, n.d.^[33]).

Obecněji řečeno, k tomu, aby bylo možné data veřejné správy využívat pro informované rozhodování (EIDM), je nezbytné nastavení systematických strategií a politik pro sdružování, propojování a opakované využití dat i vzájemné propojování aktérů a rozhodnutí v rámci veřejného sektoru i mimo něj (OECD, 2019^[34]). Některé země OECD se snaží rozvíjet strategie informovaného rozhodování (EIDM) podporou systematického využívání dat veřejné správy (Rámeček 3.4). Taková strategie pro využívání dat veřejné správy při rozhodování napříč veřejnou správou by se mohla stát součástí uplatňování informovaného rozhodování (EIDM) i v České republice.

Rámeček 3.4. Přístup k datům státní správy pro účely analýzy v USA

Spojené státy americké institucionalizovaly a aplikovaly celovládní přístup k datům pro účely analýzy. Učinily tak mobilizací institucionálních zdrojů, podporou osob odpovědných za data v daných institucích a prozkoumáním možností komplexního a systematického využití existujících dat prostřednictvím významných změn v řízení jejich využití. USA zpracovaly federální strategii pro data (Federal Data Strategy) na následujících deset let, která se zaměřuje na tři základní principy: etické řízení, uvědomělý design a kulturu podporující učení. Federální strategii pro data doplňuje plán 40 opatření pro implementaci, který má organizacím veřejné správy pomoci s jejím dodržováním. Zákon o základních principech evidence-based tvorby politik z roku 2018 (Foundations for Evidence-Based Policymaking Act) navíc určuje jednotný přístup k datům na úrovni veřejné správy jako klíčový pilíř vize evidence-informed tvorby politik. Jeho prováděcí plán ukládá ústředním orgánům americké státní správy, aby určily hlavního pověřence pro data (chief data officer). Zahrnuje také například programy „Otevřený přístup k datům a jejich správa“ (Open Data Access and Management) a „Přístup k datům pro statistické účely“ (Data Access for Statistical Purposes).

Zdroj: OECD (2019^[34]; 2021^[19]).

S celosvětově se zvyšující vyspělostí otevřených dat i vlády jednotlivých zemí chápou, že pro zajištění dlouhodobé udržitelnosti je nutná změna institucionální kultury. Je třeba usilovat o to, aby vedení institucí rozumělo této problematice, a aby se u zaměstnanců v celém veřejném sektoru rozvíjely potřebné dovednosti, sami zaměstnanci pak musí k této problematice přistupovat s otevřenou myslí. To může podpořit šíření dalších úspěšných iniciativ, sdílení informací o efektivních a neefektivních postupech, a podpořit opakované využívání otevřených dat zaměstnanci veřejné správy, kteří mohou aktivně těžit z výhod takového přístupu (OECD, 2018^[28]). Zásadní význam pro silnější ukotvení kultury uplatňující

principy informovaného rozhodování (EIDM) ve státní správě má také experimentování s politikami a sledování a vyhodnocování takových experimentů.

Státní zaměstnanci představují klíčovou skupinu potenciálních uživatelů, kteří budou data používat opakovaně. Kultivování kultury, která podporuje využívání dat pro inovování „pracovních postupů“ a vytváří podmínky pro spolupráci v rámci veřejného sektoru, je pro dlouhodobě udržitelné výsledky nezbytné. Předpokladem je rozvíjení kapacit pro opakované využití dat používaných při rozhodování, a to zejména v souvislosti se strategickými predikcemi vývoje, inovacemi (např. budováním kapacit pro analýzu dat, viz níže) a zvyšováním výkonnosti (např. se zveřejňováním dat a praktickým uskutečňováním politiky otevřených dat, které jsou považovány za nepostradatelnou součást ukazatelů výkonnosti nebo politik) (OECD, 2018^[28]).

Zdá se, že jádro všech problémů s daty v České republice spočívá v jejich sdílení a vzájemné provázanosti (interoperabilitě). Jeden z těchto problémů se týká digitalizace dat veřejné správy (viz kapitola 5). Přetrvávají ale i zásadnější problémy související zejména s kulturou využití dat v české veřejné správě. Stakeholderi, kteří poskytli podněty pro tento Přehled o stavu veřejné správy v České republice, uváděli, že dostupnost dat je akutním problémem, což nedávno konstatoval i náměstek ministryně pro vědu, výzkum a inovace Štěpán Jurajda:

Ve skutečnosti máme většinu potřebných dat. Výzkumní pracovníci k nim ale nemají přístup, a navíc tato data nejsou propojena napříč resorty, protože každý z nich používá svůj vlastní informační systém. U každé zprávy je jednodušší říci, že data není možné nikomu poskytnout, protože se neshromažďují pro výzkumné účely nebo protože není způsob, jak tyto údaje anonymizovat a chránit.

Hlavním důvodem tohoto stavu je skutečnost, že u nás neexistuje legislativa, která by upravovala přístup k veřejným datům tak, jak je to běžné ve vyspělých zemích. V důsledku toho nejsou potřebná data vůbec dostupná, a když už se k nim někdo někde dostane, jedná se o konkrétní situaci a někdy náhodu. Nemůže to tedy dobře fungovat. (Hrstková, 2022^[35]).

Za problém byla označena také správa dat. Mnozí státní zaměstnanci v České republice mají fakticky výhradní pravomoc rozhodovat o tom, zda a komu data poskytnou, a za jakých podmínek mohou být data použita. V mnoha jiných zemích jsou zřízeny stálé subjekty odpovědné za poskytování přístupu k datům. To umožňuje nejen úsporu administrativních nákladů při řešení požadavků různých institucí, které žádají o poskytnutí stejných dat, ale také se tím sjednocuje přístup k vyřizování žádostí o poskytnutí informací v rámci celé veřejné správy. Výše uvedený přístup v ČR se pojí s dalším problémem, neboť sice existují určité neformální sítě a kanály, které usnadňují sdílení některých dat, ty jsou ale závislé na konkrétních osobách, které jsou součástí takových sítí. Pokud přejdou na jinou pozici, vazby se přeruší a může dojít ke ztrátě institucionální paměti i přístupu k datům.

Aktuální návrh Ministerstva vnitra týkající se řízení dat veřejné správy bere na vědomí problémy současného systému. Kromě náležitého zohlednění zde uvedených faktorů bude realizace konečného návrhu (Rámeček 3.5) rozhodující pro to, zda se podaří iniciovat změnu kultury potřebnou k zajištění vyšší dostupnosti informací sloužících jako podklad pro rozhodování a jejich skutečného využívání.

Rámeček 3.5. Návrh pro správu dat veřejné správy v České republice

Cílem návrhu pro správu dat veřejné správy je zavedení zásad pro správu dat veřejné správy a nastavení řízeného přístupu k těmto datům a jejich opakovanému použití.

První část návrhu stanoví, že povinné subjekty musí povinně provádět přezkoumání dat, při kterém budou identifikována data, kterými daný subjekt disponuje. Na základě přezkoumání budou tato data popsána, jejich popisy budou zadány do veřejného rejstříku. Veřejná správa a veřejnost tak budou vědět, jaké údaje má stát k dispozici a využívá. Povinné subjekty také musí formalizovat a zajistit dostupnost identifikovaných dat jak pro výkon vlastních agend, tak pro výkon agend ostatními povinnými subjekty.

Druhá část návrhu se zabývá částečnou implementací Nařízení o správě dat (Data Governance Act, DGA). Návrh vytváří právní rámec pro mechanismus řízeného přístupu k datům. Ten za jasně definovaných podmínek umožní přístup a opakované použití dat, na která se v současné době nevztahuje zásada standardně otevřených dat (tzv. open by default). Návrh obsahuje systém nástrojů zajišťujících ochranu protichůdných práv a zájmů, a to zejména formou práva na ochranu osobních údajů.

Návrh dále předpokládá zřízení jednotného úřadu pro data, který se stane centrální platformou pro vyřizování žádostí o řízený přístup k datům a propojí datová rozhraní různých subjektů.

Zdroj: Informace získané od Ministerstva vnitra ČR, 2022.

Analytické kapacity pro získávání informací sloužících jako podklad pro rozhodování (evidence)

OECD před nedávnem zveřejnila zprávy o stavu „nabídky“ informací sloužících jako podklad pro informované rozhodování (EIDM) věnované mobilizaci informačních zdrojů a budování kapacit (OECD, 2020^[32]; 2020^[11]). K nejdůležitějším faktorům patří kapacity institucí a samotných tvůrců politik pro uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM).

Organizační kapacity

Organizační kapacity souvisí s aspekty, které mohou v institucích podporovat nebo bránit využívání informací sloužících jako podklad pro rozhodování. Může jít o materiální podmínky, například dobře udržované počítačové systémy, knihovny s odpovídajícími zdroji a robustní znalostní management. Řadu podložených informací (evidence) není možné šířit ani interpretovat, pokud není k dispozici jejich zdroj nebo pokud k nim nelze včas získat přístup (OECD, 2020^[11]).

U organizačních kapacit hrají nejdůležitější roli kultura, setrvačnost a politický kontext. Kultura odkazuje na normy, hodnoty a základní předpoklady dané organizace (Damschroder et al., 2009^[36]). Setrvačnost se týká potenciálního odporu, se kterým se setkává zavádění systému řízení změn (Godkin and Allcorn, 2008^[37]). Politický kontext zde odkazuje na státní správu, která je iniciátorem potenciální ochoty k reformám, což je výše diskutovaný faktor poptávky po informovaném rozhodování (EIDM).

Rozhodnutí o tom, jak získávat, analyzovat a interpretovat podložené informace (evidence), jsou rovněž ovlivňována vnitřní dynamikou jednotlivých ministerstev i širšími administrativními a politickými tlaky (Shaxson, 2019^[38]). Patří mezi ně programy reformy státní správy, institucionální kultura a vnitřní struktura a procesy, které ovlivňují vzájemnou spolupráci jednotlivců i týmů. Míru uplatňování podložených informací

(evidence) při tvorbě politik na základě evidence-informed principů (EIDM) ovlivňují i faktory související s celospolečenskou kulturou a postoji (OECD, 2020_[11]).

Česká státní správa chronicky postrádá analytické kapacity. Je jen málo ministerstev, která mají zřízen analytický a/nebo statistický odbor.² A pokud ho mají, jen zřídka se podílí na vypracování RIA nebo jiných průřezových politik s využitím metod uplatňujících evidence-based principy. To lze ilustrovat na příkladu RIA³. Podle průzkumu provedeného Úřadem vlády, až na výjimky, odpovídá za vypracování RIA namísto multidisciplinárního týmu pouze jeden člověk (Úřad vlády České republiky, 2020_[39]), a tím je velmi často právník z legislativního odboru. Existuje několik výzkumných organizací, které reportují svá data přímo ministerstvům (např. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Institut výchovy bezpečnosti práce a Výzkumný ústav bezpečnosti práce, všechny tyto instituce jsou v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí). Podle rozhovorů provedených pro účely tohoto Přehledu všechny tyto všechny tyto výzkumné organizace přispívají k analýzám potřebným pro RIA nebo tvorbu politik.

Současná vláda se rozhodla řešit nedostatek analytických kapacit vytvořením Vládního analytického útvaru (VAU) na Úřadu vlády. Tento útvar by se měl zaměřit na zpracování odborných analýz horizontálních témat a pomáhat jednotlivým ministerstvům s prováděním ekonomických analýz při tvorbě nových politik a/nebo zákonů. V počáteční fázi by měli experti VAU pomáhat s vypracováním jednotlivých RIA, pokud o to budou požádáni, ale RIA by neměla být dlouhodobě jedinou náplní analytické práce VAU. K odpovědnostem Vládního analytického útvaru by měly postupně přibýt analytická podpora strategií a politik a strategické predikce vývoje. Další úkoly by mohly zahrnovat podpůrné činnosti, jako je vytváření sítí s výzkumnými ústavy ve státní správě i mimo ni, univerzitami a think-tanky, pilotáž a testování nových politik a regulací, koordinaci zavádění behaviorálních poznatků ve veřejné správě nebo další činnosti zaměřené na lepší rozvoj informovaného rozhodování (EIDM) v celé veřejné správě v ČR.

VAU byl zřízen na Úřadu vlády v působnosti ministra pro legislativu. Vytvoření VAU bylo *ad hoc* iniciativou nové vlády. To také vyvolalo určitou kritiku toho, že se „v boji proti byrokracii zřizují další administrativní místa“, nicméně tato kritika mohla pramenit z nepochopení účelu VAU. Vládní analytický útvar se může stát důležitým prvním krokem při posilování analytických kapacit ve státní správě. Z dlouhodobého hlediska by měly být vytvořeny podobné analytické útvary na jednotlivých ministerstvech, které bude VAU průřezově podporovat. Část zaměstnanců ústředního oddělení VAU by tak měla být převedena právě do těchto útvarů na jednotlivých resortech.

Vytvoření Vládního analytického útvaru je především v souladu s cílem, který Ministerstvo vnitra stanovilo v Národním plánu obnovy, jehož realizace byla zahájena v roce 2023. Tento cíl se zaměřuje na posílení analytických kapacit ve veřejné správě. Jeho cílem je vytvořit na každém ministerstvu pozici analytického koordinátora a prostřednictvím těchto koordinátorů školit a metodicky podporovat analytiku na příslušných ministerstvech. Vzájemnou spolupráci koordinátorů by měla zajišťovat meziřesortní pracovní skupina. Současně by měla být vytvořena nová centrální analytická jednotka, jejímž úkolem bude zvyšovat povědomí o významu informovaného rozhodování (EIDM) a zajišťovat metodické vedení a podporu pro jednotlivá ministerstva a organizace veřejné správy v oblasti kvalitativních a kvantitativních analytických metod. Tento projekt by však měl být realizován pod vedením Ministerstva vnitra. Do budoucna bude důležité tyto aktivity lépe koordinovat v zájmu dosažení hmatatelných výsledků a také aby se předešlo vzniku napětí ohledně toho, který z orgánů je ostatním nadřazený. VAU by se měl stát základem pro posílení analytických kapacit celé veřejné správy, z tohoto pohledu je dobré využít aktuálního politického impulsu.

