



METODIKA HODNOCENÍ RIZIK V RÁMCI HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)

Červen 2015

Obsah:

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | ÚVOD DO PROBLEMATIKY HODNOCENÍ RIZIK | 3 |
| 1.1 | DEFINICE RIZIKA | 3 |
| 1.2 | ŘÍZENÍ RIZIK | 4 |
| 2 | SPECIFIKA HODNOCENÍ RIZIK V RIA | 4 |
| 2.1 | RIZIKA SOUČASNÉHO STAVU | 5 |
| 2.2 | RIZIKA JEDNOTLIVÝCH VARIANT | 6 |
| 2.3 | DALŠÍ DRUHY POTENCIÁLNÍCH RIZIK (NAPŘ. RIZIKA SPOJENÁ S IMPLEMENTACÍ)..... | 6 |
| 3 | POSTUP PŘI HODNOCENÍ RIZIK V RIA..... | 7 |
| 3.1 | IDENTIFIKACE RIZIK..... | 8 |
| 3.1.1 | <i>Způsoby identifikace rizik.....</i> | <i>8</i> |
| 3.1.2 | <i>Druhy rizika</i> | <i>12</i> |
| 3.1.3 | <i>Postup identifikace rizik</i> | <i>18</i> |
| 3.2 | URČENÍ MÍRY RIZIKA - STANOVENÍ PRAVDĚPODOBNOTI A ROZSAHU DOPADU | 21 |
| 3.2.1 | <i>Pravděpodobnost.....</i> | <i>21</i> |
| 3.2.2 | <i>Rozsah a závažnost nežádoucího dopadu</i> | <i>21</i> |
| 3.2.3 | <i>Míra rizika</i> | <i>22</i> |
| 3.2.4 | <i>Intervaly a analýza citlivosti.....</i> | <i>23</i> |
| 3.3 | SNÍŽENÍ A ELIMINACE RIZIKA | 25 |
| 4 | ZDROJE INFORMACÍ..... | 26 |

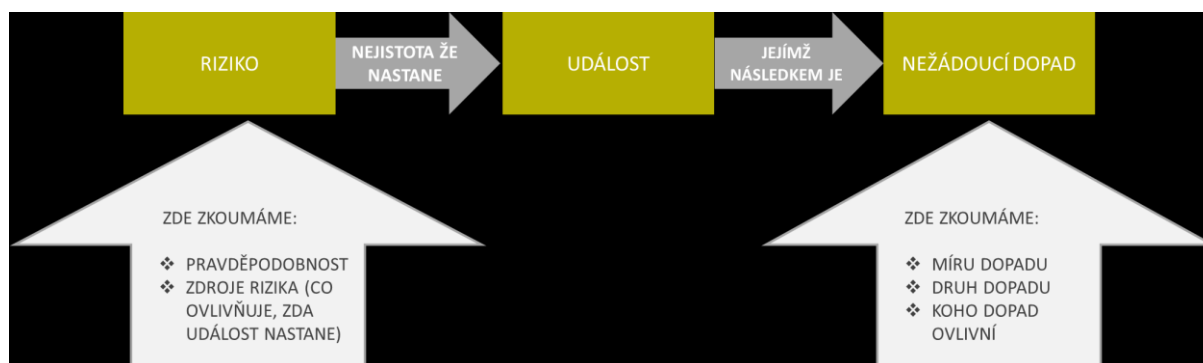
1 Úvod do problematiky hodnocení rizik

Jak uvádí Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace¹ účinné od 1. února 2014 (dále jen „Obecné zásady (2014)“), je vyhodnocení rizik důležitou součástí RIA, neboť jejich analýza může významně podpořit rozhodnutí, proč ponechat současný stav nebo naopak vybrat nejvhodnější variantu regulace.

1.1 Definice rizika

Nejprve je vhodné definovat, co je to riziko. Riziko je nejistota, zda dojde či nedojde k určité události, která by mohla mít negativní vliv na plnění stanových cílů, přičemž je možné této události přisoudit určitou pravděpodobnost, se kterou nastane. Důležitým měřitelným aspektem rizika je vedle již zmíněné pravděpodobnosti, se kterou daná událost nastane, také následek této události – míra nežádoucího dopadu. Obrázek níže znázorňuje vztah mezi rizikem a nežádoucím dopadem.

Obrázek 1: Vztah mezi rizikem a nežádoucím dopadem



Zdroj: EEIP

Vzhledem ke skutečnosti, že v rámci zpracování RIA bývá často zaměňováno riziko a dopad regulace, je vhodné zde poukázat na rozdíl mezi oběma pojmy. Zatímco dopad regulace je následek zavedení regulace, který nastane s určitostí díky např. zákonné povinnosti, riziko obsahuje nejistotu, není tedy jisté, že riziková nebo krizová situace opravdu nastane. Tento rozdíl ilustruje modelový příklad.

Box 1: Příklad – rozdíl mezi dopadem a rizikem: RIA k Návrhu spolkového zákona o elektronických záznamech o pacientech (Regulierungsfolgenabschätzung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier)

Ve Švýcarsku byla v roce 2011 provedena RIA k zavedení elektronických záznamů o pacientech. Zavedení systému ke správě elektronických záznamů s sebou nese finanční náklady, které dlouhodobě postihnou především praktické lékaře s vlastní praxí – jedná se o jednorázové náklady na zavedení systému a náklady na obnovu systému, které se opakují každých cca 7 let. Tyto náklady jsou pro lékaře vysoké. Riziko z toho vyplývající je, že tito lékaři nebudou chtít na systému participovat – pokud bude systém na bázi dobrovolné, je velká pravděpodobnost (tj. existuje možnost), že celá akce nebude úspěšná.

¹ Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Obecne-zasady-pro-hodnoceni-dopadu-regulace.pdf>

| DOPAD NÁKLADY LÉKAŘŮ NA ZAVEDENÍ A ÚDRŽBU SYSTÉMU | vs. | RIZIKO LÉKAŘI NEBUDOU CHTÍT NA SYSTÉMU PARTICIPOVAT |
|---|-----|---|
| Zavedení systému spravujícího elektronické záznamy s sebou nese finanční náklady, které dlouhodobě postihnou především praktické lékaře s vlastní praxí – jedná se o jednorázové náklady na zavedení systému a náklady na obnovu systému, které se opakují každých cca 7 let. | | Riziko z toho vyplývající je, že tito lékaři nebudou chtít na systému participovat – existuje tedy možnost, že celá akce nebude úspěšná |
| <p>Jako dopad regulace zde byly identifikovány náklady na zavedení systému – je jisté, že v případě přijetí systému a rozhodnutí lékařů na něm participovat by tyto náklady nastaly. Jako riziko byla identifikována možnost (existence nejistoty), že lékaři nebudou chtít na daném systému participovat – nežádoucí dopad tohoto rizika by pak byl neúspěch celého systému.</p> | | |
| <p>Co si zapamatovat: V rámci zpracování RIA bývá odhad zvýšených nákladů, které jsou dopadem regulace, někdy mylně označován za riziko.</p> | | |

1.2 Řízení rizik

Disciplína, která se zabývá rizikem a nakládáním s ním obecně, se nazývá řízení rizik – jde o skupinu vzájemně provázaných činností, jejichž cílem je řídit potenciaální rizika, tzn. omezit jejich pravděpodobnost nebo snížit míru dopadu na daný cíl. Účelem tohoto procesu je předejít neočekávaným událostem s negativním efektem a zamezit vzniku problémů. Proces řízení rizik se používá jak na úrovni podniků, tak na úrovni státní správy, při vyhodnocování běžné i projektové činnosti. Skládá se z více základních částí: analýzy rizik, hodnocení dopadů rizikových stavů, řízení rizik a někdy také monitoringu rizik. Analýza rizik je použití dostupných informací k identifikaci a odhadu rizika. Hodnocení rizik je proces, při kterém se hodnotí dopady a přijatelnost rizika. Poslední fáze - řízení rizika - je proces, při kterém se rozhoduje o krocích, jež mají za cíl zvládnout nebo snížit riziko. V rámci monitoringu rizik dochází ke sledování celého procesu a průběžnému vyhodnocování činností spojených s řízením rizik. Tyto vstupy je potřeba v rámci RIA brát v potaz.