Kapacity pro informované rozhodování (EIDM) na straně tvůrců politik

Častější uplatňování informovaného rozhodování (EIDM) na straně tvůrců politik vyžaduje změnu chování, jde například o využívání podložených informací (evidence) a evaluací k ovlivňování politických debat, výsledných politických rozhodnutí a praktického provádění těchto rozhodnutí (Langer, Tripney and Gough, 2016_[40]). Tyto aktivity lze konceptualizovat jako složky interagujícího systému. Model, který vypracovali

Michie, van Stralen a West (2011^[41]), předpokládá, že schopnosti, motivace a příležitosti na sebe vzájemně působí a vedou k určitému chování.

- *Schopnost* se definuje jako psychická a fyzická schopnost jedince vykonávat určitou činnost. Zahrnuje potřebné znalosti a dovednosti.
- *Motivace* se definuje jako veškeré procesy, které dodávají energii a ovlivňují chování, nejen cíle a vědomé rozhodování. Zahrnuje navyklé procesy, emocionální reakce a analytické rozhodování.
- *Příležitost* se definuje jako všechny vnější faktory mimo jedince, které umožňují nebo podněcují určité chování.

Aby se jednotliví státní zaměstnanci mohli zapojit do informovaného rozhodování (EIDM), musí znát různé typy rešeršních metod a mít základní znalosti statistiky a práce s daty. Musí také umět číst analytické výstupy, které jsou často v angličtině, a porozumět jim. V Rámeček 3.6 uvádíme soubor dovedností, které státní zaměstnanci potřebují, aby byli schopni přijímat informovaná rozhodnutí (EIDM). K uplatňování těchto principů je může motivovat přesvědčení, že skutečně mají mandát k využívání principů informovaného rozhodování (EIDM), že budou za tento přístup oceněni, a také porozumění tomu, jak využívání řádně podložené informace (evidence) zlepšuje kvalitu tvorby politik a v konečném důsledku zvyšuje důvěru ve veřejnou správu. Příležitost zapojit se do informovaného rozhodování (EIDM) posiluje vazby mezi tvůrci politik a výzkumnými kapacitami a zlepšuje přístup státních zaměstnanců k (řádně) podloženým informacím v rámci institucí (OECD, 2020^[11]).

Rámeček 3.6. Dovednosti státních zaměstnanců potřebné pro tvorbu politik na principu evidence-informed

Výzkumná spolupráce mezi OECD a Společným výzkumným střediskem Evropské komise vedla k definování souboru dovedností nezbytných pro tvorbu politik na principu evidence-informed, který zahrnuje následující prvky:

- *Porozumění tvorbě politik na principu evidence-informed* – tvůrci politik vybavení touto dovedností budou rozumět, jaká je úloha podložených informací a podkladů (evidence) a jejich místo v cyklu tvorby politik, jakož i výzvy a příležitosti, které s sebou nese využívání podložených informací. Tato dovednost bude podpořena znalostmi různých výzkumných metod a jejich účelu i základy statistické a datové gramotnosti (včetně tzv. big data, strojového učení a umělé inteligence).
- *Získávání podložených informací a podkladů (evidence)* – tvůrci politik vybavení touto dovedností budou umět shromažďovat existující podložené informace a podklady v oblasti politik, v níž působí, a budou vědět, na koho se obrátit, aby provedl syntézu takových informací. Budou schopni rozpoznat mezery v informacích a podkladech a zajistit, s využitím technik projektového řízení, přípravu vysoce kvalitních podložených informací a podkladů.
- *Zkoumání a hodnocení důkazů* – tvůrci politik vybavení touto dovedností budou umět využívat soubor holistických a systémových nástrojů a metody kritického myšlení. Budou schopni posoudit původ, spolehlivost a vhodnost informací. Budou umět zkoumat informace a podklady, tj. kriticky posoudí jejich kvalitu a kontext, budou k tomu využívat škálu technik zpochybňujících předpoklady a jednostranné výklady.
- *Využívání a uplatňování podložených informací a podkladů (evidence) při tvorbě politik* – tvůrci politik vybavení touto dovedností budou rozumět kontextu své vlastní politiky a budou vědět, jak využít podložené informace a podklady v politickém cyklu. Budou zběhlí v řízení znalostí a budou chápat roli inovací, zároveň budou schopni posoudit rizika a problémy a vyrovnat se s nimi. Budou znát inovativní techniky, jako jsou behaviorální poznatky, přístup Design Thinking,

tzv. policy labs a strategické předvídání, a budou vědět, kdy je využít na podporu tvorby a provádění politiky.

- *Zapojení stakeholderů do tvorby politik na principu evidence-informed* – tvůrci politik vybavení touto dovedností budou mít vynikající dovednosti v oblasti zapojování dalších osob a komunikace, budou umět formulovat účinná evidence-based sdělení určená pro rozdílné typy publika a zapojit a inspirovat různé stakeholdery. Budou schopni moderovat a usnadňovat debatu s tvůrci politik a občany založenou na evidence-informed principech a spolupracovat s těmi, kdo disponují podloženými informacemi a podklady (evidence). Budou dobře ovládat metodiky spoluprávy, koprodukce a participace.
- *Hodnocení úspěšnosti tvorby politik na principu evidence-informed* – tvůrci politik vybavení touto dovedností budou seznámeni s různými evaluačními přístupy a nástroji a budou vědět, jak používat komparaci pro účely informovaného rozhodování (EIDM). Budou rozumět tomu, že hodnocení by mělo být součástí cyklu politik a sloužit k podložení a zdokonalování informovaného rozhodování (EIDM). Budou znát a používat kvalitativní a kvantitativní indikátory dokládající úspěšné využívání podložených informací a podkladů (evidence).

Tvůrci politik vybavení těmito dovednostmi budou mít lepší předpoklady pro informované rozhodování (EIDM) při své každodenní práci.

Zdroj: OECD (2020^[11]).

Mezi analytické schopnosti tvůrců politik patří dovednosti umožňující jak vytváření, tak i využívání informací při rozhodování. Tyto dovednosti zahrnují znalost různých typů výzkumných metod, statistickou a datovou gramotnost a schopnost číst, chápat a využívat analytické výstupy. V praxi často vyžadují znalosti z různých oborů čerpající ze široké škály oblastí, včetně ekonomie, statistiky, společenských věd, environmentálních věd, práva a technických oborů.

Podle zástupců, se kterými vedla OECD rozhovory, jsou hlavními výzvami při posilování analytických kapacit:

- Vážný nedostatek analyticky kvalifikovaných zaměstnanců, který je částečně způsoben nedostatkem vhodně kvalifikovaných uchazečů na českém trhu práce a obtížemi při získávání a udržení těchto zaměstnanců.
- Přestože jsou analytické kapacity vzácně k dispozici, jsou *náhodně* rozptýleny po jednotlivých ministerstvech.
- Obecný nedostatek vzdělávání a snahy o budování analytických kapacit, který utvrzuje představu, že po těchto dovednostech není v české veřejné správě poptávka a ani nejsou žádoucí.

Dalším problémem je, že osoby s rozhodovací pravomocí obecně nevyžadují informace sloužící jako podklad pro rozhodování (evidenci). To následně ovlivňuje dovednosti, které vedoucí pracovníci poptávají při náborech zaměstnanců (viz výše uvedený odstavec). V Litvě tento problém vyřešili vytvořením ústředního útvaru odpovědného za zajišťování podložených informací a podkladů a analýz (Rámeček 3.7).

Rámeček 3.7. Litevské Vládní centrum pro strategickou analýzu (STRATA)

V roce 2017 bylo litevské Centrum pro monitorování a analýzu vědy a vzdělávání (MOSTA), které bylo dříve v gesci Ministerstva školství, vědy a sportu, převedeno pod Úřad vlády. Tento přesun byl motivován strategickou potřebou zajistit vedoucí roli pro oblast tvorby podložených informací a analýz v celé veřejné správě. V roce 2019 se centrum MOSTA oficiálně transformovalo na Vládní centrum pro strategickou analýzu (STRATA), jehož posláním je podporovat získávání vysoce kvalitních podložených informací (evidence) a veřejných znalostí vycházejících z objektivních informací. Záměrem je využít odborné znalosti centra k posílení evidence-informed rozhodovacích mechanismů, které umožní řádné strategické řízení na úrovni všech orgánů veřejné správy.

Současný právní rámec svěřuje centru STRATA širokou škálu odpovědností, které zasahují do různých fází cyklu tvorby politik. Vládní centrum pro strategickou analýzu odpovídá za:

- provádění predikcí, monitorování a evaluace v rámci systému strategického řízení,
- provádění tematických studií v odborných oblastech souvisejících s předchozím mandátem centra MOSTA,
- podpora kvality hodnocení dopadů regulace a *ex post* evaluace,
- poskytování poradenství na podporu informovaného rozhodování (EIDM),
- řízení sítě veřejných analytiků.

Centrum STRATA se podle mandátu zapojuje do několika fází přípravy a realizace hlavních dokumentů strategického plánování litevské vlády. STRATA hraje významnou úlohu při tvorbě strategických predikcí pro přípravu Strategie rozvoje státu do roku 2050 a Národního plánu rozvoje do roku 2030 a také při monitorování a hodnocení těchto plánů.

Centrum STRATA podporuje kvalitu hodnocení dopadů regulace (RIA) tím, že kontroluje kvalitu zpracování RIA majících významný dopad a poskytuje ministerstvům obecnou metodickou podporu. Od roku 2020 je centrum STRATA také odpovědné za kontrolu kvality právních předpisů s vyšším dopadem. Centrum STRATA společně s Úřadem vlády přezkoumává předběžné informace o RIA poskytnuté ministerstvy a rozhoduje, které legislativní projekty by měly být zařazeny na seznam legislativy s vysokým dopadem sestavovaný každého půl roku. V roce 2021 byly tyto pololetní seznamy nahrazeny seznamem pokrývajícím tříleté období (2021-2024) s možností revize. Po dokončení seznamu mohou ministerstva, která tyto právní předpisy připravují, požádat centrum STRATA o metodickou pomoc. Úřad vlády zasílá finální verzi RIA centru STRATA ke kontrole kvality. Centrum STRATA kontroluje kvalitu hodnocení dopadů.

Centrum STRATA se rovněž podílí na zajišťování kvality. Nabízí podporu ministerstvům, která připravují „návrhy informovaných rozhodnutí“, kam patří i RIA. V tomto ohledu STRATA spolupracuje s ministerstvy na provádění RIA. Jedním z takových příkladů je *ex ante* posouzení dopadů úlevových pobídek v souvislosti s pandemií onemocnění covid-19, kdy centrum STRATA poskytlo své odborné stanovisko k dopadům odhadovaným ministerstvem financí. Centrum STRATA dále vypracovalo některé průřezové metodické pokyny pro RIA.

Centrum STRATA může být také pověřeno, aby na vyžádání dohlíželo na kvalitu *ex post* evaluací regulace. Za koordinaci *ex post* evaluace odpovídá ministerstvo spravedlnosti, které plánuje požádat centrum STRATA o poradenství ohledně kvality zpětného hodnocení dopadů regulace.

Zdroj: OECD (2021^[19]).

Analytické kapacity nejsou koordinované

Stakeholderi, s nimiž jsme hovořili při přípravě tohoto Přehledu o stavu veřejné správy, uváděli, že odborné analytické kapacity sice existují, ale jsou rozptýleny na různých ministerstvech. Odborné znalosti zaměstnanců jsou ale spíše výsledkem jejich vlastní vůle než shora jdoucího rozhodnutí osob s rozhodovací pravomocí nebo představených o tom, že jsou tyto dovednosti žádoucí. V praxi nadále platí, že rozsah využití odborných analytických znalostí si do značné míry určuje příslušný zaměstnanec, který tyto dovednosti má, pokud mu je poskytnut čas, a je-li ochoten své analytické schopnosti využít.

Obecně nedostatečně koordinovaný přístup k odborným analytickým schopnostem v České republice představuje promarněnou příležitost pro uplatňování informovaného rozhodování (EIDM). Podle plánů Ministerstva vnitra by měl koordinaci mezi analytickými útvary v budoucnu zajišťovat ústřední analytický útvar a související síť resortních analytických útvarů. Ostatní země OECD využívají řešení, která se snaží usnadnit roli centrální koordinace, aby bylo možné ověřit, zda politiky fungují tak, jak mají (Rámeček 3.8). Tuto roli by v budoucnu mohl hrát VAU.

Rámeček 3.8. Spojené království – iniciativa „What Works“

Cílem iniciativy „What Works“ ve Spojeném království je zlepšit způsob, jakým vláda a další organizace vytvářejí, sdílejí a využívají (neboli „generují, interpretují a přijímají“) vysoce kvalitní podložené informace pro rozhodování. Iniciativa podporuje efektivnější a účinnější služby veřejného sektoru na celostátní i lokální úrovni. Síť „What Works Network“ se skládá ze sedmi nezávislých center iniciativy „What Works“ a čtyř přidružených členských organizací.

Národní poradce pro iniciativu „What Works“ působící na úřadu vlády propaguje a podporuje nezávislou síť „What Works“ a věnuje se následujícím průřezovým aktivitám:

- zajišťování činnosti průřezového poradního a pilotního panelu, v němž působí odborníci z akademické sféry a státní správy, tento panel poskytuje státním zaměstnancům bezplatné služby v oblasti testování politik a programů,
- sdílení poznatků z celé státní správy získaných centry „What Works“ a podpora diskuse o tom, jaké postupy se osvědčily (tj. „what works“),
- podpoře rozvoje státní správy prostřednictvím dovedností, schopností a odhodlání k efektivnímu využívání podložených informací (evidence),
- podpoře tvůrců politik při přijímání informovaných rozhodnutí ohledně investic do efektivních služeb přinášejících hodnotu pro občany.

Zdroj: UK Government (2022^[42]).

Analytické schopnosti jsou na českém pracovním trhu zřídka dostupné

Významným problémem české veřejné správy je, že její náborová politika představených upřednostňuje pracovní zkušenosti ze státní správy před jinými zkušenostmi v soukromém nebo veřejném sektoru (viz kapitola 6). Na úrovni jednotlivých institucí to představuje riziko, že veřejná správa obecně nezískává na vedoucích pozicích prospěch z externích znalostí, jež by přinášeli zejména zaměstnanci, kteří se mohou podílet o vlastní zkušenosti s řízením behaviorálních a kulturních změn.

Analytické schopnosti mají zásadní význam pro efektivní získávání a využívání podložených informací a podkladů pro rozhodování. Ve světě, který se stále více digitalizuje, jsou nesmírně důležité zejména matematické, přírodovědné a výzkumné dovednosti, dovednosti v oblasti práce s daty i související měkké dovednosti. Dramaticky narůstá objem, rychlost vzniku a rozmanitost dat a „datová gramotnost“ se pro

státní zaměstnance stává nutností (OECD, 2017^[43]). Na ministerstvech musí pracovat datoví odborníci nebo ekonomové či statistici vybavení potřebnými dovednostmi pro práci s daty, aby bylo možné zajistit řádné využití informací získaných z takových podkladů a vhodné zadávání externích hodnocení a posudků. Takový přístup může vyžadovat vytvoření většího počtu programů zaměřených na kvantitativní analytické dovednosti, zejména v oblasti ekonomie.

Česká republika vykazuje relativně nízkou úroveň vzdělávání mezi zaměstnanci veřejného sektoru (10,2 % v roce 2021 ve srovnání s průměrem EU27, který činil 18,6 %, ke zhoršení pravděpodobně došlo v důsledku související pandemie onemocnění covid-19). Česká republika zůstává pod průměrem EU, i pokud jde o podíl zaměstnanců veřejné správy s ukončeným terciárním vzděláním (45,3 % oproti průměru EU 55,3 %). Cíl pro dosažení úrovně EU v oblasti terciárního vzdělání zůstává vzdálený. Česká republika se rovněž potýká s problémy při získávání mladých lidí do státní služby. U zastoupení státních zaměstnanců mladších 39 let se řadí mezi země EU ve spodní polovině žebříčku, což vede k potenciálním obavám o stabilitu státní správy (European Commission, 2022^[24]).

Vzdělávání a budování kapacit neodpovídá záměru uplatňovat principy informovaného rozhodování (EIDM)

Základem pro informované rozhodování (EIDM) je odborná příprava, je totiž nepravděpodobné, že budou všichni nově jmenovaní státní zaměstnanci vybaveni kompletním souborem dovedností, aby mohli ihned začít uplatňovat principy informovaného rozhodování (EIDM). Jak již bylo řečeno, přestože existují i mezery v datech, problematické je sdílení dat a zásadní nedostatky ve vzájemné provázanosti (interoperabilitě) systémů jednotlivých ministerstev. Je tak pravděpodobnější, že uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) nebude správně chápáno, protože například dnes se jen zřídka vyžaduje zpracování výzkumu anonymizovaných propojených dat.

Česká státní správa uznává nutnost průběžného vzdělávání státních zaměstnanců v řadě oblastí, a to včetně těch, které se týkají informovaného rozhodování (EIDM). Ministerstvo vnitra ČR a jeho Odbor hlavního architekta eGovernmentu pravidelně pořádají pro zaměstnance veřejné správy školení a workshopy o otevřených datech. Cílem je vybavit zaměstnance veřejné správy odpovídajícími znalostmi a dovednostmi pro publikování dat veřejné správy ve formátu otevřených dat. Součástí těchto školení je tedy i rozvoj dovedností v oblasti otevřených dat (OECD, 2018^[28]). I přes množství uskutečněných školení, v roce 2021 absolvovalo tyto vzdělávací kurzy více než 1 000 zaměstnanců veřejné správy, není zřejmé, do jaké míry se díky nim podařilo ve veřejné správě začít uplatňovat otevřenější přístup podtrhující důležitost dat. Metriky používané ve výročních zprávách Ministerstva vnitra zahrnují počet poskytovatelů otevřených dat a počty dostupných datových sad (viz níže), chybí ale ukazatele využití dat. Evaluační jednotka Národního orgánu pro koordinaci na Ministerstvu pro místní rozvoj zahájila v roce 2015 sérii každoročních evaluačních konferencí, které se zabývají především hodnocením programů Evropských strukturálních fondů. Díky otevřené diskusi o evaluačních technikách a sdílení zkušeností jsou tyto konference příležitostí pro setkávání odborníků, kteří se věnují tématům souvisejícím s evaluací. Mohou spolu hovořit o tom, které postupy se osvědčily, a které ne. Tématem těchto konferencí bylo mimo jiné zlepšování srozumitelnosti sdělovaných výsledků, zlepšení dopadů hodnocení a lepší propojení evaluací s řízením a tvorbou politik (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2015^[44]).

Závažný nedostatek hodnotících a analytických kapacit v rámci státní správy byl označen za zásadní nedostatek, který je třeba překonat, má-li se v České republice úspěšně rozvíjet informované rozhodování (EIDM). OECD Digital Government Index zjistil, že je pracovníkům veřejné správy v oblastech, jako jsou analýza dat při tvorbě politik a poskytování služeb (8 zemí, tj. 28 %), umělá inteligence (9 zemí) a použitelnost a přístupnost dat (v každé oblasti vždy 6 zemí) nabízeno jen málo příležitostí ke vzdělávání. Příkladem komplexního přístupu ke vzdělávání pracovníků ve veřejné správě je GDS Academy ve Spojeném království a School of Public Service v Kanadě (OECD, 2021^[45]).

Jak Komise RIA, tak oddělení RIA na Úřadu vlády (viz níže) zajišťují školení pro státní zaměstnance a rozvíjejí kapacity v oblasti uplatňování RIA (OECD, 2021^[7]). OECD byla informována o případech, kdy jednotliví zaměstnanci z několika různých ministerstev prováděli RIA z vlastní iniciativy, aby podpořili osoby s rozhodovací pravomocí při tvorbě politik na principu evidence-based. Jakkoli jsou tyto případy vzácné, ukazují, že současní tvůrci politik mají v rámci státní správy v ČR možnost RIA provádět. Významným problémem ale bylo, že i v těchto případech se RIA zpravidla začala provádět až ve velmi pozdních fázích rozhodovacího procesu. Kvůli pozdnímu zahájení bylo obtížnější získat informace o možných dopadech a zapojit dotčené strany. Je třeba také poznamenat, že ačkoli přesné funkce VAU zatím nejsou definovány, očekává se, že jedním z jeho úkolů bude poskytování školení státním zaměstnancům.

Překážkou pro informované rozhodování (EIDM) může být nedostatek zdrojů. Zdroje souvisejí nejen se zohledněním budoucích nákladů souvisejících s problematikou dat v rozpočtu, ale uplatňování všech aspektů informovaného rozhodování (EIDM) si také žádá významné investice. Ministerstva musí mít tedy pro to, aby mohla tvořit politiky na principu evidence-informed dostatečné zdroje a rovněž musí mít k dispozici odpovídající zdroje pro zajišťování dohledu. Personální zajištění oddělení RIA je srovnatelné s průměrem OECD, i když je třeba poznamenat, že úroveň personálního zajištění se v jednotlivých zemích značně liší (OECD, 2021^[7]).

Hodnocení institucí a dokumentů hrajících klíčovou roli při informovaném rozhodování (EIDM)

Za vytváření poptávky po informovaném rozhodování EIDM v České republice nesou odpovědnost instituce ústřední státní správy. Mezi hlavní subjekty patří Ministerstvo vnitra, které celkově odpovídá za veřejnou správu včetně státní služby, a Úřad vlády. Tyto subjekty jsou odpovědné za vytváření vládních dokumentů, jako jsou strategie a pokyny cílené mimo jiné na zlepšování regulace. Rady vlády hrají důležitou roli jak při posuzování návrhů na regulaci, tak při podpoře jejich veřejné kontroly (více informací o radách vlády je uvedeno v kapitolách 1 a 2).

Za dohled nad regulací odpovídá další významný subjekt. Komise RIA, která byla ustavena v roce 2011, je odpovědná za hodnocení dopadů návrhů regulace předložených vládou a podléhajících RIA. Česká vláda před nedávnem oznámila zřízení Vládního analytického útvaru (VAU) při Úřadu vlády, v současné době ale zatím není jasné, jaká bude jeho konečná role.

Hodnocení hlavních dokumentů vlády

Mezi klíčové dokumenty patří kompetenční zákon, Legislativní pravidla vlády z roku 1998, která byla novelizována v roce 2018, různé vládní strategie a metodiky pro zdokonalování regulatorních politik. Stejně jako všechny země OECD i Česká republika zveřejnila zásady politiky regulatorní reformy na vládní úrovni (OECD, 2021^[7]).

Kompetenčnímu zákonu se podrobněji věnuje kapitola 2. Legislativní pravidla vlády stanoví obecné postupy pro tvorbu právních předpisů v České republice. Informace o vládní strategii pro zdokonalování regulatorních politik a také konkrétní postupy, jsou uvedeny níže.

Zastřešujícími vládními strategiemi týkajícími se uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) jsou:

- Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020 (Ministerstvo vnitra ČR, 2014^[30]).
- Strategický rámec Česka republika 2030 (Úřad vlády České republiky, 2017^[14]).
- Metodika přípravy veřejných strategií (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2018^[46]).
- Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030, KOVES (Ministerstvo vnitra ČR, 2019^[47]).

Již v minulosti bylo konstatováno, že česká veřejná správa zaostává v řadě oblastí za ostatními evropskými zeměmi (Ministerstvo vnitra ČR, 2014_[30]). Součástí odůvodnění zpracování Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020 bylo, že v České republice chyběl koncepční dokument pro rozvoj veřejné správy. Druhým důvodem byla nutnost splnění předběžných podmínek, které Evropská komise vyžadovala, aby bylo možné čerpat prostředky z Evropských strukturálních a investičních fondů (Ministerstvo vnitra ČR, 2014_[30]). Uvedený druhý bod se dotýká zejména informovaného rozhodování (EIDM), protože Evropské strukturální a investiční fondy stanovily přísné požadavky pro monitorování a hodnocení programů, což vedlo k potřebě získávání informací a dat potřebných pro sledování pokroku při realizaci programů.

Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020 uznal, že regulační prostředí v České republice je možné dále zdokonalit. Několik strategických cílů stanovených v dokumentu se týkalo lepšího uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM). Například specifický cíl 1.2 se zaměřil na zlepšení RIA, vypracování metodiky pro měření administrativní zátěže a vytvoření mechanismu *ex post* RIA (Ministerstvo vnitra ČR, 2014_[30]). Podle hodnotící zprávy zrealizovalo Ministerstvo průmyslu a obchodu v roce 2015 šedesát dva opatření ke snížení administrativní zátěže podnikatelů, čímž překročilo původní cíl šedesátí opatření. Bylo stanoveno dalších čtyřicet opatření, z nichž většina byla realizována do roku 2019. Ministerstvo vnitra mezitím zahájilo realizaci projektu na snižování administrativní zátěže občanů a veřejné správy.

Slabou stránkou české státní správy nadále zůstává naplňování a realizace navrhovaných výstupů různých strategických dokumentů. Důležitým cílem strategie bylo vytvoření rámce pro pravidelnou *ex post* evaluaci účinnosti stávající regulace prostřednictvím *ex post* RIA. Metodický rámec vypracovaly dvě pracovní skupiny pod vedením Úřadu vlády. Tento návrh však vláda v roce 2021 zamítla, na jeho dokončení se stále pracuje v meziresortním připomínkovém řízení a jeho osud není jasný.

Při předchozí evaluaci Strategického rámce rozvoje veřejné správy 2014-2020 se zjistilo, že došlo ke zpoždění při řízení a zavádění prvků procesního řízení a zavádění vybraných aspektů. Mimo jiné nebyly včas splněny specifické cíle týkající se snižování administrativní zátěže a zavedení systému měření a hodnocení (Ministerstvo vnitra ČR, 2017_[48]). Kromě toho bylo konstatováno, že prosazování konkrétních potřeb určitých zájmových skupin nebo politiků je v rozporu s principy informovaného rozhodování (EIDM) a ztěžuje realizaci Strategického rámce podle původního záměru (Ministerstvo vnitra ČR, 2017_[48]).

Přestože se Strategický rámec Česká republika 2030 týká udržitelného rozvoje, dotýká se také řady aspektů souvisejících s informovaným rozhodováním (EIDM). Zejména obsahuje kapitolu o řádné správě věcí veřejných, která uvádí: „Občané a občanky participují na rozhodování o věcech veřejných a stát jim k tomu vytváří vhodné podmínky. Veřejná správa prostřednictvím veřejných politik dlouhodobě zvyšuje kvalitu života obyvatel a obyvatelek České republiky a naplňuje cíle udržitelného rozvoje“ (Úřad vlády České republiky, 2017_[14]). Jedním ze specifických cílů je „zvýšení inkuzivity vládnutí, tedy reálné možnosti zapojení občanů a občanek do rozhodování o věcech veřejných, resp. do tvorby veřejných politik“ (Úřad vlády České republiky, 2017_[14]). Prostředkem k dosažení tohoto cíle bude „intenzivnější využívání forem demokracie participativní, která klade důraz na přímé zapojení do rozhodování, a demokracie deliberativní orientované k diskusi a vzájemnému přesvědčování. Možností je např. veřejné připomínkování legislativních návrhů, ať už je předkladatelem těchto návrhů vláda, či kdokoliv jiný, využívání referend nebo přizvání občanů a občanek ke spoleurozhodování o rozpočtových prioritách (participativní rozpočtování), zvláště na místní úrovni“ (Úřad vlády České republiky, 2017_[14]).

Cílem strategického rámce je také zlepšení databáze podložených informací a dat pro informované rozhodování (EIDM): „Druhým důležitým krokem k dosažení soudržnosti veřejných politik bude posílení strategického přístupu a větší důraz na odhad dopadů a zpětné hodnocení. U každého rozhodnutí je třeba zvažovat dopady na jiné oblasti, zvláště pak dopady dlouhodobé a pokud možno vytvářet varianty řešení.“ (Úřad vlády České republiky, 2017_[14]).