2 Specifika hodnocení rizik v RIA

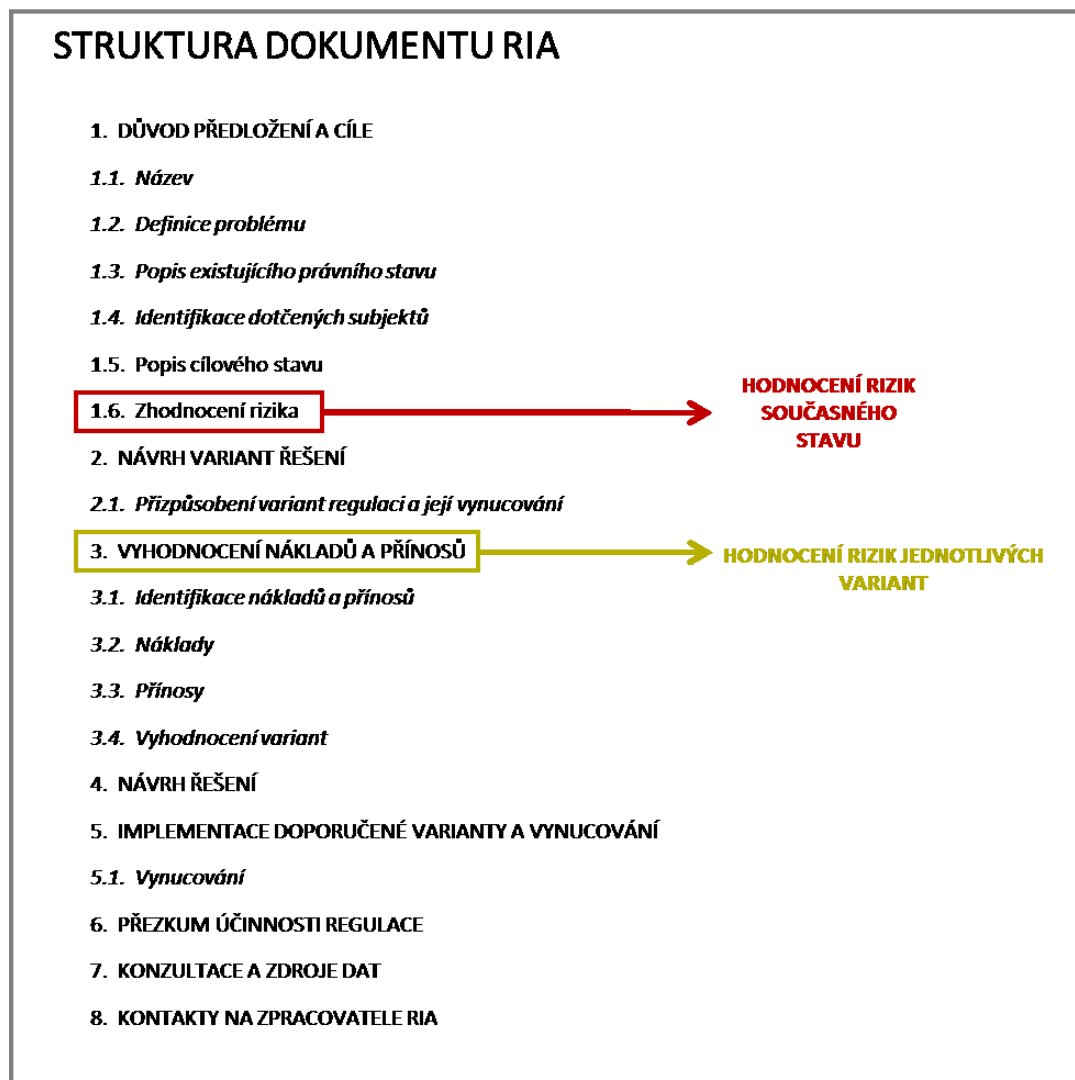
Vyhodnocení rizik, které by mělo být součástí každé RIA, vychází z výše uvedeného principu řízení rizik a sleduje obdobný postup. Nejprve dojde k identifikaci rizik, pak k jejich vyhodnocení, a nakonec k řízení rizik, resp. k úvahám, jakým způsobem s potenciaálním rizikem pracovat. Odlišné od procesu řízení rizik v rámci podniku nebo i státní správy, kde je řízení rizik využíváno v rámci projektů nebo běžné činnosti a je řešeno pouze z pohledu podniku nebo dané části státní správy, je to, že v rámci RIA je nutné hodnotit rizika z pohledu všech dotčených skupin a v rámci všech uvažovaných variant právní úpravy. **Hodnocení tudíž musí být komplexní, z mnoha úhlů pohledu, a přihlédnout k nejpodstatnějším zdrojům rizik.**

Jak již bylo uvedeno, riziko je nejistota, zda dojde k nějaké události s negativními důsledky pro cílový stav. Při zavádění nového právního předpisu je cílovým stavem funkční a vhodná regulace. Základní cíle regulace jsou popsány v kapitole „Popis cílového stavu“. **Při hodnocení rizik je proto nutné brát na tyto definované cíle zřetel.**

V rámci RIA se hodnotí **rizika zachování současného stavu** a **rizika zavedení jednotlivých variant**. Zpracování těchto rizik se mírně liší především ve fázi identifikace rizik – proto je

poslední část kapitoly týkající se identifikace rizik rozdělena na dvě části, přičemž jedna ukazuje postup při identifikaci rizik současného stavu a druhá postup při identifikaci rizik jednotlivých variant. Rozdělení hodnocení rizik současného stavu a rizik jednotlivých variant v rámci struktury RIA ukazuje následující obrázek.

Obrázek 2: Rozdělení hodnocení rizik současného stavu a rizik jednotlivých variant v rámci struktury dokumentu RIA



Zdroj: EEIP

2.1 Rizika současného stavu

V rámci této části by mělo dojít k návrhu rizik, která mohou vzniknout v důsledku nečinnosti (tj. zachování současného stavu, nulové varianty). Tato rizika jsou specifická v tom smyslu, že úzce souvisí s důvody, proč se ke změně legislativy přistupuje. Zmíněné důvody by měly vyplývat z analýzy provedené v kapitole „Definice problému“. Často bývají rizika současného stavu součástí diskuze o potřebě změny nebo zavedení regulace.

Rizika současného stavu se v rámci RIA analyzují v části „Důvod předložení a cíle“ v subkapitole „Zhodnocení rizika“.

Box 2: Příklad rizik současného stavu – Hodnocení dopadů regulace RIA pro věcný záměr památkového zákona (2012)

Věcný záměr památkového zákona byl vytvořen jako reakce na nefunkčnost současné právní úpravy, přičemž jeho nezbytnost vyplývala zejména ze skutečnosti, že stávající legislativa v této oblasti byla již překonaná, jelikož nepočítala s poměry, které nastanou v souvislosti s přechodem k tržní ekonomice a s faktickým znovuzavedením institutu soukromého vlastnictví.

Hlavním rizikem nereagování na problémy současné právní úpravy je především možný vznik nenapravitelných škod na památkovém fondu či ztráta části archeologického dědictví,...

...ať už to plyne z nerespektování zákona vlastníkem z důvodu nízké stanovených sankcí, nízké odbornosti profesí provádějících zásah na památkově chráněných objektech, nesprávného posouzení zásahu na památkově chráněném objektu příslušným orgánem státní správy či neprovedení ZAV kvůli neznalosti zákona vlastníkem nemovitosti či jeho záměrnému jednání.

← **Popis nežádoucího dopadu, který může nastat při zachování současného stavu**

← **Popis skutečností, ze kterých plynou rizika současného stavu – tato rizika úzce souvisí s důvody, proč je nutné přistoupit ke změně současné legislativy**

Tento příklad poukazuje na časté prvky rizik současného stavu. Ztráta části archeologického dědictví je **komplexní a závažný nežádoucí dopad** týkající se celé společnosti. Příčiny rizik zachování současného stavu **souvisí s potřebou nové právní úpravy** této problematiky.

2.2 Rizika jednotlivých variant

Jednotlivé varianty navrhované právní úpravy mohou (ale nemusí) přinést nejistotu ohledně případných negativních dopadů – tedy rizika. Tato rizika většinou vycházejí právě z hodnocení dopadů jednotlivých variant.

Vzhledem k tomu, že jednotlivé navrhované varianty nejsou v praxi zatím většinou zavedeny (samozřejmě kromě varianty zachování současného stavu), je nutné daleko více předjímat důsledky případných přijatých řešení než u identifikace rizik současného stavu. Vzhledem k tomu, že je mnohdy z pohledu zpracovatele téměř nemožné nahlédnout důsledky jednotlivých variant ze strany všech dotčených subjektů, je v rámci identifikace těchto rizik důležitá **fáze konzultací**.