Strategické cíle v klíčové oblasti dobrého vládnutí, které se nejvíce dotýkají uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM), vyžadují, aby měli tvůrci politik k dispozici kvalitní a snadno dostupná data a informace pro potřeby rozhodování, aby byla podporována inovativní řešení pro zdokonalování dlouhodobé účinnosti politik a aby se zvýšila spokojenost uživatelů veřejné správy (Oddělení udržitelného rozvoje, 2021^[49]).

Strategický rámec Česká republika 2030 obsahuje typologii nástrojů, které mají přispět k dosažení vytyčených cílů. Celkem 5 strategických cílů zahrnuje 15 specifických cílů a 59 opatření a doporučení. Evaluace Strategického rámce pro udržitelný rozvoj poukázala jak na nadužívání preferovaných nástrojů, tak na relativní opomíjení jiných nástrojů. Nepochota využívat širokou škálu nástrojů může zbytečně omezit databázi podložených informací a dat pro rozhodování. Je-li taková databáze vymezena jen úzce, mají osoby s rozhodovací pravomocí reálně jen málo možností, ze kterých si mohou vybírat (OECD, 2021^[5]). Evaluace zdůraznila, že téměř 60 % vybraných nástrojů se týká strategických/plánovacích/projektových a organizačně institucionálních/procesních nástrojů. Ačkoli to samo o sobě nemusí představovat problém, evaluace poukázala na některé nedostatky související s dosti okrajovým používáním dalších nástrojů:

*Příkladem může být cíl 24.2, určený k pokroku v ex ante hodnocení dopadů veřejných politik. Ten je řešen pouze úkoly strategického a plánovacího charakteru. Rozšíříme-li záběr na celý strategický cíl, vzroste zastoupení dalších typů nástrojů, nicméně v rámci specifického cíle se jedná v podstatě o „sázku na jednu kartu“ ... **U každého specifického cíle by proto bylo třeba znovu promyslet, jestli dává koncentrace na jeden typ nástrojů smysl** (protože jsou jediné možné, protože jsou daleko neúčinnější, protože jako jediné dosud v nástrojovém mixu u dané problematiky chybí apod.), **nebo je-li vedena jen skutečnost, že k využití jiného typu nástrojů není vůle, kapacita apod.** [původní důraz] (Oddělení udržitelného rozvoje, 2021^[49]).*

Zejména bylo konstatováno, že se dostatečně nevyužívají nástroje pro participaci a deliberaci. Například při plnění cílů v klíčové oblasti Odolné ekosystémy bylo zjištěno, že: „Praktická absence participativních a deliberativních nástrojů vykazuje silné naplnění předpokladu o využití pouze odborných znalostí a kapacit pro strategické řízení oblastí spadajících do klíčové oblasti Odolné ekosystémy. A tedy možné významné abstrahování od diskuse daných problematik s veřejností či mizivé snahy o zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů“ (Oddělení udržitelného rozvoje, 2021^[49]).

Zpracování Metodiky pro přípravu veřejných strategií bylo zahájeno v roce 2018. Společně s dalšími dokumenty, na které metodika odkazuje, jako jsou Metodika systematického přehledu poznatků pro tvorbu a evaluaci veřejných strategií a Průvodce souborem znalostí projektového řízení, spolu s Typologií strategických a prováděcích dokumentů (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2017^[50]), poskytují celkový rámec pro tvorbu veřejných strategií v České republice.

Vzhledem k jejich množství, v současnosti je téměř tolik vládních strategií, kolik je dnů v roce, má jejich řádná tvorba, implementace a evaluace zásadní význam pro fungování české veřejné správy. I přesto je ale velkým problémem přimět českou veřejnou správu, aby při tvorbě veřejných strategií používala metodiku. Provedená evaluace Strategického rámce upozornila na skutečnost, že méně než čtvrtina veřejných strategií byla zpracována s využitím metodiky (Ministerstvo vnitra ČR, 2017^[48]). Tvorba veřejných strategií, která příliš nerespektuje uplatňování jednotných pravidel, ztěžuje sladování rozdílů a komplikuje rámec pro vytváření veřejných politik. I následné monitorování a evaluace jsou následně izolovanější a omezují se příležitosti pro sdílení poznatků v horizontální rovině.

Zásadní role, kterou hraje informované rozhodování (EIDM) při tvorbě strategických dokumentů, je uznávána (Rámeček 3.9). Materiál proto poskytuje tvůrcům politik solidní základ pro tvorbu strategií, ve kterých se zohledňuje informované rozhodování (EIDM). V praxi ale veřejné strategie neukládají povinnost poskytovat informace, které by se mohly stát ověřeným podkladem pro rozhodování (evidence). K dalším nedostatkům zjištěným během přípravy Přehledu o stavu veřejné správy patří obecně nedostatečná evaluace strategií, tj. převládá mentalita, kdy se na strategii po jejím vypracování „zapomene“, a nízká míra koordinace a soudržnosti při tvorbě strategií (viz kapitola 2).

Rámeček 3.9. Prvky informovaného rozhodování (EIDM) v Metodice přípravy veřejných strategií

Principy tvorby veřejných strategií stanovují, že je strategie třeba připravovat:

- transparentně a objektivně, do jejich přípravy je zahrnut široký okruh stakeholderů, pokud je to možné, těží se ze stávajících znalostí,
- v podobě a kvalitě, která umožní učinit informované a odpovědné rozhodnutí,
- koordinovaně s jasně vymezenými rolemi a odpovědnostmi,
- na základě podložených informací a podkladů (evidence) včetně předpokládaného dopadu, který je později vyhodnocen z hlediska reálného přínosu a dopadu strategie,
- s důrazem na výstupy stanovující konkrétní a adresná opatření včetně stanovení metrik pro měření úspěšnosti a postupu jejich implementace,
- tak, aby je bylo možné průběžně vyhodnocovat a poučit se z daného procesu,
- s odpovídajícím financováním, aby bylo možné je plně implementovat a vyhodnotit.

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2018_[46]).

Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030 (KOVES) navazuje na Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky, jehož platnost skončila v roce 2020. KOVES vychází ze Strategického rámce a dalších výše uvedených klíčových dokumentů a také z Bílé knihy o budoucnosti Evropy. V roce 2018 byla vytvořena pracovní skupina, která se podílela na tvorbě KOVES. Členy komise, která se sešla celkem pětkrát, byli zástupci hlavních stakeholderů z řad ústředních orgánů státní správy. V roce 2018 byl také po dobu dvou měsíců k dispozici dotazník pro veřejnost (Ministerstvo vnitra ČR, 2019_[47]). To vše naznačuje, že byl při tvorbě KOVES dodržen detailní a transparentní proces, přestože není zřejmé, jak byla získaná zpětná vazba zapracována do konečného návrhu.

Prvním specifickým cílem třetího strategického cíle KOVES je zdokonalení rozhodování a plánování na principu evidence-informed (EIDM). Cíle má být dosaženo prostřednictvím:

- Rozvíjení dovedností analytiků ve veřejné správě.
- Podpory vytváření analytických týmů ve státní správě.
- Podpory rozhodování na základě podložených dat a informací a jejich kritického vyhodnocení.
- Zveřejňování analýz a doprovodných dat na jednom místě tak, aby se usnadnilo jejich sdílení.
- KOVES také jako jeden z cílů uvádí vyšší podporu hodnocení dopadů regulace, tzv. RIA.

KOVES také jako jeden z cílů uvádí vyšší podporu hodnocení dopadů regulace, tzv. RIA.

Zajištění vhodného provádění KOVES bude mít zásadní význam. Jak sám KOVES uvádí, jedná se o živý dokument (společně s akčními plány) a je pro něj vymezen určitý časový rámec, při jeho provádění by tedy měla existovat určitá flexibilita. Bude proto nutné vypracovat dvanáct monitorovacích a hodnotících zpráv, které zhodnotí provádění KOVES a souvisejících akčních plánů. Součástí provádění KOVES je *ex post* evaluace dopadů Strategického rámce 2014-2020 na českou veřejnou správu. Evaluace by měla pomoci získat základní informace o úrovni uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) ve veřejné správě, např. podle výsledků prezentovaných ve výročních zprávách vydávaných Ministerstvem vnitra, evaluace může být poté využita pro stanovení přidané hodnoty KOVES, pokud jde o uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM). Tyto zprávy by neměly sloužit pouze pro vykazování informací o dodržování předpisů, přestože i to je důležité, ale měly by spíše ověřovat stav provádění KOVES, odhalovat potenciální dosud neviděná problematická místa a zajišťovat neustálou spolupráci a podporu všech potřebných stakeholderů.

Posouzení vedení při zdokonalování právní regulace

Jak již bylo uvedeno, nástroje pro řízení regulace, včetně hodnocení dopadů regulace a *ex post* evaluace regulace jsou významným doplňkem uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM). RIA je jedním z nejdůležitějších nástrojů, který zajišťuje, aby politiky a právní předpisy vycházely z nejlepších dostupných podkladů. Současná pravidla pro *ex ante* rozhodování v České republice pocházejí z roku 2016 a zahrnují jak zapojení stakeholderů, tak RIA (OECD, 2021^[7]). Povinnost provádět RIA je stanovena v Legislativních pravidlech vlády (Vláda České republiky, 1998^[51]). Podrobné pokyny jsou uvedeny v Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace.

RIA byla do legislativního procesu v České republice zavedena v roce 2007 po dvou letech pilotního testování. Současně byly přijaty Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace. Za koordinaci rámce RIA a dohled nad kvalitou RIA v té době odpovídalo Ministerstvo vnitra.

Rámec hodnocení dopadů regulace (RIA) prošel v České republice v roce 2011 zásadní reformou. Odpovědnost za koordinaci byla převedena na Úřad vlády a byl zřízen zvláštní orgán, který dohlíží na kvalitu RIA – Komise RIA (viz níže).

Podle Legislativních pravidel vlády jsou ministerstva a další ústřední orgány státní správy, které připravují návrhy právních předpisů, povinny provádět hodnocení dopadů regulace podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace. Posouzení dopadů se vyžaduje u každého legislativního návrhu připravovaného vládou a také při přípravě materiálů nelegislativní povahy, v jejichž závěrech je navrhováno legislativní řešení mající věcné dopady na podniky, orgány státní správy a samosprávy a občany. Na právní předpisy navrhované členy Parlamentu (poslanci a senátoři) a krajskými zastupitelstvy se povinnost provádět RIA nevztahuje.

Povinnost provést RIA je potvrzena ve chvíli, kdy je schválen Plán legislativních prací vlády (nebo Plán nelegislativních prací). Na základě kritérií popsanych v Legislativních pravidlech vlády předkladatel uvede, zda bude k návrhu (tj. tam, kde se předpokládají významné dopady) provedena RIA. Komise RIA má možnost se k plánu legislativních prací vlády vyjádřit a upozornit na případy, kdy se její názor na nutnost provedení RIA liší od názoru předkladatele návrhu.

Podle Legislativních pravidel vlády by měl být u všech legislativních dokumentů stanoven přehled dopadů ještě před rozhodnutím o tom, zda je daný problém možné řešit prostřednictvím právní regulace. Přehled dopadů obsahuje popis problému, cíle vládního opatření, určení dotčených subjektů, kvalitativní popis možných dopadů a odůvodnění nutnosti legislativního řešení formou porovnání různých alternativ (jedná se vlastně o jakousi „jednodušší RIA“). Na základě přehledu dopadů se pak rozhodne, zda bude provedena úplná RIA.

Podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace by měla být RIA provedena vždy, když jsou v přehledu dopadů předběžně identifikovány vznikající nové a rozsáhlé dopady na následující oblasti:

- Státní rozpočet a veřejné rozpočty.
- Administrativní zátěž pro orgány veřejné správy.
- Náklady plynoucí z regulace pro podnikatele a občany.
- Konkurenceschopnost.
- Ekonomické a právní vztahy jak mezi orgány veřejné správy, tak i soukromými subjekty.

Obecné zásady neupřesňují, co se rozumí „rozsáhlými dopady“, což odpovídá praxi v mnoha jiných zemích OECD. Rozhodnutí o tom, co se za takové dopady považuje, je ponecháno na uvážení jednotlivých ministerstev. Proto je tak důležité druhé stanovisko a kontrola Komise RIA, a to již ve fázi přípravy plánu legislativních prací vlády, která je velmi důležitá pro včasné určení legislativních návrhů, které by měly projít RIA.

Pokud předseda Legislativní rady vlády neudělí výjimku z povinnosti o provedení RIA, musí se RIA provést ke všem legislativním návrhům, které nejsou zahrnuty do Plánu legislativních prací vlády (nebo Plánu nelegislativních prací).

RIA se neprovádí u novely ústavního zákona, zákona o státním rozpočtu, v případech krizových situací a v některých dalších případech, pokud jsou dopady nevýznamné nebo byl již stanoven způsob implementace (např. právním předpisem vyššího stupně nebo nařízením EU). Předseda Legislativní rady vlády může udělit výjimku z povinnosti provést RIA pouze ve výjimečných případech. Počet výjimek se ale zdá být poměrně vysoký [113 z 386 návrhů v roce 2020 (Eršil, 2018^[521])]. Ministerstva ve většině případů výjimky odůvodňují naléhavými důvody. V roce 2021 bylo 72,8 % návrhů zákonů, 77,1 % návrhů usnesení vlády a 91,7 % ministerských vyhlášek předloženo vládě bez provedení RIA. Tato relativně vysoká čísla se zdají být neopodstatněná, a to i přesto, že návrhy mnoha právních regulací byly připraveny v průběhu pandemie onemocnění covid-19 v rámci nouzového stavu.

Český systém hodnocení dopadů regulace nemá stanoven prahový test, který by určil, zda je třeba provést RIA, nebo zda podle odhadovaných dopadů postačí zjednodušená RIA. Každý ministr tak má značnou volnost při rozhodování, zda je pro daný návrh regulace nutné provedení RIA.

O tom, do jaké hloubky bude RIA provedena, rozhoduje předkladatel návrhu. Měla by však respektovat zásadu proporcionality. Komise RIA následně posuzuje, zda je úroveň analýzy přiměřená potenciálním dopadům návrhu.

Podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace by stanovisko RIA mělo obsahovat popis problému, zdůvodnění potřeby legislativního řešení, dotčené subjekty a výsledky konzultací. Měly by být posouzeny:

- dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty,
- dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR,
- dopady na podnikatelské prostředí,
- dopady na územní samosprávné celky (obce a kraje),
- sociální dopady,
- dopady na spotřebitele,
- dopady na životní prostředí,
- dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů,
- dopady na výkon státní statistické služby,
- dopady na korupční rizika,
- dopady na bezpečnost nebo obranu státu.

Někteří státní zaměstnanci vnímají Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace jako poměrně složité a obtížně srozumitelné (Úřad vlády České republiky, 2020^[39]).

Metodickou pomoc při přípravě jednotlivých RIA může poskytnout Oddělení RIA, které je rovněž odpovědné za koordinaci procesu RIA (viz část věnovaná dohledu nad právní regulací). Oddělení RIA také připomínkuje kvalitu jednotlivých RIA v rámci meziresortního připomínkového řízení.

Podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace by měla být závěrečnou fází procesu RIA *ex post* evaluace dopadů regulace. V této fázi by měly být vyhodnoceny nesrovnalosti mezi skutečnými a zamýšlenými dopady regulace. *Ex post* evaluace se však provádí jen zcela výjimečně, a to kvůli její nedostatečné vymahatelnosti (nikdo nekontroluje, zda evaluace skutečně proběhla), chybějící poptávce (nikdo evaluaci nepožaduje) a poměrně výraznému odporu ze strany státních zaměstnanců a nedostatku analytických kapacit.

Na základě uskutečněných rozhovorů i podle hodnocení provedených vládou a nezávislými think-tanky je kvalita RIA v České republice poměrně nízká. RIA se mnohdy zpracovává pouze formálně, aby se odůvodnila již přijatá rozhodnutí. Jednou z největších výzev bývá identifikace problému a stanovení cílů, které bývají příliš obecné. Často nejsou řádně určeny dopady, navíc jsou málokdy kvantifikovány. Mezi vybranými alternativami bývají minimální rozdíly a jen zřídka se zvažují i jiná řešení než prostřednictvím právní regulace [viz například Münich (2019^[53]) a Eršil (2018^[52])].

Efektivnější zapojení institucí a nástrojů do rozvíjení informovaného rozhodování (EIDM)

Veřejná správa hraje při prosazování informovaného rozhodování (EIDM) hlavní roli. Kromě již zmíněných úkolů souvisejících s rozvíjením kapacit a dovedností, veřejná správa z praktického hlediska generuje velkou část dat, jež jsou základem pro informované rozhodování (EIDM). Data ovšem nemohou být generována, pokud neexistují adekvátní instituce a nevyužívají se odpovídající nástroje. Kultura hodnocení dopadů regulace v české veřejné správě dosud plně nezakořenila. Evaluace se, až na některé příkladné výjimky, obecně neprovádějí, a pokud se provedou, jejich dopad je omezený, neboť se jejich zjištění nevyužívají ve prospěch přeformulování politik.

Chybějící evaluace způsobují významnou mezeru v dostupnosti podložených informací a podkladů pro rozhodování

Informované rozhodování (EIDM) není lineární proces. Rozhodnutí přijaté v určitém okamžiku trvá neomezeně dlouho. Okolnosti se ale mění (neúmyslně i neočekávaně) a politiky by tak měly být pravidelně přezkoumávány, aby se ve veřejném zájmu zajistila v průběhu času jejich relevance (OECD, 2020^[15]). V současném politickém klimatu se objevují výzvy k určitým administrativním reformám. Jejich provádění a následné kroky ale bývají v české státní správě obecně slabé. Například u naprosté většiny veřejných strategií není stanovena povinnost předkládat podklady, které by umožňovaly sledovat jejich realizaci. Bez ohledu na obecně nedostatečné provádění měření a evaluací v celé České republice (viz níže) byla některá hodnocení provedena. Obvykle se však omezila pouze na hodnocení procesů posuzující zejména včasné dodání určitých výstupů (např. zpráv apod.). U ještě nižšího počtu veřejných strategií bylo provedeno hodnocení dopadů, které by posoudilo, zda přinášejí původně zamýšlené výsledky (viz kapitola 2). OECD se setkala s příklady situací, ve kterých byla jen malá politická ochota poskytnout jakékoli podkladové informace, protože rozhodnutí již bylo přijato. Na druhou stranu některé osoby s rozhodovací pravomocí byly otevřenější a svá rozhodnutí založily na dostupných podložených informacích (Rámeček 3.10).

Rámeček 3.10. Příklad úspěšné RIA: Regulace k omezení hazardního hraní v ČR

Od roku 1990 do doby po roce 2010 se hraní hazardních her stalo v České republice závažným společenským problémem. Došlo k prudkému nárůstu závislostí a sociálně-patologických jevů spojených s hazardními hrami, mimo jiné i v důsledku velkého počtu kasin a výherních hracích přístrojů, přičemž tento počet byl nepoměrně vyšší než v jiných zemích Evropské unie. Právní úprava z 90. let tyto problémy z mnoha pohledů neřešila, což se týkalo i kompetencí obcí při povolování, nástupu nových technologií apod.

Česká veřejnost tuto situaci vnímala jako jeden z nejdůležitějších společenských problémů, nicméně pokusy o zavedení nové regulace několikrát ztroskotaly.

Ministerstvo financí začalo v r. 2014 připravovat nový zákon o hazardních hrách a rozhodlo se spolupracovat s expertním týmem, do kterého přizvalo externí odborníky. Nová regulace měla vycházet

z dostupných podkladů a dat. Tento proces vedl v roce 2016 ke schválení zákona o hazardních hrách, který vstoupil v platnost v roce 2017.

Projekt financovaný EU podpořil proces hodnocení dopadů regulace (RIA) s cílem vytvořit modelovou *ex ante* RIA, která by sloužila jako příklad dobré praxe pro ostatní ministerstva. Projektový tým musel zpočátku čelit silnému odporu ze strany zaměstnanců ministerstva financí, ale předběžné výsledky, včetně posouzení sociálních nákladů na řešení závislosti na hazardních hrách, pomohly doložit, že taková analýza může přispět k lepším výsledkům.

Jedním cílů regulace bylo snížení sociálních rizik hazardních her a jejich dopadu. Na základě podložených informací odrážejících zkušenosti z jiných zemí byla provedena *ex ante* analýza potenciálních dopadů všech stanovených opatření. Na základě měření dopadů, zejména pokud jde o snížení sociálních nákladů, byla jako preferované řešení zvolena kombinace opatření. V kvantifikaci byly zohledněny finanční náklady na osobní bankrot, náklady na ztrátu produktivity (práce, domov), náklady na nezaměstnanost (hledání práce), náklady související s trestnou činností a právní náklady (policie, soud), osobní a rodinné náklady (v emocionální oblasti), náklady na léčbu atd.

Byl také uplatněn přístup analyzující chování, který umožnil identifikovat některé kognitivní předsudky, jako je předsudek optimismu a iluze kontroly vedoucí k přeceňování pravděpodobnosti úspěchu. Kromě toho byly provedeny experimenty testující jednotlivá řešení. Bylo zjištěno, že varování před hrou neovlivňuje chování hráčů, ale informace o limitech (administrativních a sebeomezujících) a oznámení o jejich stavu během hry ano (např. snížení sázek a prodloužení doby mezi jednotlivými spiny).

V rámci procesu došlo na konzultace s mnoha stakeholdery, včetně sdružení provozovatelů hazardních her, NNO, obcí, finanční správy, adiktologů, bank, poskytovatelů internetových služeb, Evropské komise atd.

Ex post RIA provedená v roce 2021 ukázala, že regulace hazardního hraní z roku 2016 je plně funkční a plní svůj účel. Kromě jiného také chrání hráče před rizikem závislosti na hazardních hrách díky řadě přijatých adiktologických a sebeomezujících opatření. Kromě toho existuje rejstřík osob vyloučených z účasti na hazardních hrách, v němž je zapsáno přes 200 000 jedinců. Zejména v důsledku nové regulace hazardního hraní klesl od roku 2017 počet výherních hracích přístrojů o 62 %, z 53 554 na 20 269. V letech 2013-2014 bylo přibližně 115 000-130 000 osob s vysokým rizikem problémového hráčství. V letech 2017-2019 to bylo podle odhadů přibližně 60 000-74 000 osob.

Zdroj: Na základě prezentace Úřadu vlády ČR na workshopu organizovaném organizací RegWatchEurope věnovanému získávání politické podpory v Praze 8. června 2022.

Podle účastníků, kteří se zapojili do rozhovorů, je jedním z důvodů, proč se evaluace veřejných politik neujaly, skutečnost, že se provádění evaluace považuje za administrativní zátěž. Vzhledem k nedostatku evaluací veřejných politik v ČR může česká veřejná správa těžit ze zkušeností získaných při provádění monitorování a hodnocení v rámci členství v Evropské unii a ze související kultury. Podobně jako tomu bylo v řadě zemí OECD, i některé české subjekty by mohly rozšířit svou působnost, a systematictěji rozvíjet kulturu provádění přezkumů a evaluací v rámci celé státní správy. Nedávno přijaté doporučení Rady OECD k hodnocení politik (OECD Recommendation of the Council on Policy Evaluation) vyzývá členské země, aby skrze podporu evaluací pomáhaly rozvíjet kulturu učení se a přijímání odpovědnosti (Rámeček 3.11).

Rámeček 3.11. Doporučení Rady OECD k hodnocení veřejných politik

Doporučení Rady OECD k hodnocení veřejných politik vyzývá členské země, aby institucionalizovaly hodnocení veřejných politik na ústřední úrovni. Hodnocení by mělo být prováděno systematicky a následně využíváno pro průběžné zlepšování veřejných politik. Podpora kultury ochotné k učení a převzetí odpovědnosti hraje zásadní roli při podpoře poptávky po potřebných hodnoceních a odpovědnosti za ně, a to jak v rámci exekutivy, tak mimo ni.

Hodnocení je třeba aktivně plánovat, navrhovat a řídit tak, aby bylo včasné a přiměřené zamýšleným cílům. Členské země by měly zejména:

- Plánovat hodnocení včas, musí do veřejných intervencí hned od počátku začlenit ustanovení o provádění hodnocení, zdokonalí se tak jejich koncepce, budou se shromažďovat údaje o jejich provádění a zajistí se, aby byly výsledky hodnocení spolehlivé a včas k dispozici.
- Navrhovat a provádět hodnocení přiměřená a vhodná pro pravděpodobné použití, a to tak, že přizpůsobí cíl, rozsah a analýzu hodnocení i jeho formát a zdroje potřebám jeho hlavních uživatelů a typům zamýšleného použití.
- Zapojí do procesu hodnocení od samého počátku relevantní stakeholdery, budou tak vnímat odpovědnost za změny a důvěřovat výsledkům hodnocení.
- Pravidelným školením a také získáváním a udržováním zaměstnanců s potřebnými dovednostmi rozvíjet dovednosti veřejného sektoru v oblasti hodnocení, nebo v této oblasti spolupracovat s akademickou obcí, soukromým sektorem a dalšími relevantními aktéry s cílem zlepšit dostupnost těchto dovedností.
- Zajistit dostupnost vysoce kvalitních, včas poskytovaných, přístupných, řádně členěných a opakovaně použitelných dat, dat týkajících se výkonu a administrativních dat pro hodnocení politik.
- Poskytnout institucím odpovídající zdroje pro řízení, provádění a využívání hodnocení politik.

Nezbytná institucionální opatření vyžadují, aby členské země:

- Zveřejnily zásady upřesňující, kdy hodnocení provádět a jaký typ hodnocení je třeba, aby se jeho načasování přizpůsobilo rozhodovacím procesům, a jak zaměřit analýzu tam, kde je nejvíce potřeba. Země by také měly koordinovat úsilí o hodnocení napříč resorty, aby nedocházelo k duplikacím.
- Začlenily výsledky hodnocení do rozhodovacího procesu, a to i v rámci tvorby politik a rozpočtových procesů.
- Nastavily pro osoby s rozhodovací pravomocí mechanismy, které umožní reagovat na výsledky hodnocení, a to tak, že v relevantních případech vymezí další postup a určí odpovědnost za provádění a sledování doporučení.
- Standardně zveřejňovaly zjištění a doporučení z hodnocení.
- Přizpůsobily způsob, jakým jsou podložené informace získané z hodnocení prezentovány a sdělovány potenciálním uživatelům, pokud jde o načasování, komunikační kanál, formát a formu sdělení, pro tento účel je třeba zpracovat komunikační strategii.
- Uplatňovaly při agregování výsledků hodnocení a jejich systematického hodnocení uplatňovaly metodiku syntézy podložených informací.

Zdroj: OECD (2022^[64]).

Vytvoření systému pro měření a hodnocení veřejné správy z velké části vyplynulo z požadavků Evropské komise, které bylo nutné splnit, aby bylo možné čerpat určité fondy (viz níže). Jak je uvedeno ve Strategickém rámci 2014-2020, Česká republika neměla jednotný systém hodnocení veřejné správy, který by v pravidelných intervalech poskytoval informace o jejím skutečném stavu, umožňoval porovnání jednotlivých složek a úpravu činností souvisejících s rozvojem veřejné správy a vyhodnocoval očekávaný vývoj veřejné správy (Ministerstvo vnitra ČR, 2014_[30]).

Evaluační jednotka Ministerstva pro místní rozvoj hraje vedoucí roli v oblasti evaluací v rámci celé české státní správy. Vypracovala metodické pokyny, které byly doplněny o praktické aspekty diskutované na každoročních konferencích a archiv dosud provedených evaluací. Konference představují otevřené fórum pro diskuse o úspěšných aspektech evaluací a o tom, jak spolupracovat při překonávání problémů, které je třeba dále řešit. Nabízejí také poučení pro celou oblast veřejné správy a napomáhají rozvíjení prostředí pro sdílení informací.