Rizika jednotlivých variant se hodnotí v části „Vyhodnocení nákladů a přínosů“ v rámci hodnocení dopadů jednotlivých variant. Zde je možné zvolit více možností, jak má hodnocení rizik vypadat. **Je možné uvést hodnocení rizik ke každé variantě zvlášť, či vytvořit shrnutí rizik jednotlivých variant na závěr kapitoly.**

2.3 Další druhy potenciálních rizik (např. rizika spojená s implementací)

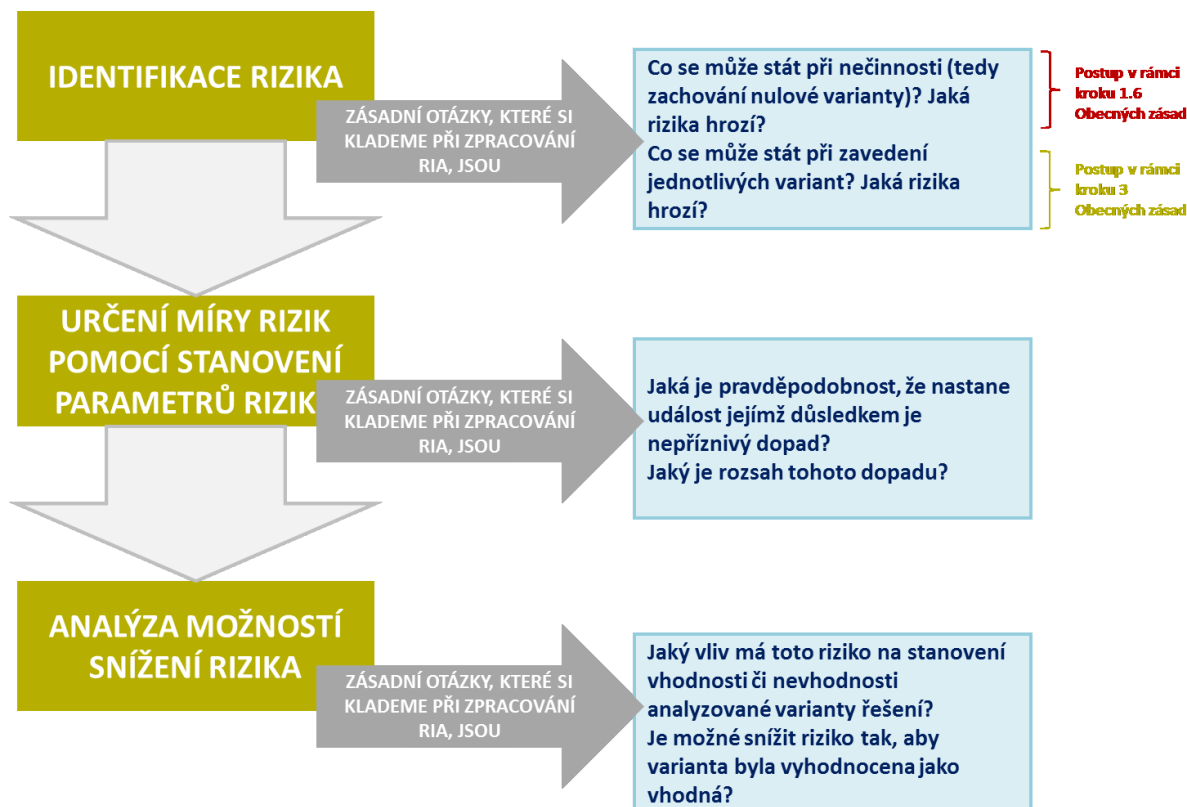
Při zpracování RIA samozřejmě může dojít k tomu, že zpracovatel identifikuje potenciální riziko týkající se i jiných než výše uvedených témat (současného stavu či jednotlivých variant). Příkladem může být riziko v rámci části zabývající se implementací regulace. V tomto případě zpracovatel riziko vyhodnotí v rámci kapitoly zabývající se daným problémem (v tomto případě „Implementace a vynucování“).

3 Postup při hodnocení rizik v RIA

Při zpracování hodnocení rizik v rámci RIA je vhodné postupovat v následujících třech fázích:

1. Identifikace rizika;
2. Určení míry rizika pomocí stanovení parametrů rizika - pravděpodobnosti negativních důsledků a jejich rozsahu;
3. Analýza možností snížení nebo eliminace rizika.

Obrázek 3: Fáze hodnocení rizik v rámci RIA



Zdroj: EEIP

Hodnocení rizik v rámci RIA se provádí primárně ve dvou případech; v rámci **hodnocení rizik zachování současného stavu** (nulové varianty), a v rámci **hodnocení rizik navrhovaných variant**. Zpracování těchto dvou oblastí se liší především při identifikaci rizik, proto je v rámci této subkapitoly popsán rozdíl v postupu tak, aby bylo zřejmé, jak postupovat ve které části RIA.

3.1 Identifikace rizik

Identifikace rizik je zásadní částí hodnocení rizik. Spočívá v určení rizik, která mohou mít negativní dopad na dotčené subjekty a tím ovlivnit funkčnost a efektivnost regulace.

Při identifikaci rizik je důležité najít odpověď na otázky:

CO SE MŮŽE STÁT PŘI NEČINNOSTI (TEDY ZACHOVÁNÍ NULOVÉ VARIANTY)? JAKÁ RIZIKA HROZÍ?

A to z pohledu definice společenského problému a formulace cílů návrhu.

CO SE MŮŽE STÁT PŘI ZAVEDENÍ JEDNOTLIVÝCH VARIANT? JAKÁ RIZIKA HROZÍ?

A to z pohledu všech dotčených subjektů.

Specifikem hodnocení rizik v rámci RIA je komplexnost problému a zvláště u identifikace rizik je proto **častým problémem přehlédnutí některých rizikových skutečností, které by při pohledu ze strany dotčených subjektů mohly být snadno identifikovány**. Proto je vhodné danou problematiku rozebírat ze všech možných úhlů a **maximálně využívat konzultací se zainteresovanými stranami a odborníky**.

3.1.1 Způsoby identifikace rizik

Cílem analýzy rizik je identifikace souboru veškerých potenciálních nejistých dopadů plynoucích z navrhované regulace. Proto je třeba využít všech dostupných metod, které k tomuto účelu slouží. S ohledem na specifika procesu RIA lze uvést tři způsoby:

- **Konzultace**
 - **Dotazujeme se na případná rizika subjektů, které jsou způsobilé k tomu některá rizika identifikovat lépe než my sami.** Konzultace by měly probíhat v průběhu celého procesu RIA, jejich součástí by tedy měly být i **dotazy na případná rizika**.
- **Identifikace rizik založená na hodnocení dopadů jednotlivých variant**
 - Tato metoda je založena na používání tzv. **vývojové analýzy**, v rámci níž dochází k rekonstrukci posloupnosti jednotlivých událostí a modelování možností vývoje. Hodnocení dopadů jednotlivých variant je stěžejním bodem RIA a tato metoda identifikace rizik z něj přímo vychází. Pokud je v rámci tohoto hodnocení nalezen dopad, u kterého je nejisté, zda nastane, je posouzen jako riziko.
- **Kontrola seznamu typů rizik**
 - **Jedná se o metodu využívání kontrolních seznamů, kdy dochází k ověření, zda dané situace nejsou spojeny s riziky z tohoto seznamu.** Při procházení výčtu rizik, která jsou v podobných situacích často identifikována, kontrolujeme, zda tato rizika nastanou i ve zkoumaném případě. V rámci RIA lze doporučit použití níže definovaného rozdělení rizik na různé druhy (právní rizika versus věcná rizika apod.), nicméně je vhodné pracovat i s jinými dokumenty, např. zahraničními RIA na obdobné téma apod. V podstatě se jedná o využití obecných zkušeností, které byly na toto téma nasbírány.

Při identifikaci rizik lze samozřejmě použít i metody, které nejsou primárně určeny pro analýzu rizik v rámci RIA, např. SWOT analýzu atp. V každém případě by nová regulace měla vždy zvažovat možnosti snížení rizik.

3.1.1.1 Konzultace

Jak již bylo uvedeno, ve fázi hodnocení rizik jsou konzultace velmi důležité. V rámci této fáze se ptáme na případná rizika subjektů, kterých se daná problematika týká. Zároveň je vhodné provést konzultace s experty a specialisty na danou oblast, kteří mají na danou problematiku většinou jiný pohled než subjekty dotčené navrhovanou regulací a mohou pomoci identifikovat další dodatečná rizika (např. bezpečnostní apod.).

Shromažďovat informace o možných rizicích lze také prostřednictvím různých průzkumů a anket. Tato metoda je vhodná zejména v situaci, kdy se regulace může dotknout většího množství subjektů (např. malých firem, občanů), jejichž oslovení každého zvlášť by bylo časově nebo finančně náročné a takto se mohou k dané problematice vyjádřit.

V rámci této metody je důležité oslovit co možná nejširší škálu subjektů (pokud možno zástupce všech dotčených stran (asociace)), aby byl soubor identifikovaných rizik komplexní.

Box 3: Příklad – riziko identifikované v rámci konzultací – Hodnocení dopadů regulace (RIA) k věcnému záměru zákona o zpětném odběru výrobků s ukončenou životností, část elektroodpady (2014)

Uvedený problém se týká provozování zařízení ke sběru odpadů (sběrné dvory, ale i sběrná místa jako kontejnery na sběr použitých baterií v obchodech, školách apod.). Podle diskutované varianty by provozovatelé těchto míst měli žádat o povolení a zároveň mít povinnost vést průběžnou evidenci a zasílat roční zprávu o provozu. Tím by provozovatelům vznikly nové náklady.

Je ovšem třeba zmínit riziko vyplývající ze zavedení povinnosti vést průběžnou evidenci a zasílat roční zprávu spolu s povinností získat souhlas k provozování sběrných míst ve formě významného snížení počtu míst zpětného odběru...

← **Riziko snížení počtu míst zpětného odběru**

...Jak vyplynulo z konzultací s dotčenými subjekty, některá stávající místa zpětného odběru (kontejnery a boxy volně dostupné ve školách, úřadech, obchodech, veřejných prostranstvích apod.) se v takovém případě nemusí chtít zapojit do systému zpětného odběru...

← **Toto riziko vyplývá z konzultací s dotčenými subjekty**

...V takovém případě by došlo k výraznému navýšení nákladů u spotřebitelů na dopravení EEZ do místa zpětného odběru s konečným důsledkem snížení úrovně dosahované v rámci zpětného odběru a neplnění směrnice EP.

← **Důsledky rizika**

Co si zapamatovat: Tento příklad ukazuje, že různé varianty řešení mohou vyvolat nežádoucí reakci ze strany dotčených subjektů, která není ze strany zpracovatele tak snadno identifikovatelná. Proto je nutné jednotlivé varianty diskutovat s dotčenými subjekty a na základě jejich reakce identifikovat možná rizika. V tomto případě může znít otázka následovně: *Pokud dojde k zavedení povinnosti vést průběžnou evidenci a zasílat roční zprávu, vzniknou provozovatelům sběrných míst administrativní náklady v takové a takové výši. Jaký dopad by tato skutečnost měla na provozovatele sběrných míst? Jak na něj budou reagovat? Vyplývá ze vzniklé situace nějaké riziko?*

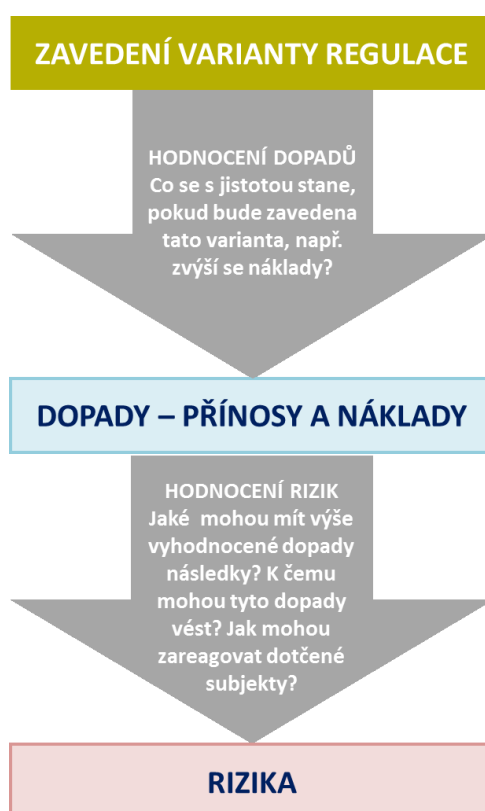
Riziko identifikované v rámci konzultací je pak vhodné podrobit kritické analýze, zvláště pokud zpracovatel jedná se zájmovou skupinou se silnou reprezentativní strukturou a organizací, která se může snažit prosadit své partikulární řešení.

3.1.1.2 Identifikace rizik založená na hodnocení dopadů jednotlivých variant

Tato metoda je založena na používání tzv. vývojové analýzy. Cílem vývojových analýz je rekonstruovat posloupnosti jednotlivých událostí a modelovat jednotlivé kroky vývoje určité situace nebo vzájemné závislosti určitých událostí, a skrze to identifikovat riziko. Jedním z příkladů vývojové analýzy je tzv. „Co když analýza“ (What if analysis)². Co když analýza je jednoduchá analytická technika používaná při rozhodování a řízení rizik. Její princip je postaven na hledání možných dopadů vybraných situací, zde zavedení jednotlivých variant regulace, včetně té nulové. Dopady, u kterých panuje nejistota ohledně jejich výskytu, se pak identifikují jako rizika, a pokud je to vhodné, provádí se u nich další kroky analýzy rizik.

Jak již bylo uvedeno, zásadní rozdíl mezi dopadem regulace a rizikem je faktor nejistoty. Častou chybou v rámci zpracování RIA bývá označení dopadů jako rizik. Např. pokud právní úprava má za následek zvýšené náklady pro dotčený subjekt, není tato skutečnost rizikem, ale dopadem. Rizikem může být nejistá reakce tohoto subjektu na regulaci nebo např. důsledky přílišné zátěže pro tento subjekt ústící v jeho likvidaci apod. Posloupnost hodnocení dopadů a hodnocení rizik ukazuje následující schéma.

Obrázek 4: Posloupnost hodnocení dopadů a hodnocení rizik



Zdroj: EEIP

Nejprve hodnotíme JISTÉ dopady regulace, a poté NEJISTÉ důsledky těchto dopadů – RIZIKA.

²Existuje více postupů, které se dají v této fázi použít, např. rozbor příčin a následků (rozebírají se příčiny a možné následky jednotlivých variant), diagram vlivů (rozebírá se vliv akcí, tedy např. zavedení zkoumané varianty, na ostatní subjekty a další postup), stromová analýza (pomocí stromového diagramu se modelují možné následky akce, tedy např. zavedení zkoumané varianty) apod. Co když analýza nejlépe vystihuje podstatu rozboru dopadů, proto je rozebrána na tomto místě. Nicméně pokud to situace vyžaduje, je vhodné použít i jiné postupy nebo jejich části, např. kreslení stromových diagramů.

Box 4: Příklad – identifikace rizika na základě hodnocení dopadů - Hodnocení dopadů regulace (RIA) zákona o veřejných službách v přepravě cestujících (2009)

V rámci hodnocení dopadů zákona o veřejných službách v přepravě cestujících byla řešena problematika zavedení technických standardů pro autobusy, které přepravují cestující (pouze na autobusy přepravující cestující v závazku veřejné služby³), aby byla zajištěna bezpečnost a určitý komfort. Podle jedné z variant měly být stanoveny technické standardy, zaručující bezpečnost a možnost přepravy osob se zdravotním postižením.

Jako dopad zavedení této varianty byly identifikovány náklady na výrobu, případně přestavbu části existujících vozidel (těch, které v současné době nevyhovují daným standardům) tak, aby vyhovovaly daným standardům.

← **Dopad regulace - náklady na přestavbu nebo nákup vozidel**

Na základě tohoto dopadu bylo identifikováno ekonomické riziko; zvýšené náklady na nákup případně přestavbu vozidel mohou mít za následek likvidaci menších dopravců (v rámci analýzy bylo zjištěno, že právě dopravci s malým vozovým parkem, tzn. 1-2 vozidla, disponují převážně staršími vozidly), kteří nebudou mít dostatečné finance na pokrytí těchto vysokých nákladů. Může tak dojít k vytvoření bariér vstupu na trh s autobusovou dopravou (v závazku), čímž dojde k potlačení trhu a následné monopolizaci trhu. Tato monopolizace s největší pravděpodobností povede ke zvýšení cen a nepříznivému dopadu na cestující.

← **Riziko plynoucí z dopadu - možná monopolizace trhu**

Co si zapamatovat: Je nutné správně odlišit dopad zavedení regulace od rizika plynoucí z tohoto dopadu.

3.1.1.3 Kontrola seznamu typů rizik

Tato metoda staví na historických událostech a zkušenostech s hodnocením rizik. Vychází z toho, že pokud určitý druh rizika v určité situaci již nastal či nastává častěji, je zde zvýšená pravděpodobnost, že v podobné situaci nastane znovu.

V porovnání s výše uvedenou metodou se zde nedíváme na posloupnost příčin a následků, ale analyzujeme rizika opačně; vezmeme seznam rizik, a podíváme se, zda neexistuje nějaká příčina, která tato rizika indukuje.