Vzhledem k obecně chybějícímu monitorování a hodnocení i v jiných oblastech byl vypracován systém měření a hodnocení veřejné správy, pro který byly stanoveny ukazatele měření, ty byly mimo jiné ověřeny prostřednictvím pilotního projektu. Výsledky jsou zveřejňovány ve výročních zprávách Ministerstva vnitra formou datasetu sestávajícího ze šesti oblastí. V roce 2020 byl systém měření a hodnocení aktualizován a došlo ke změně některých měřených indikátorů, přičemž šest vymezených oblastí zůstalo zachováno.

Při vytváření systému měření a hodnocení české veřejné správy byly identifikovány dvě výzvy. První souvisela s nedostupností některých dat pro účely vytvoření systému monitorování a hodnocení. Druhou byla neochota různých českých orgánů veřejné správy sdílet data s ostatními subjekty veřejné správy (Ministerstvo vnitra ČR, 2017_[48]). Tyto obtíže si vyžádaly určité změny indikátorů použitých pro měření výkonu české veřejné správy. V důsledku toho systém měření a hodnocení nadále tolik neodpovídá obecným principům managementu veřejné správy, ale spíše se snaží nastavit vhodné trendy (u některých včetně cílových hodnot), které by česká veřejná správa měla respektovat a usilovat o jejich naplnění (Ministerstvo vnitra ČR, 2020_[55]).

Jedním z nejvýraznějších výsledků je, že principy informovaného rozhodování (EIDM) důsledně uplatňuje méně než čtvrtina ústředních orgánů státní správy. Tento indikátor je stanoven, neboť ty orgány, které při tvorbě svých politik vycházejí z řádného analytického vyhodnocování, disponují platformou pro sdílení dat v rámci organizace, pravidelně vyhodnocují politiky a strategie ve své gesci, mají fungující analytický tým a pořádají pro analytiky pravidelná školení (Ministerstvo vnitra ČR, 2022_[17]).

Dosavadní výsledky ukazují, že je poskytování a využívání digitálních služeb na vzestupu, přestože se související data značně liší v závislosti na indikátoru. Například počet digitálních podání prostřednictvím datové schránky se mezi lety 2019 a 2020 zvýšil o téměř 5,5 milionu (což představuje přibližně 3 transakce na občana), přičemž ve stejném období začaly otevřená data zveřejňovat další dvě instituce, přesto se ale stále jedná jen o zlomek celkového počtu institucí veřejné správy napříč státní správou a územní samosprávou v České republice.

Indikátory, které se v současnosti používají k hodnocení výkonnosti české veřejné správy, je možné zdokonalit. Jedním z takových indikátorů je například počet právních předpisů. Ohledně uvádění počtu právních předpisů však vyvstává několik metodologických problémů. V každém roce se mohou vyskytovat významné vnější faktory, které ovlivňují počet nově vzniklých právních předpisů, může jít například o volby. Poslední výroční zpráva dokonce zaznamenala velký nárůst počtu zákonů přijatých v reakci na pandemii onemocnění covid-19 (Ministerstvo vnitra ČR, 2022_[17]). Navíc se jedná o indikátor, který nemusí být vždy konsistentní. Vlády mohou jednoduše sloučit mnoho právních předpisů do jednoho, čímž se sníží celkový počet přijatých právních předpisů. Nicméně takový přístup může nejen vykázat falešné zlepšení, ale také může občanům a podnikům ztížit situaci při zjišťování povinností, které jim plynou ze zákona. Z pohledu informovaného rozhodování (EIDM) by bylo vhodnější snažit se zachytit spíše *kvalitativní parametry* právních předpisů než jejich množství. Jakékoli změny stávajícího souboru indikátorů by mohly potenciálně

těžít z metodického pokynu upravujícího indikátory, evaluaci a publicitu (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2022^[56]).

V programovém období 2014-2020 byly členské státy EU v rámci politiky soudržnosti poprvé povinny provádět evaluaci účinnosti, efektivity a dopadu cílů jednotlivých programů. Pravidla politiky soudržnosti se vztahují na Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond a Fond soudržnosti (European Commission, 2015^[57]). Vzhledem k tomu, že se politika soudržnosti týkala širokého spektra činností, je zřejmé, že i evaluace by měly být prováděny v podobně širokém záběru.

Česká republika dosud provedla pro programové období 2014-2020 celkem 262 evaluací v rámci Evropského sociálního fondu. Více než polovina z nich se věnovala implementaci nebo pokroku implementace, 27 % představovaly evaluace dopadů a 19 % bylo kombinací obou předchozích. Přibližně 70 % z dosud provedených evaluací bylo provedeno soukromými konzultanty. To nejenže opět poukazuje na pravděpodobný nedostatek analytických kapacit pro provádění evaluací, ale opětovně to zdůrazňuje fakt, že tyto dovednosti nejsou ve státní správě vyhledávány ani odměňovány. Externí zadávání evaluací je také promarněnou příležitostí pro rozvíjení a posilování vzdělávacích kapacit na ministerstvech. Obecněji řečeno, získané zkušenosti by mohly být sdíleny v širším měřítku napříč státní správou, což by přispělo k posílení a upevnění jak vzdělávání, tak i k osvojení si technických aspektů souvisejících s prováděním evaluací.

Průzkum uskutečněný OECD podtrhuje význam nejvyšších kontrolních úřadů pro zajištění důvěryhodnosti veřejné správy. Kontrolní úřady na sebe v některých zemích již nějakou dobu berou širší roli, která je přímo svázána s rozhodováním a to tak, že provádějí audity výkonnosti. Prostřednictvím tohoto procesu mohou nejvyšší kontrolní úřady sdílet poznatky, které mohou posloužit ke zdokonalení fungování procesů a programů, a predikce, jež mohou vlády využít k tomu, aby se přizpůsobily budoucím trendům a rizikům. Takovéto řádně podložené podněty pro řešení systémových problémů mohou vést k lepšímu formulování, provádění a hodnocení politik (OECD, n.d.^[58]). Tuto roli plní v ČR Nejvyšší kontrolní úřad, který zajišťuje důležitou externí kontrolu činnosti státní správy. Jeho poslední výroční zpráva konstatuje obecný nedostatek vhodných postupů při tvorbě, monitorování a evaluacích široké škály vládních programů (Rámeček 3.12). Reforma vládních programů pomáhá zajistit, aby byly omezené veřejné zdroje využity co nejefektivněji. Zlepšení poskytování služeb může významně posílit a zvýšit odolnost veřejných financí. Může také zlepšit zkušenosti uživatelů a důvěru v regulační rámec.

Rámeček 3.12. Nejvyšší kontrolní úřad ČR upozorňuje na nedostatek informovaného rozhodování ve vládních programech

Nejvyšší kontrolní úřad na základě svých kontrol uvádí následující vybraná zjištění

- *Nedostatečné statistické informace pro rozhodování* – Audit zaměřený na snižování plýtvání potravinami a potravinovou pomocí lidem v nouzi zjistil, že Ministerstvo zemědělství vede pouze statistiky o počtu podpořených projektů a poskytnutém množství, aniž by sledovalo, jaký má potravinová pomoc přínos. Ministerstvo získávalo informace o množství distribuovaných potravin z potravinových bank. Zdroje informací však neposkytovaly informace o tom, zda byly peníze využity co nejefektivněji, což dokládají vyčíslené náklady na distribuci potravinové pomoci.

Nedostatky v návrzích programů

- *Absence rizikově orientovaného přístupu* – kontrola výdajů České správy sociálního zabezpečení na zaměstnance provádějící kontroly u zaměstnavatelů byla neefektivní. Česká správa sociálního zabezpečení prováděla každoročně plošné kontroly, místo aby se zaměřila především na vysoce rizikové zaměstnavatele, kteří neplnili své zákonné povinnosti. V

kontrolovaném období nebyly zjištěny nedostatky u cca 76,5 % provedených kontrol, přičemž celkové výdaje na tyto kontroly činily 1,2 mld. korun.

- *Cíle neodpovídající skutečné potřebě* – kontrolou rozvoje a obnovy materiálně technického majetku zařízení sociálních služeb bylo zjištěno, že MPSV nastavilo programy zejména na vybudování nových pobytových lůžek tak, že v některých případech stanovené cíle neodpovídaly skutečné potřebě. Např. ke konci roku 2016 bylo téměř 92 000 nespokojených žádostí o umístění na nová lůžka, ale MPSV si stanovilo cíl vybudovat pouze 605 nových lůžek.

Nedostatek měřitelných výstupních ukazatelů

- Audit Národní strategie protidrogové politiky pro období 2010–2019 zjistil, že kontrolovaná ministerstva nestanovila v programech protidrogové politiky měřitelné cíle a ukazatele tak, aby bylo možné vyhodnotit jejich reálný přínos, tedy zejména v prevenci, snižování rizik a omezování dostupnosti drog pro mladé.
- Audit investičních pobídek ve výši 75 mld. Kč poskytnutých Ministerstvem průmyslu a obchodu na období téměř 20 let neuváděl žádné informace o tom, jak konkrétně investiční pobídky přispěly k hospodářskému rozvoji ČR, i když to měl být jejich hlavní účel.

Zdroj: Nejvyšší kontrolní úřad ČR (2022^[59]).

Postupem času by mohlo dojít k propojení s vládními prioritami pro zajištění odpovídajícího monitorování a evaluací nejvýznamnějších programů. Takové evaluace se také mohou stát průběžně vytvářeným souborem referenčních dokumentů pro tvůrce politik a informovat je o tom, které procesy tvorby a provádění politik se osvědčily a kde je možné provést zlepšení.

Česká republika v současné době neprovádí přezkumy rozpočtových výdajů. Pilotní projekt realizovaný ve spolupráci Ministerstva financí a OECD identifikoval překážky, které brání efektivnějšímu provádění přezkumů výdajů v České republice, včetně technická poznámky k implementaci. Pilotní projekt by měl být podle očekávání dokončen v dohledné době a poznatky z něj budou začleněny do širší strategie pro přezkumy výdajů (Ministry of Finance of the Czech Republic, 2022^[62]). Očekává se, že přezkumy výdajů začne brzy provádět nový útvar v rámci Ministerstva financí. Přípravované pokyny OECD mohou České republice pomoci v jejím úsilí o začlenění přezkumů výdajů do celé veřejné správy (OECD, forthcoming^[63]). Pokud se přezkumy výdajů na Ministerstvu financí dobře etablojí, budou moci poukázat problémy a zlepšit efektivitu vládních výdajů. Státní zaměstnanci by měli být schopni využít poznatky z těchto přezkumů při tvorbě nových a přetváření stávajících politik i při rozhodování v širším měřítku. Postupem času by se měla zvýšit kapacita a zkušenosti s prováděním přezkumů výdajů.

Ex post evaluace stávající regulace

Stejně jako ve většině zemí OECD se zpětné hodnocení dopadů regulace i v České republice po mnoho let zaměřovalo na snižování administrativní zátěže. Primárně směřovalo ke snižování zátěže pro podniky. Česká republika byla jednou z prvních zemí, která začala pro měření administrativní zátěže plynoucí z předpisů napříč veřejnou správou používat Standardní nákladový model (SCM). Projekt byl zahájen v roce 2005 a jeho cílem bylo snížit do konce roku 2010 administrativní zátěž pro podniky o 20 %. Nejnovější iniciativu v této oblasti vláda schválila v červenci 2019. Plán systémového snížení administrativní zátěže podnikání na období 2019-2022 obsahuje seznam zjednodušujících opatření, který ministerstva průběžně aktualizují (v současné době obsahuje 196 opatření, z nichž 110 již bylo realizováno)⁴. Ministerstvo vnitra nedávno zahájilo projekt snižování administrativní zátěže občanů a veřejné správy. V listopadu 2022 ministerstvo rovněž navrhlo zrušení více než 10 000 předpisů, které jsou považovány za zastaralé nebo překonané.

Tyto projekty jsou sice užitečné, ale obvykle se nepovažují za systémovou *ex post* evaluaci stávající regulace, neboť se nezaměřují na skutečnou účinnost regulace z pohledu naplňování jejích cílů. Z toho vyplývá, že evaluace lze využít ke zlepšení přidělování omezených zdrojů tak, aby směřovaly na smysluplné veřejné činnosti. Evaluace mohou poukázat na oblasti potenciálních úspor veřejných financí, například skrze vyšší využívání přístupu, založeného na identifikaci největších rizik pro plnění a dodržování regulace (risk-based approach) nebo může pomoci zvýšit vymahatelnost dodržování pravidel regulace prostřednictvím využívání poznatků behaviorálních věd. Evaluace mohou navíc určit situace, kdy programy již nejsou ve veřejném zájmu, a vydat doporučení pro jejich zdokonalení, čímž se ušetří finanční zdroje státní správy i regulovaných subjektů.

V roce 2018 byla zveřejněna Metodika přezkumu účinnosti právních předpisů (*ex post* RIA)⁵. Její provádění je ale dobrovolné, takže státní zaměstnanci nejsou povinni se jí řídit. V praxi se evaluace provádějí jen zřídka (OECD, 2021^[5]). A to i přesto, že cílem *ex post* evaluace je zpětné hodnocení dopadů regulace, která byla předmětem *ex ante* RIA. Podíl návrhů právních předpisů, u kterých byla provedena RIA, činil v posledních letech přibližně 23 % (OECD, 2021^[7]). Systém *ex post* evaluací založený na povinnosti přezkoumat ty právní předpisy, které byly předmětem *ex ante* RIA, je správný a je také v souladu s přístupem některých dalších zemí OECD (OECD, 2021^[5]). Tento systém zajišťuje, že jsou *ex post* hodnoceny návrhy regulace s největšími předpokládanými společenskými dopady, s cílem ověřit, zda se dopady projeví podle původních očekávání, jsou-li tyto dopady odhadovány na základě dostupných podložených informací a podkladů. Vzhledem k poměrně vysokému počtu udělených výjimek z povinnosti provést RIA by možná stálo za zvážení zavedení opatření, které by stanovilo povinnost *ex post* RIA v případech, kdy byla udělena výjimka pro neprovedení *ex ante* RIA.

Jak již bylo řečeno, vláda se zavázala zavést rámec pro systémové přezkumy účinnosti právních předpisů (*ex post* RIA). OECD před nedávnem poskytla vládám podrobné zásady obsahující základní body pro ustavení rámce zpětného (*ex post*) hodnocení dopadů regulace (Rámeček 3.13). Návrh na vytvoření tohoto rámce, včetně nezbytných úprav Legislativních pravidel vlády a Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace, je stále projednáván v meziresortním připomínkovém řízení. Zdá se, že se ministerstva poměrně dosti zdráhají zavést povinnou *ex post* evaluaci. Navrhovaný rámec se zdá být obecně v souladu s osvědčenými postupy OECD a jeho přijetí by přispělo ke zlepšení regulačního rámce v České republice. Úspěch jeho zavedení by však do značné míry závisel na posílení analytických kapacit ve státní správě, neboť ty jsou pro systémové hodnocení stávajících předpisů a politik naprosto nezbytné.

Rámeček 3.13. OECD zásady dobré praxe při provádění *ex post* evaluací regulace

Hlavní zásady při provádění *ex post* evaluací regulace:

- Rámce regulační politiky by měly výslovně zahrnovat požadavek na *ex post* RIA jako nedílnou a trvalou součást životního cyklu regulace.
- Řádně nastavený systém *ex post* evaluace regulace musí zajistit komplexní pokrytí regulačního souboru v čase a zároveň „kontrolovat kvalitu“ nejdůležitějších evaluací a monitorovat fungování systému jako celku.
- Součástí evaluace regulace by mělo být evidence-based hodnocení skutečných výsledků v porovnání s jejím původním zdůvodněním a cíli, poukázání na získané poznatky a vydání doporučení pro řešení případných nedostatků ve výkonnosti regulace.

Konkrétní zásady se týkají:

- Správy systému,
- Širokých možností provádění evaluací: plánované evaluace, *ad hoc* evaluace a průběžné vyhodnocování stávající regulace.

- Řízení jednotlivých evaluací.
- Klíčových otázek, na které mají evaluace odpovědět: vhodnost, účinnost, efektivita a alternativy regulace.
- Metodik.
- Veřejných konzultací.
- Stanovení priorit a pořadí.
- Rozvíjení kapacit.
- Angažovanosti vedení.

Zdroj: OECD (2020_[15]).

RIA se ve všech zemích se zaměřuje na odhadované mezní účinky konkrétních návrhů regulace. V důsledku toho jsou ale často přehlíženy dopady návrhů vícera různých regulací působící na celý systém nebo mající kumulativní dopady. Řešení kumulativních dopadů bude stále důležitější vzhledem k průřezové povaze právních předpisů a míře jejich vzájemného propojení, a to jak na domácí, tak na mezinárodní úrovni (OECD, 2019_[60]). Kumulativní účinky se mohou objevit jak národní úrovni, tak na úrovni mezinárodní, což je pro Českou republiku jako zemi s ústřední státní správou a samosprávami na úrovni krajů a obcí, která je zároveň členským státem Evropské unie, obzvláště důležité. Dobře navržené systémy pro *ex post* evaluaci regulace umožňují nejen posouzení kumulativních dopadů, ale také zjištění potenciálních překryvů a duplicit mezi oblastmi regulace a úrovněmi veřejné správy.

Regulační dohled

Dohled nad právní regulací je důležitou součástí dobře fungujícího systému právní regulace (OECD, 2021_[5]). Asi nepřekvapí, že v České republice v současné době neexistuje žádný regulační dohled nad *ex post* evaluací regulace kvůli její *ad hoc* povaze. Nicméně systém hodnocení dozrává a kapacity se dále rozvíjejí, bude proto stále důležitější zajistit důkladné provádění evaluací a náležitou kontrolu jejich kvality.

V České republice za dohled nad kvalitou RIA vypracovávaných jednotlivými ministerstvy a dalšími orgány ústřední státní správy odpovědnými za tvorbu právních předpisů odpovídá nezávislý kontrolní orgán, kterým je Komise RIA. Komise RIA je jednou z devíti pracovních komisí Legislativní rady vlády. Legislativní rada vlády ČR je poradním orgánem vlády v oblasti její legislativní činnosti. Členové Legislativní rady vlády, stejně jako členové Komise RIA, jsou externí odborníci vykonávající svou práci za symbolickou odměnu. Jsou jmenováni ministrem odpovědným za činnost Legislativní rady vlády. U Komise RIA nejsou stanovena žádná pravidla pro výběr jejich členů. V praxi jsou vybíráni převážně na základě svých odborných znalostí nebo podle orgánu, který zastupují, nejsou ale stanovena žádná jasná kritéria pro to, jaké zájmy by měly být v Komisi RIA zastoupeny a vyváženy. Není určen ani formální postup, který by upřesňoval, jak vyměnit neaktivní členy Komise RIA, pokud sami neodstoupí.

Legislativní rada vlády odpovídá za posouzení kvality právních norem před tím, než jsou předloženy vládě k projednání či schválení. Primárně se však zaměřuje především na ústavnost a soulad normy s ostatními existujícími vnitrostátními právními dokumenty, mezinárodními smlouvami a právem EU. Rada rovněž hodnotí jazykovou kvalitu a soudržnost, dbá na používání jednoduchého a srozumitelného jazyka atd. Rada vydává formální stanovisko, které je pak spolu s návrhem právní normy předloženo na zasedání vlády. Mělo by odrážet diskusi na zasedání Legislativní rady vlády a zohlednit připomínky všech pracovních komisí Legislativní rady vlády, včetně Komise RIA.

Komise RIA se zabývá zejména kvalitou jednotlivých hodnocení dopadů regulace a jejich souladem s Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace, pokud se jedná o legislativní návrhy připravené exekutivou (ministerstvy a dalšími orgány státní správy oprávněnými navrhnout právní předpisy).

Jednotlivé návrhy jsou až na výjimky projednávány na zasedáních Komise RIA za účasti zástupců odpovědného orgánu (např. ministerstva), který je předkladatelem návrhu. Stanovisko Komise RIA je poté sděleno odpovědnému orgánu a předloženo Legislativní radě vlády. Stanovisko Komise RIA není pro Legislativní radu vlády ani pro samotnou vládu závazné. Není proto výjimkou, že vláda legislativní návrh schválí i přes negativní stanovisko Komise RIA.

Komise RIA může ve svých stanoviscích dojít ke čtyřem typům závěrů. Komise RIA doporučuje Legislativní radě vlády, aby:

- vládě doporučila přijetí návrhu.
- vládě doporučila přijetí návrhu po provedení změn navržených Komisí RIA.
- přerušila projednávání návrhu a doporučila změnu návrhu na základě zásadních připomínek Komise RIA.
- vládě doporučila nepřijetí návrhu kvůli zásadním připomínkám ze strany Komise RIA.

Komise RIA může navíc na žádost předkladatele návrhu poskytnout příslušnému ministerstvu konzultace ohledně vypracování jednotlivých RIA. Poskytnutí konzultací není pro posouzení návrhu Komisí RIA závazné. Neočekává se, že se Komise RIA bude vyjadřovat k obsahu návrhu právního předpisu, vyjadřuje se pouze ke kvalitě a úplnosti přiložené analýzy dopadů. Tato praxe je obdobná jako u jiných orgánů zajišťujících dohled nad právní regulací v zemích OECD.

V roce 2016 byla úpravou Legislativních pravidel vlády provedena důležitá změna v procesu dohledu nad RIA. Za prvé, závěrečná zpráva RIA již není nedílnou součástí věcného záměru zákona, důvodové zprávy ani odůvodnění (u nařízení vlády či vyhlášky), jako tomu bylo dříve. Závěrečná zpráva RIA se stala samostatným dokumentem, který je stále součástí dokumentace předkládané vládě. Kromě toho se stanovisko Komise RIA nyní promítá pouze do závěrečného stanoviska Legislativní rady vlády (resp. jejího předsedy). Před rokem 2016 bylo toto stanovisko zveřejňováno jako samostatná příloha k prohlášení Legislativní rady vlády. Poslední (a možná nejdůležitější) změnou je skutečnost, že pokud Komise RIA doporučí změnu závěrečné zprávy RIA, není předkladatel povinen zprávu upravit a znovu ji předložit k dalšímu projednání na zasedání Komise RIA. Výsledkem je, že předkladatelé necítí potřebu závěrečnou zprávu RIA upravit, a to ani v případě, že Komise RIA vydá negativní stanovisko, proto není stanoviskům Komise RIA přikládána potřebná vážnost. Jak dokládá Eršil (2018^[52]), počet závěrečných zpráv RIA, které byly po negativním vyjádření znovu předloženy Komisi RIA, po roce 2016 výrazně klesl (v roce 2016 to bylo 6,1krát méně než v předchozím roce; v roce 2017 byla znovu předložena pouze jedna RIA, přičemž u devíti bylo vydáno negativní stanovisko a u osmi byly stanoviskem doporučeny změny). Komise RIA tedy nemá možnost posoudit kvalitu konečných RIA, a to ani v případě, že jsou přepracovány. Z výzkumu rovněž vyplývá, že klesl i počet RIA, které jsou na základě doporučení Komise RIA přepracovány, neboť orgány ústřední státní správy necítí tlak, kterým by Komise RIA mohla případně zastavit legislativní proces (Eršil, 2018^[52]).

Oddělení RIA na Úřadu vlády se skládá ze sedmi státních zaměstnanců, kteří analyzují závěrečné zprávy RIA předkládané tvůrci legislativních návrhů ještě před tím, než jsou RIA postoupeny k další kontrole Komisí RIA. Oddělení RIA zajišťuje metodické vedení a pořádá workshopy a semináře pro státní zaměstnance, kteří zpracovávají hodnocení dopadů regulace. Provozuje také internetové stránky ria.vlada.cz, na nichž jsou k dispozici veškeré dokumenty a informace, které tvůrci legislativních návrhů potřebují k úspěšnému zpracování RIA. Podle nedávno provedeného průzkumu (Úřad vlády České republiky, 2020^[39]) ale 30 % respondentů (osob odpovědných za přípravu RIA) nemá zkušenost s tím, že by od oddělení RIA dostali zpětnou vazbu, a 30 % hodnotí tuto zpětnou vazbu negativně. Může to být způsobeno nedostatečnými kapacitami oddělení a také nedostatečným zapojením expertů oddělení RIA do fáze přípravy legislativy, kdy by mohlo oddělení RIA aktivně nabídnout pomoc s procesem RIA.

Doporučení

Zlepšit institucionální opatření na podporu informovaného rozhodování (EIDM)

- **Rozvíjet analytické kapacity v centru vládnutí i na jednotlivých ministerstvech.** Nově vytvořený VAU může sloužit jako základ pro vytvoření ústřední jednotky, a to bude-li řádně personálně obsazen dostatečným počtem kvalifikovaných analytiků. Ve střednědobém horizontu by měly v souladu s plánem stanoveným ve Strategickém rámci Česká republika 2030 na všech ministerstvech vzniknout analytické útvary prostřednictvím nábory a školení analytiků.
- **Využívat spolupráci s externími vědeckými institucemi, think-tanky a výzkumnými ústavy ministerstev.** VAU a analytické útvary na příslušných ministerstvech by měly zmapovat, jaké interní a externí analytické subjekty, včetně výzkumných ústavů a think-tanků, mohou zapojit do spolupráce v oblasti své působnosti. Tyto kapacity by měly být lépe využity, a to posílením spolupráce s těmito subjekty, např. prostřednictvím výzkumných grantů.
- **Začlenit veřejný přístup k datům do stávajícího vládního návrhu pro správu dat veřejné správy vycházejícího ze zásady otevřenosti dat.** Ve všech případech, kdy je to možné, by měla být data otevřená a jejich tvorba by měla zohledňovat možnost sdílení a interoperabilitu (včetně dat mimo státní správu). Součástí implementace by měl být monitoring zveřejňovaný ve výročních zprávách o stavu veřejné správy, který bude zahrnovat například statistiky využívání dat a metriky.

Častěji v ČR uplatňovat principy informovaného rozhodování (EIDM)

- **Lépe ve veřejné správě ukotvit informované rozhodování (EIDM).** Úřad vlády by mohl převzít koordinační roli a zajistit uplatňování principů informovaného rozhodování (EIDM) napříč veřejnou správou. Důležitým signálem bude angažovanost politiků, která zajistí, aby státní zaměstnanci považovali informované rozhodování (EIDM) za nedílnou součást své práce. Analytické kapacity zaměstnanců veřejné správy potřebují další investice, aby se mohlo informované rozhodování (EIDM) rozvíjet. Bude zapotřebí koordinovaný přístup všech příslušných orgánů.
- **Posílit roli RIA v procesu tvorby právních předpisů.** Posílit regulační dohled nad dodržováním stávající regulace posílením role Komise RIA. Začít znovu vyžadovat stanovisko Komise RIA jako samostatnou přílohu stanoviska Legislativní rady vlády. Pokud Komise RIA vydá k RIA negativní stanovisko, měla by být znovu zavedena povinnost přepracování RIA. Je možné zvážit nezávislost Komise RIA na Legislativní radě vlády. Zveřejňovat rozhodnutí ministerstev určující, zda musí být návrhy právních předpisů podrobeny RIA, s případným odůvodněním, proč byly návrhy z RIA vyňaty. Oddělení RIA na Úřadu vlády by mělo fungovat také jako sekretariát Komise RIA a provádět předběžnou kontrolu legislativních návrhů předkládaných vládě ve fázi meziresortního připomínkového řízení a identifikovat nejproblematictější návrhy, které by neměly uniknout pozornosti Komise RIA, mělo by pomáhat s organizací práce Komise RIA apod. Pravidelně přizpůsobovat procesy a metodiky RIA tak, aby reflektovaly dlouhodobé společenské výzvy (např. udržitelný rozvoj a změna klimatu, inovace, spravedlivá digitální transformace atd.).
- **Zavést systematické monitorování a hodnocení intervencí vlády jako nedílnou součást fungování veřejné správy, aby bylo možné vysledovat, co se osvědčilo a co ne, a sdílet postupy napříč veřejnou správou.** V návaznosti na činnosti vykonané pod hlavičkou Evropského sociálního fondu by měla veřejná správa dostat obecné zásady, které bude v případě potřeby možné doplnit o materiály relevantní pro jednotlivé subjekty. Tvorbu těchto zásad by mohlo společně řídit Ministerstvo vnitra a Úřad vlády, které by byly společně odpovědné za jejich provádění, monitorování a revizi. Dále je třeba zajistit politickou podporu a odpovídající zdroje, aby se kultura provádění evaluací mohla stát součástí celé veřejné správy. Přezkoumat vhodnost indikátorů vybraných pro sledování stavu veřejné správy Ministerstvem vnitra a zajistit, aby byly tyto indikátory založeny na výstupech a nepřekrývaly se.