V rámci RIA je vhodné pracovat se seznamem typů rizik (viz text dále), které se při zavádění regulace objevují. Vzhledem k tomu, že ne vždy jsou takové seznamy k danému tématu dostupné, je vhodné projít dokumenty, které zpracovávají řešené nebo jemu podobné téma a mohou obsahovat téma rizik (v jakémkoliv formátu). Při rešerši je pak vhodné u každého definovaného rizika prozkoumat, zda nemůže nastat i v situaci hodnocené v RIA. Jako příklad lze uvést:

- **RIA na stejné nebo obdobné téma** – zde je vhodné zdůraznit, že se nemusí jednat pouze o RIA zpracované k české legislativě, ale je dobré použít i evropské RIA. Zvláště v případě, kdy se jedná o transpozici evropské legislativy, by měl zpracovatel zkoumat, jaká rizika byla identifikována v rámci RIA na evropské úrovni. Seznam RIA je dostupný zde: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2014_en.htm;

³ Tzn. část této dopravy je subsidiována ze strany státu.

- **Analýzy rizik na stejné nebo obdobné téma;**
- **Odborné studie na stejné nebo obdobné téma,** které se zabývají rizikem.

Dále je vhodné pracovat se seznamem dotčených subjektů, a postupně (a separátně) přemýšlet, zda nějaké riziko nehrozí právě těmto subjektům (samozřejmě je vhodné tuto metodu použít společně s metodou konzultací a v rámci konzultací s těmito subjekty).

3.1.2 Druhy rizika

Obecně existuje velmi mnoho druhů rizik. V rámci RIA je vhodné rozdělovat rizika na

- **rizika právní,**
- **rizika věcná,** přičemž věcná rizika se dělí dále na rizika
 - ekonomická,
 - ekologická,
 - sociální,
 - bezpečnostní,
- **riziko politické neprůchodnosti předpisu.**

3.1.2.1 Právní rizika

Právní rizika jsou rizika, která vyplývají především z nesouladu hodnocené právní úpravy (současného stavu nebo navrhovaných variant) s jinými předpisy.

V rámci RIA se velmi často objevuje nesoulad české právní úpravy s evropskou legislativou – tento nesoulad se vyskytuje především v souvislosti s nutností transpozice evropských předpisů do české legislativy. V tomto případě jde o riziko současného stavu – negativním důsledkem zachování stávající právní úpravy a nepřizpůsobení se té evropské jsou pak sankce ze strany EU. Proto je při zpracování RIA vždy nutné brát v úvahu toto riziko, pokud jde o transpozici evropského práva. Obdobná rizika se objevují i u mezinárodních smluv a závazků ČR.

Box 5: Příklad právního rizika - nesoulad s legislativou EU – Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (2014)

Návrh zákona je výsledkem snahy o odstranění transpozičního deficitu vůči směrnici Evropského parlamentu o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (tzv. EIA směrnice), který byl České republice vytýkán v rámci řízení o porušení Smlouvy o fungování EU ve věci nesprávné transpozice EIA směrnice.

Výtky Komise směřují jak vůči určitým prvkům českého systému posuzování vlivů na životní prostředí jako celku, tak vůči konkrétním způsobům (ne)provedení jednotlivých ustanovení EIA směrnice do českého právního řádu.

Rizika současného stavu vyplývají z nutnosti odstranění transpozičního deficitu vůči směrnici Evropského parlamentu o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Schválení předkládané novely je z pohledu ČR záležitostí vysoce prioritní. Plnění požadavků směrnice ELA bylo totiž zahrnuto mezi tzv. předběžné podmínky, které musí být členskými státy EU splněny pro zapojení do programového období 2014–2020.

← Důvod vzniku rizika – nesoulad s evropskou legislativou – nedostatečná transpozice směrnice EP

Nebude-li Komise uspokojena ve svých požadavcích na provedení ELA směrnice, lze předpokládat, že v průběhu roku 2014 sice dojde k uzavření Dohody o partnerství, avšak splněním předběžné podmínky bude podmíněno schvalování příslušných operačních programů. Zároveň existuje i riziko obrožení čerpání prostředků ze strukturálních a kohezních fondů EU u projektů, které jsou teprve ve fázi schvalování (zejména tzv. velké dopravní projekty), případně, jak bylo sděleno zástupci Komise na jednání v rámci neformálního dialogu, může dojít k deklaraci tzv. „significant prejudice“ v souladu s obecným nařízením č. 1303/2013 a s tím souvisejícím nespůsbením/pozastavením plateb v rámci relevantních programů.

← Dobrá praxe – obecný popis nežádoucích dopadů, které mohou nastat

Nezbytné legislativní úpravy je třeba učinit v co nejkratším čase. V daném případě totiž představuje hrozbu krom ztráty možnosti čerpání prostředků z fondů EU také potenciální uplatnění sankčních mechanismů SDEU. Ten může ve svém rozsudku, není-li náprava sjednána ani přes opakovanou výzvu Komise, uložit členskému státu zaplacení paušální pokuty i penále v rádech milionů eur. Výše pokuty a penále závisí na délce doby, po kterou členský stát neplnil povinnost vyplývající pro něj z komunitárního práva; závažnosti porušení povinnosti a tzv. národním faktoru – ekonomické a politické okolnosti případu. Minimální výše paušální pokuty je v případě ČR 1 773 000 €. Avšak tato částka se ještě násobí koeficientem závažnosti. Minimální výše penále pro ČR je 2 500 € denně do té doby, než ČR sjedná nápravu stavu věci. Avšak i tato částka se násobí, a to koeficientem závažnosti a délkou trvání porušení. S ohledem na soudní praxi lze reálně očekávat, že se výše paušální pokuty i penále na svých dolních hranicích pohybovat nebudou, tj. v případě ČR by se mohlo jednat o cca 10 000 € denně, (tj. cca 8 250 000 Kč měsíčně) a 2 mil. € jednorázově (55 mil. Kč).

← Dobrá praxe – konkrétní popis nežádoucích dopadů, které mohou nastat – včetně vyčíslení pokut a stanovení časového rámce

Tento příklad ukazuje právní riziko vyplývající z nesouladu české právní úpravy s evropskou legislativou, konkrétně se týká nedostatečné transpozice směrnice EP.

Co si zapamatovat: Tento příklad je ukázkou **dobré praxe – obsahuje jak popis právního rizika, tak popis případných důsledků nečinnosti** – v tomto případě sankcí. V praxi se u tohoto druhu rizika často objevuje pouze popis právního rizika, popis případných důsledků nečinnosti pak chybí. Pokud jsou dostupné potřebné informace, je vždy dobré je u popisu rizika uvést.

Nicméně právní rizika se mohou objevit i v případě, pokud je současná nebo navrhovaná právní úprava v nesouladu s jinou českou právní úpravou, či pokud je tato právní úprava nejasná a hrozí nejednoznačnost jejího výkladu. V obou případech hrozí právní nejistota ohledně dané problematiky, která může vyústit v závažné problémy, např. soudní spory.

Tato problematika se týká především okruhů, které jsou řešeny v rámci několika zákonů (jako příklad mohou být uvedeny úpravy domů v památkových územích, což je řešeno v rámci památkového zákona, nicméně v potaz musí být brán i stavební zákon). Pak může vzniknout právní riziko i v rámci jednotlivých variant.

Box 6: Příklad právního rizika – nejednoznačnost právní úpravy - Návrh Nařízení vlády o podmínkách pro věcné nebo finanční ocenění mimořádných výsledků výzkumu, experimentálního vývoje a inovací a pro finanční ocenění propagace či popularizace výzkumu, experimentálního vývoje a inovací (podmínky pro ocenění výsledků výzkumu, vývoje a inovací) (2013)

Podle auditního zjištění Úřadu vlády České republiky z roku 2012 vznikla právní nejistota v oblasti ocenění v oblasti výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, proto byla identifikována potřeba vytvoření nařízení vlády.

Neřešením problému by mohla vzniknout právní nejistota v oprávnění poskytovat ocenění v oblasti výzkumu, experimentálního vývoje a inovací za podmínek stanovených pouze usnesením vlády.

← **Popis rizika vzniku právní nejistoty**

Tento příklad ukazuje popis rizika vzniku právní nejistoty jako důsledek nejednoznačnosti právní úpravy.

Co si zapamatovat: Často v případě právních rizik nejsou popsány negativní důsledky, které mohou plynout z právní nejistoty – jako příklad se mohou uvést soudní spory, zde konkrétně problémy při financování výzkumu apod.

Nicméně nejednoznačnost právních předpisů nemusí vést ke vzniku jen právních rizik, ale i věcných rizik vyplývajících z nesouladu s požadavky jiných předpisů, kdy požadavky vychází z jiných předpokladů.

3.1.2.2 Věcná rizika

Jak již název napovídá, věcná rizika jsou taková rizika, jejichž dopad je věcný, nikoliv právní. Rizika věcná se dále dělí na rizika: **sociální, ekonomická, environmentální a bezpečnostní.**

Sociální rizika

První skupina rizik vyplývá především z dopadů regulace na odlišné sociální skupiny a ze zvyšování nerovnosti ve společnosti. Tato rizika velmi často souvisí s nezaměstnaností, diskriminací, postavením menšin, regionálními nerovnostmi apod.