- **Vytvořit centrální interaktivní portál pro konzultace, jehož prostřednictvím by se mohli všichni občané vyjadřovat k návrhům právních předpisů.** Postupem času by měla být platforma rozšířena tak, aby stakeholdery informovala o nadcházejících konzultacích, přičemž by měla být využívána pro konzultace v rané fázi. Základem takové platformy se může stát systém eKlep. Uskutečnit školení s cílem rozvíjet kulturu provádění konzultací a ochotu pro zapojování dotčených stakeholderů. Posílit dohled nad dodržováním vládou stanovených zásad pro veřejné konzultace. Tuto specifickou roli by mohla hrát nově zřízená Rada pro participaci občanů a stakeholderů a Komise RIA by měla podporovat provádění konzultací v rámci dohledu nad kvalitou procesu RIA.
- **Stanovit, aby musely být ex post evaluace regulací prováděny povinně, podle stanovených zásad.** Postupem času by měl systém zpětného hodnocení dopadů regulace (*ex post* RIA) zahrnovat funkci dohledu a rozšířit se nad stávající rámec, aby bylo možné smysluplně posuzovat i kumulativní dopady regulace.

Odkazy

- Crowley, K. (ed.) (1986), *The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA. [2]
- Damschroder, L. et al. (2009), "Fostering implementation of health services research findings into practice: A consolidated framework for advancing implementation science", *Implementation Science*, Vol. 4/Article 50, <https://doi.org/10.1186/1748-5908-4-50>. [36]
- Eršil, L. (2018), *Evaluation of the Impacts of Regulation in the Legislative Process in the Czech Republic*, thesis, Faculty of Social and Economics, Jan Evangelista Purkyně University, Ústí Nad Labem, <https://theses.cz/id/fgnau6>. [52]
- European Commission (2022), *European Public Administration Country Knowledge, Country Brief 2021, Czechia, Directorate-General for Structural Reform Support, Public Administration and Governance*, Publications Office of the European Union, Brussels, https://ec.europa.eu/info/system/files/2022-european-semester-country-report-czechia_en.pdf. [24]
- European Commission (2015), "Evaluation of cohesion policy in the member states", web page, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Evaluation-of-cohesion-policy-in-the-Member-States/suip-d9qs>. [57]
- Godkin, L. and S. Allcorn (2008), "Overcoming organizational inertia: A tripartite model for achieving strategic organizational change", *Journal of Applied Business and Economics*, Vol. 8/1, pp. 83-95, <http://www.na-businesspress.com/Godkin.pdf>. [37]
- Government of the Czech Republic (2016), *General Principles for Impact Assessment Regulation (RIA)*, Government of the Czech Republic, Prague, <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Obecn%C3%A9-z%C3%A1sady-pro-RIA-2016.pdf>. [61]

- Hrstková, J. (2022), "Politicians fear it will be discovered that their policies are not working", interview of Deputy Minister for Science, Research and Innovation Štěpán Jurajda, *Hospodářské noviny*, <https://archiv.hn.cz/c1-67089730-politici-se-obavaji-ze-se-prijde-na-to-ze-jejich-politika-nefunguje>. [35]
- Langer, L., J. Tripney and D. Gough (2016), *The Science of Using Science: Researching the Use of Research Evidence in Decision-making*, EPPI-Centre, Social Science Research Unit, UCL Institute of Education, University College London, London, <https://eppi.ioe.ac.uk/cms/Portals/0/PDF%20reviews%20and%20summaries/Science%202016%20Langer%20report.pdf?ver=2016-04-18-142701-867>. [40]
- Michie, S., M. van Stralen and R. West (2011), "The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions", *Implementation Science*, Vol. 6/1, pp. 6-42, <https://doi.org/10.1186/1748-5908-6-42>. [41]
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2022), *Metodický pokyn indikátory, evaluace a publicita*, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/kohezni-politika-po-roce-2020/metodicke-dokumenty/metodicke-dokumenty-v-ge>. [56]
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2018), *Metodika přípravy veřejných strategií*, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, <https://www.mmr.cz/getmedia/8e499918-ede3-45ed-864e-051764ac05b5/Metodika-pripravy-verejnych-strategii-plna-verze.pdf.aspx?ext=.pdf>. [46]
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2017), *Typologie strategických a prováděcích dokumentů: Metodické doporučení*, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, https://www.mmr.cz/getmedia/a8e367ae-8c84-48f2-9ce4-5484e4d5de52/Typologie-strategickych-a-provadecich-dokumentu_final.pdf. [50]
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2015), "Evaluční konference", <https://dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/narodni-organ-pro-koordinaci/evaluace/evaluacni-konference>. [44]
- Ministerstvo vnitra ČR (2022), *Hodnocení a měření veřejné správy v České republice za rok 2021*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, <http://kvalitavs.cz/wp-content/uploads/2021/07/Syst%3%a9m-m%4%9b%5%99en%3%ad-a-hodnocen%3%ad-ve%5%99ejn%3%a9-spr%3%a1vy-za-rok-2020.pdf>. [17]
- Ministerstvo vnitra ČR (2021), *Informace o plnění implementačních plánů strategického rámce rozvoje veřejné správy 2020*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/informace-o-plneni-implementacnich-planu-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy-2020-k-15-cervnu-2021.aspx>. [29]
- Ministerstvo vnitra ČR (2020), *Třetí evaluační zpráva k plnění strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/treti-evaluacni-zprava-k-plneni-strategickeho-ramce-r>. [55]
- Ministerstvo vnitra ČR (2019), *Klientsky orientovaná veřejná správa 2030*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/client-oriented-public-administration-2030.aspx>. [47]
- Ministerstvo vnitra ČR (2017), *Druhá evaluační zpráva k plnění strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/druha-evaluacni-zprava-k-plneni-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy-ceske-republiky-pro-obdobi-2014-2020.aspx>. [48]

- Ministerstvo vnitra ČR (2014), *Strategic Framework for the Development of Public Administration in the Czech Republic for the Period 2014-2020*, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/strategic-framework-for-the-development-of-public-administration-in-the-czech-republic-for-the-period-2014-2020.aspx>. [30]
- Ministerstvo vnitra ČR (2010), *Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*, <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Manual-pro-zapojovani-verejnosti.pdf>. [62]
- Ministerstvo vnitra ČR, P. (ed.) (2019), *Registr rizik příloha ke Konceptci Klientsky orientovaná veřejná správa 2030*, <https://www.mvcr.cz/soubor/prilohy-ke-koncepci-klientsky-orientovane-verejne-spravy-2030-a-akcnimu-planu-na-leta-2021-2023.aspx>. [8]
- Münich, D. (2019), “Ill-conceived laws cause enormous damage. We are breaking the rules of good governance”, *Deník N*, <https://denikn.cz/218892/nedomyslene-zakony-zpusobuji-obrovske-skody-svejkujeme-pravidla-dobreho-vladnuti/?ref=list>. [53]
- Nejvyšší kontrolní úřad (2022), *Výroční zpráva 2021*, Česká republika Nejvyšší kontrolní úřad, Praha, <https://www.nku.cz/assets/publications-documents/annual-report/annual-report-2021.pdf>. [59]
- Newman, K., C. Fisher and L. Shaxson (2012), “Stimulating demand for research evidence: What role for capacity-building?”, *IDS Bulletin*, Vol. 43/5, pp. 17-24, <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2012.00358.x>. [9]
- Oddělení udržitelného rozvoje (2021), *Evaluace strategického řízení pro udržitelný rozvoj*, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, http://2021/02/Evaluace-Strategick%C3%A9ho-ri%C3%A1mce-%C4%8Cesk%C3%A1-republika-2030_2017-2019_final.pdf. [49]
- OECD (2022), *Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0478>. [54]
- OECD (2021), “Data as a strategic asset for the public sector”, in *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/785cb67f-en>. [26]
- OECD (2021), “Digital by design: Strengthening co-ordination and skills to foster digital transformation”, in *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/85ec7a68-en>. [45]
- OECD (2021), “Digital government: Progress towards digital competence and maturity”, in *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2bed4623-en>. [27]
- OECD (2021), *Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey*, unpublished. [7]
- OECD (2021), *Mobilising Evidence at the Centre of Government in Lithuania: Strengthening Decision Making and Policy Evaluation for Long-term Development*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/323e3500-en>. [19]
- OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>. [5]

- OECD (2020), *OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/policy-paper-ourdata-index-2019.htm>. [23]
- OECD (2020), *Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/86331250-en>. [1]
- OECD (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>. [21]
- OECD (2020), *Mobilising Evidence for Good Governance: Taking Stock of Principles and Standards for Policy Design, Implementation and Evaluation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3f6f736b-en>. [32]
- OECD (2020), *One-Stop Shops for Citizens and Business*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b0b0924e-en>. [18]
- OECD (2020), *Regulatory Impact Assessment*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>. [4]
- OECD (2020), *Reviewing the Stock of Regulation*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en>. [15]
- OECD (2019), *12th OECD Conference on Measuring Regulatory Performance: Agile Regulatory Oversight for the 21st Century*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Conference-proceedings-MRP-Canada.pdf>. [60]
- OECD (2019), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>. [34]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>. [3]
- OECD (2018), *Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305847-en>. [28]
- OECD (2017), “Core skills for public sector innovation”, in *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-6-en>. [43]
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>. [11]
- OECD (2012), *Measuring Regulatory Performance: A Practitioner’s Guide to Perception Surveys*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264167179-en>. [16]
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>. [12]
- OECD (n.d.), *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/22190414>. [58]

- OECD (n.d.), *OECD Regulatory Policy Working Papers*, OECD Publishing, Paris, [10]
<https://doi.org/10.1787/24140996>.
- Results for All (2017), *100+ Government Mechanisms to Advance the Use of Data and Evidence in Policymaking: A Landscape Review*, Results for America, Washington, DC, [22]
http://results4america.org/wp-content/uploads/2017/08/Landscape_int_FINAL.pdf.
- Shaxson, L. (2019), "Uncovering the practices of evidence-informed policy-making", *Public Money & Management*, Vol. 39/1, pp. 46-55, [38]
<https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1537705>.
- Statistics Denmark (2014), *Data for Research*, <https://www.dst.dk/en/TilSalg/Forskningsservice#>. [31]
- Statistics Denmark (n.d.), "About Denmark's Data Portal", web page, [33]
<https://www.dst.dk/en/TilSalg/Forskningsservice/danmarks-datavindue/om-danmarks-datavindue>.
- Ubaldi, B. and T. Okubo (2020), "OECD Digital Government Index (DGI): Methodology and 2019 results", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 41, OECD Publishing, Paris, [25]
<https://doi.org/10.1787/b00142a4-en>.
- UK Government (2022), "What Works Network", <https://www.gov.uk/guidance/what-works-network>. [42]
- Úřad vlády České republiky (2020), *Zpráva z dotazníkového šetření k praxi hodnocení dopadů regulace 2019*, Úřad vlády České republiky, Praha, [39]
<https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Zpr%C3%A1va-k-%C5%A1et%C5%99en%C3%AD-praxe-RIA-2019.pdf>.
- Úřad vlády České republiky (2017), *Strategic Framework Czech Republic 2030*, Úřad vlády České republiky, Praha, [14]
https://www.vlada.cz/assets/ppov/udrzitelny-rozvoj/projekt-OPZ/Strategic_Framework_CZ2030.pdf.
- van Ooijen, C., B. Ubaldi and B. Welby (2019), "A data-driven public sector: Enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 33, OECD Publishing, Paris, [20]
<https://doi.org/10.1787/09ab162c-en>.
- Vláda České republiky (2022), *Programové prohlášení vlády České republiky*, vláda České republiky, Praha, [6]
<https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547>.
- Vláda České republiky (2016), *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*, vláda České republiky, Praha, [13]
<https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Obecn%C3%A9-z%C3%A1sady-pro-RIA-2016.pdf>.
- Vláda České republiky (1998), *Legislativní pravidla vlády (v platném znění)*, vláda České republiky, Praha, [51]
https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LEGISLATIVNI-PRAVIDLA-VLADY_platne-od-1-2-2018.pdf.

Poznámky

¹ Viz dokumenty vlády České republiky (2016_[61]) a Ministerstva vnitra České republiky (2010_[62]).

² Podle definice používané slovenskou vládou by tyto jednotky měly poskytovat „analytické služby vedení své instituce tak, aby bylo v případě resortních a průřezových politik schopno rozhodovat na základě podložených informací a analýz“
(<https://www.mfsr.sk/files/archiv/78/Methodika-budovania-analytickych-kapacit-v-statnej-sprave.pdf>).

³ Viz část věnovaná nástrojům pro řízení regulace.

⁴ <https://www.mpo.cz/assets/cz/podnikani/regulace-podnikani-a-snizovani-administrativni-zateze/snizovani-administrativni-zateze-podnikatelu/2022/11/Zprava-o-vyvoji-PP-2021.pdf>.

⁵ <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Methodika-prezkumu-ucinnosti-pravnich-predpisu.pdf>.



From:

OECD Public Governance Reviews: Czech Republic

Towards a More Modern and Effective Public Administration

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/41fd9e5c-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2023), "Informované rozhodování (EIDM) v české veřejné správě", in *OECD Public Governance Reviews: Czech Republic: Towards a More Modern and Effective Public Administration*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/1b37f9e2-cs>

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.