Box 7: Příklad sociálního rizika – Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace k věcnému záměru zákona o finanční pomoci studentům (2011)

Cílem věcného návrhu zákona o finanční pomoci studentům bylo zlepšení ekonomických podmínek studentů vysokých škol v průběhu vysokoškolského studia, zejména v návaznosti na úvahy o zavedení povinnosti placení školného.

Riziko spojené s nečinností spočívá v tom, že zavedení školného bez odpovídajících podpůrných finančních nástrojů by vedlo ke zvýšení bariéry přístupu občanů k vysokoškolskému vzdělání, čímž by mohlo dojít ke snížení vysokoškolského vzdělání sociálně slabších skupin a zvýšení nerovnosti ve společnosti.

← **Sociální riziko – zvyšování nerovnosti v přístupu ke vzdělání napříč různými sociálními skupinami**

Tento příklad ukazuje klasický případ sociálního rizika – hrozící zvyšování nerovnosti ve společnosti. Jsou popsány jak příčiny – vznik bariéry přístupu občanů k vysokoškolskému vzdělání - tak hrozící negativní dopady – snížení vysokoškolského vzdělání sociálně slabších skupin.

Co si zapamatovat: V případě dostupnosti údajů by bylo vhodné doplnit další informace – např. jak velké části populace se omezený přístup k vysokoškolskému vzdělání může týkat, **aby bylo možné určit míru závažnosti rizika.**

Ekonomická rizika

Druhá skupina rizik se týká především ekonomických dopadů. Jedná se především o finanční dopady na jednotlivé dotčené subjekty, jako např. zvýšení nákladů, ztížení podmínek pro podnikání, makroekonomické dopady jako např. dopady na konkurenci na trhu, snížení konkurenceschopnosti apod.

Box 8: Příklad ekonomického rizika: Hodnocení dopadů regulace k věcnému záměru zákona o liniových dopravních stavbách (2014)

Potřeba nového zákona o liniových dopravních stavbách vyplývala z neefektivity procesu povolovacího řízení ke strategickým liniovým dopravním stavbám.

V případě, že by stávající stav v oblasti výstavby dopravní infrastruktury byl ponechán bez řešení, brozí riziko, že by došlo by k dalšímu zaošťování ČR ve výstavbě této infrastruktury a s tím souvisejícímu poklesu konkurenceschopnosti země...

← **Ekonomické riziko – dopad na konkurenceschopnost ČR**

...Průtahy v přípravě investičních akcí v dopravní infrastruktuře by nadále mohlo docházet ke ztrátám prostředků ze státního rozpočtu vlivem snížené efektivity vydávaných prostředků na dopravní infrastrukturu...

← **Ekonomické riziko – ztráty prostředků ze státního rozpočtu**

...a dále k obrozování či přímo ztrátám finančních prostředků ze strukturálních fondů EU, které by nebylo možné včas čerpat z důvodu nepřipravenosti stavby, na kterou byly alokovány...

← **Ekonomické riziko – ztráty prostředků ze strukturálních fondů EU**

...Zpoždění výstavby dopravní infrastruktury by mohlo způsobovat celospolečenské ztráty, kdy by regiony se ztíženou dopravní obslužností z důvodu nedostatečné infrastruktury trpěly např. též zvýšenou nezaměstnaností, která vedle negativních dopadů na kvalitu života přináší náklady pro stát ve formě vyplácených sociálních dávek...

← **Ekonomické riziko vyplývající ze sociálního rizika – zvýšené náklady pro stát**

...Neschopnost včas napojit odpovídajícím způsobem tuzemskou dopravní infrastrukturu v souladu s převzatými závazky na dopravní síť okolních států by mohla mít negativní dopad na vnímání ČR jako spolehlivého obchodního a politického partnera....

← **Ekonomické riziko – špatná pověst na mezinárodním trhu, a tím pokles obchodních příležitostí**

Co si zapamatovat: Tento příklad ukazuje více druhů ekonomického rizika v rámci jedné RIA – potenciální dopad na konkurenceschopnost, ztrátu prostředků ze státního rozpočtu a strukturálních fondů, zvýšené náklady a snížení schopnosti obchodovat. V případě, že identifikujeme jeden druh ekonomického rizika, neznamená to, že neexistuje další ekonomické riziko. Je potřeba vždy projít všechny možnosti.

Příklad zvýšených nákladů pro stát (zde sociálních dávek) vyplývajících ze sociálního rizika (zvýšení nezaměstnanosti) ukazuje, že je vždy důležité **zkoumat všechny důsledky daného rizika**. Je vždy dobré domyslet řetězec dopadů až do konce – pokud hrozí riziko vzniku nezaměstnanosti, ptáme se, jaké by toto riziko mohlo indukovat dopady.

Environmentální rizika

Environmentální rizika se týkají především životního prostředí a negativních dopadů na něj.

Box 9: Příklad – ekologické riziko – Hodnocení dopadů regulace (RIA) k věcnému záměru zákona o zpětném odběru výrobků s ukončenou životností, část elektroodpady (2014)

Hodnocený věcný záměr zákona řeší mimo jiné problematiku toho, kdy se stává staré elektrozařízení odpadem; zda v okamžiku, kdy je spotřebitel předá do sběrného dvora nebo až v okamžiku, kdy je toto

elektrozařízení předáno k dalšímu zpracování (recyklaci).

V současné době pokud nedojde k předání elektrozařízení ke zpracování, není zařízení klasifikováno jako (nebezpečný) odpad. Svozové společnosti tím pádem nejsou povinny zacházet s nebezpečným odpadem tak, aby minimalizovaly rizika obrožení životního prostředí a lidského zdraví...

...Hrozí zde riziko, že tyto společnosti v rámci šetření nákladů budou převážet elektroodpad takovým způsobem, že bude obroženo životní prostředí.

← **Popis ekologického rizika**

Co si zapamatovat: Tento příklad poukazuje na ekologické riziko, které vyplývá z možného chování dotčených subjektů, přičemž ilustruje, že ne všechny dotčené subjekty mají stejný cíl jako právní úprava, v tomto případě ochranu životního prostředí. Svozové společnosti se v tomto případě pravděpodobně budou snažit snížit především své vlastní náklady, ne dopad na životní prostředí. Proto je při identifikaci rizik nutné zkoumat i motivaci a cíle subjektů dotčených novou právní úpravou.

Bezpečnostní rizika

Bezpečnostní rizika jsou spojena se snížením bezpečnosti subjektů dotčených regulací, většinou bezpečnosti občanů nebo státu.

Box 10: Příklad ekonomického rizika: Hodnocení dopadů regulace k věcnému záměru zákona o líniových dopravních stavbách (2014)

...Rizikem pomalého postupu při modernizaci a dostavbě dopravní infrastruktury je s ohledem na rostoucí počet vozidel snížení bezpečnosti silničního provozu, významného společenského parametru, ve kterém Česká republika výrazně zaostává za průměrem EU. Nové, zejména silniční stavby odvádí dopravu mimo stávající silnice, které jsou svými návrhovými parametry častým zdrojem dopravních nehod (dáno historickým vývojem trasování silnic, vedením zastavěným územím apod.). Odstranění těchto nebezpečných míst, nebo snížení intenzity dopravy a tím i snížení pravděpodobnosti vzniku nehody, je tedy dalším poměrně významným argumentem pro výstavbu nové líniové dopravní stavby. Každá nehoda má i svoje celospolečenské ekonomické pozadí – náklady na zásah složek IZS, náklady na léčení účastníků nehody, poškození silničního vybavení atd.

← **Bezpečnostní riziko – dopad na bezpečnost silničního provozu**

3.1.2.3 Právní a věcná rizika

V praxi se samozřejmě stává, že právní a věcná rizika není možné striktně odlišit – někdy je právní riziko důvodem pro vznik věcného rizika. Proto je vždy důležité zamyslet se nad tím, k čemu může případný negativní dopad vyplývající z právního rizika vést po věcné stránce.

Box 11: Příklad právního rizika a z něho vyplývajícího věcného rizika (ekonomického a ekologického) - Hodnocení dopadu regulace (RIA) k návrhu věcného záměru zákona o železničních drahách a železniční dopravě (zákon o železnicích) (2012)

Potřebnost věcného záměru vycházela z potřeby transpozice unijní legislativy do té české.

Hlavním a nejdůležitějším rizikem spojeným s nečinností je, že ČR nestihne včas, v dostatečné míře a kvalitě transponovat ustanovení směrnice o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru...

← **Právní riziko – ČR nestihne transponovat evropskou legislativu**

...Toto riziko po věcné stránce obnáší jednak případné postihy ze strany Evropské komise za nedostatečně provedenou transpozici,...

← **Důsledek právního rizika – postihy ze strany EU**

... ale také podstatně závažnější hrozbu obroženi českého železničního sektoru. Nesprávná nebo nedostatečná transpozice směrnice a neřešení problémů současné právní úpravy provozování železnic a železniční dopravy by mohla mít bezprostřední dopad na fungování a ekonomiku společností v tomto sektoru (ať už se jedná o provozovatele dráhy SŽDC nebo o dopravce), který by mohl způsobit obroženi osobní přepravy...

← **Ekonomické riziko vyplývající z právního rizika – dopad na ekonomiku dopravního sektoru**

...a v oblasti nákladní dopravy přesun další přepravy ve prospěch silniční dopravy (se všemi negativními dopady na životní prostředí a plynulost dopravy s tím souvisejícími).

← **Ekologické riziko vyplývající z právního rizika a jeho dopady – přesun železniční dopravy ve prospěch silniční má negativní vliv na životní prostředí**

Co si zapamatovat: Uvedený příklad ilustruje právní riziko, ze kterého vyplývají rizika věcná. Často spolu oba druhy rizik souvisí, proto je vhodné je i společně identifikovat – pokud existuje právní riziko, je třeba zanalyzovat, zda z něj nevyplývá věcné riziko a naopak.

3.1.2.4 Riziko politické neprůchodnosti změny právní úpravy

V případě změny regulace, která se týká rezortů hájících protichůdné zájmy, je významným rizikem riziko politické neprůchodnosti. Toto riziko se dá výrazně snížit **důslednými konzultacemi**, v jejichž rámci může dojít:

- ke vzájemnému vysvětlení si důvodů a předložení konkrétních argumentů, proč je třeba danou oblast legislativně upravovat a jaké lze volit varianty;
- ke vzájemné diskusi a zhodnocení navrhovaných variant a případnému návrhu přijatelných kompromisů;
- k doplnění RIA o dopady, jichž si původně předkladatel nebyl vědom.

Rozsah a závažnost nežádoucího dopadu v tomto případě odpovídá situaci zachování současného stavu.

Box 12: Příklad snížení rizika politické neprůchodnosti návrhu věcného záměru zákona o realitním zprostředkování - Návrh věcného záměru zákona o realitním zprostředkování včetně Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad (RIA) a Zprávy z hodnocení korupčních rizik (CIA) předložený Ministerstvem pro místní rozvoj

Návrh věcného záměru zákona byl pravidelně konzultován v rámci pracovní skupiny, která vznikla na Ministerstvu pro místní rozvoj. Hlavním cílem pracovní skupiny bylo analyzovat a vyhodnotit možné varianty úpravy realitního zprostředkování. Díky konzultacím bylo dosaženo konsenzu a zvoleno řešení, se kterým posléze souhlasilo jak Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo spravedlnosti, tak i Ministerstvo financí.

Pracovní skupina byla složená ze zástupců dotčených resortů, mezi které patřily: Ministerstvo průmyslu a obchodu; Ministerstvo spravedlnosti; Ministerstvo financí a Ministerstvo práce a sociálních věcí; Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

Členy pracovní skupiny byly dále subjekty reprezentující odbornou veřejnost:

- Asociace realitních kanceláří České republiky;
- Realitní komora České republiky;

- Evropský klub realitních kanceláří;
- NAXOS, a.s., člen Sektorové rady pro obchod a marketing;
- JH Partners, s.r.o., provozovatel portálu VášMajetek.cz.

Stávající pracovní skupina navázala na činnost předchozího uskupení představitelů státní správy a odborné veřejnosti, které vzniklo za účelem vytvoření prvotní Analýzy.

Kromě pracovní skupiny byl návrh konzultován s následujícími subjekty:

- Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky – Odbor živnostenského podnikania;
- Národná asociácia realitných kancelárií Slovenska;
- Národní rada pro kvalifikace;
- Sektorová rada pro obchod a marketing;
- Sektorová rada pro ostatní služby;
- Národní ústav pro vzdělávání;
- Česká asociace pojišťoven;
- Finanční analytický útvar Ministerstva financí;
- Úřad vlády České republiky - Oddělení pro koordinaci procesu hodnocení dopadů regulace;
- Generální finanční ředitelství;
- Asociace pro rozvoj trhu s nemovitostmi;
- Sdružení obrany spotřebitelů;
- Spotřebitel.net;
- dílčí konzultace se zástupci advokátních kanceláří.

Zástupci Ministerstva pro místní rozvoj se dále účastnili veřejných konzultací týkajících se připravované právní úpravy v rámci následujících akcí:

- Realitní kongres (2011, 2012, 2013, 2014);
- Realitní summit (2013, 2014);
- Konference „Očekávaný vývoj realitního trhu a developerských projektů“ (2014);
- Realitní meeting (2013);
- Pravidelné odborné semináře na téma možnosti prodeje majetku pro územně samosprávné celky.

V souvislosti s procesem konzultací v procesu RIA byla oslovena široká laická i odborná veřejnost, a to formou dotazníkové akce, jejímž cílem bylo zjistit názory spotřebitelů i samotných realitních kanceláří na problematiku realitního zprostředkování.

Zveřejněny byly dva typy dotazníků, jeden zaměřený na spotřebitele, druhý na realitní zprostředkovatele. Celkem odpovědělo 2284 respondentů. Z celkového počtu činili spotřebitelé 46 % respondentů (tj. 1052 zodpovězených dotazníků) a realitní zprostředkovatelé 54 % respondentů (tj. 1232 zodpovězených dotazníků).

Odkazy na dotazníky byly zveřejněny na webových stránkách ministerstva a jejich propagace byla zajištěna i několika dalšími způsoby.

Co si zapamatovat: Důslednými konzultacemi lze výrazně snížit riziko politické neprůchodnosti připravované právní úpravy. Zároveň tento krok vede k nižšímu počtu připomínek podaných v rámci mezirezortního připomínkového řízení a hladšímu legislativnímu procesu schvalování.

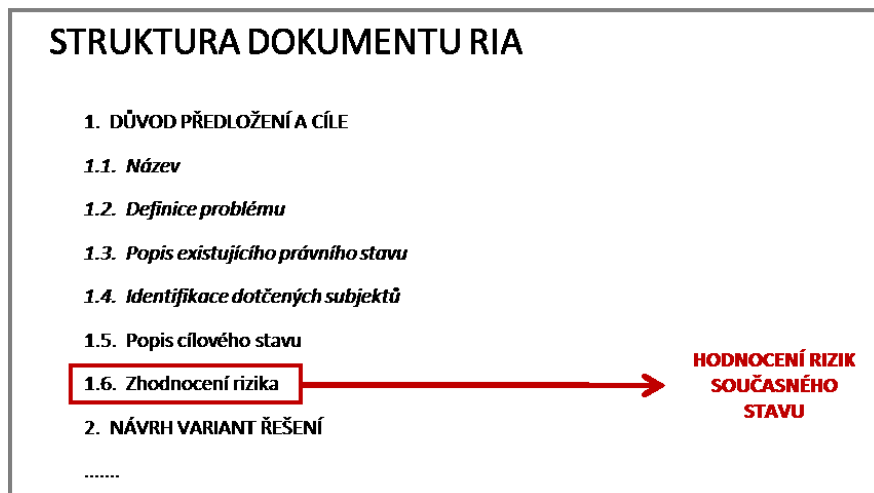
3.1.3 Postup identifikace rizik

Text výše definoval jednotlivé způsoby identifikace rizik, konkrétní otázky zachycují následující Obrázky 6 a 8. Jak již bylo uvedeno, hodnocení rizik současného stavu se částečně liší od hodnocení rizik v rámci jednotlivých variant, některé postupy jsou aplikovatelné pouze u hodnocení rizik současného stavu a některé naopak pouze u hodnocení rizik jednotlivých variant. Proto je i tato subkapitola rozdělena na dvě části tak, aby bylo zřejmé kdy kterou metodu aplikovat a jaké otázky si klást.

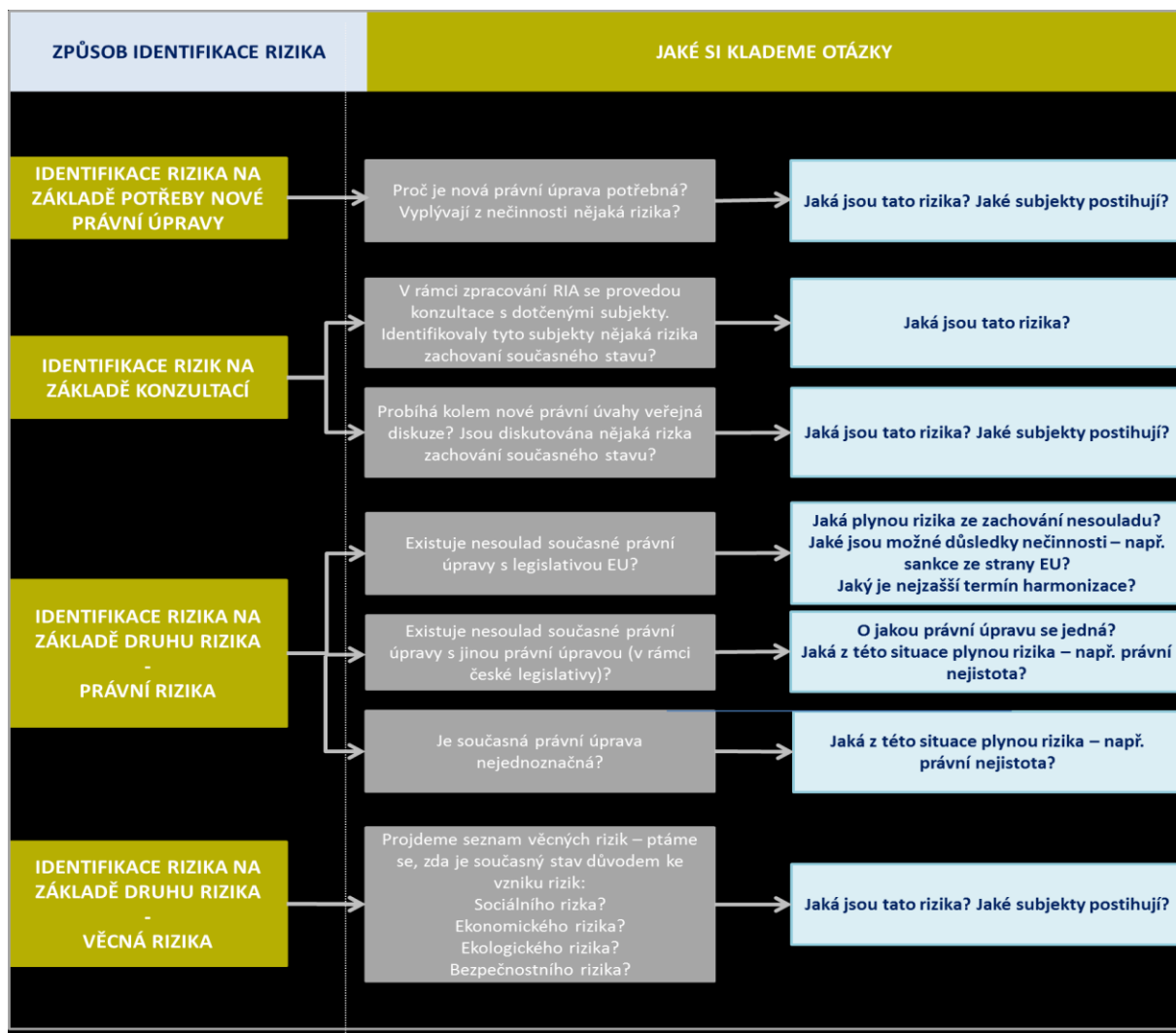
3.1.3.1 Rizika současného stavu

V následující části se metodika zabývá postupem v rámci kroku 1.6 Obecných zásad.

Obrázek 5: Hodnocení rizik současného stavu ve struktuře RIA



Obrázek 6: Postup hodnocení rizik současného stavu

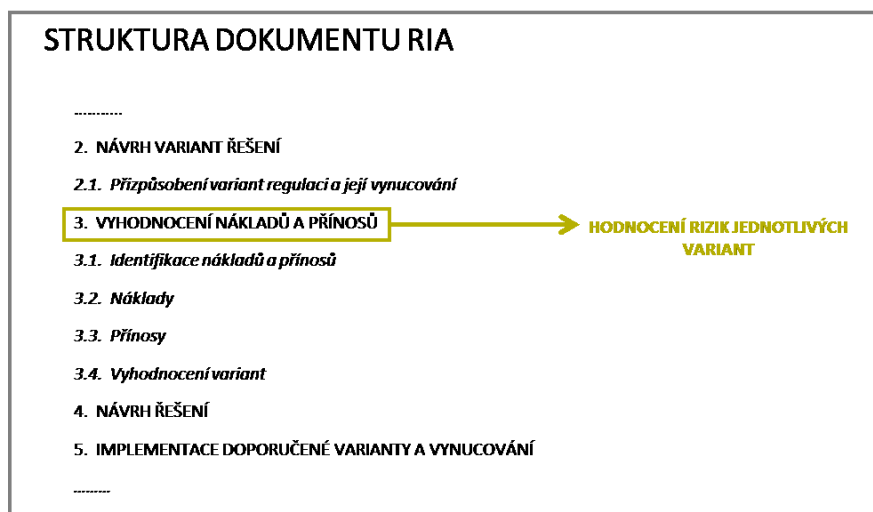


Zdroj: EEIP

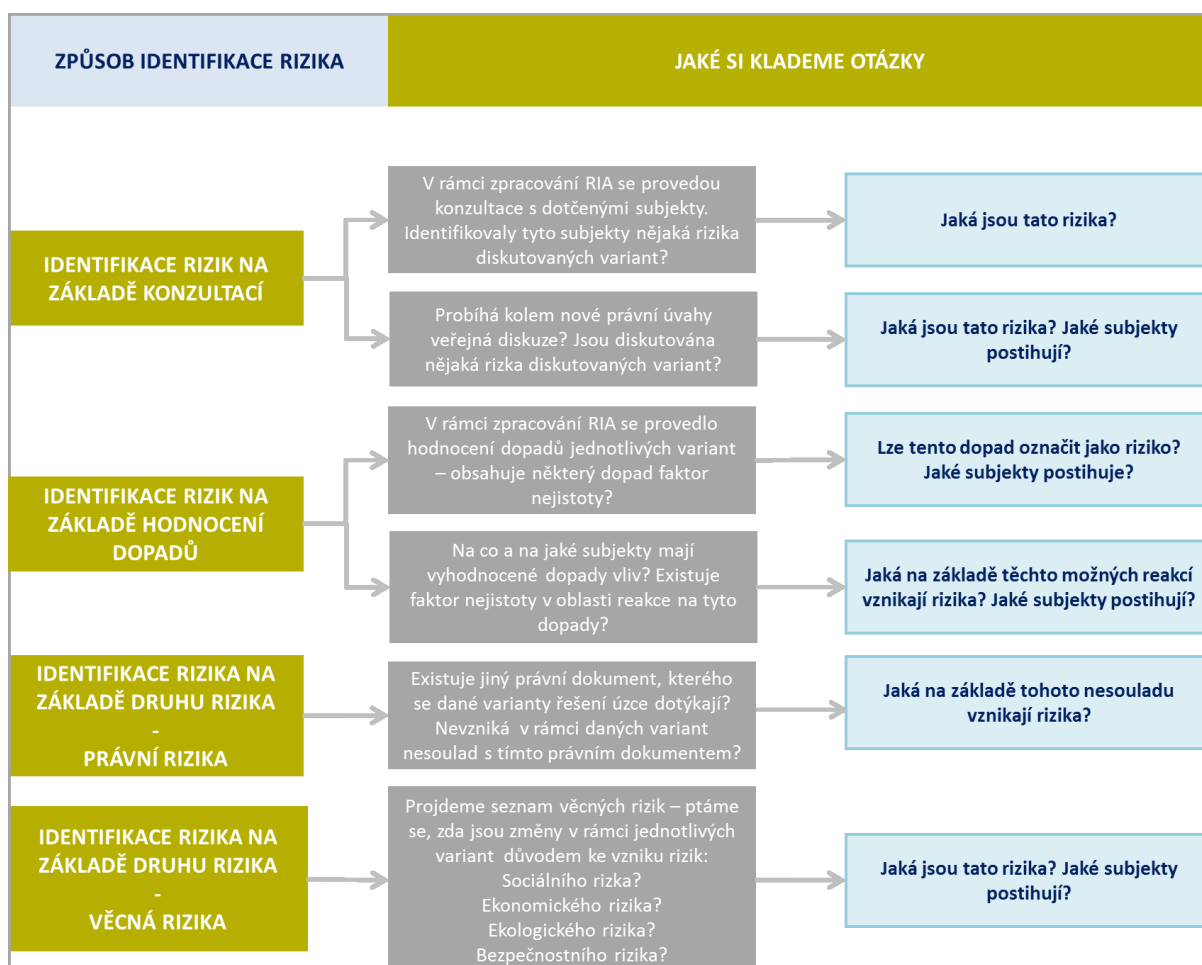
3.1.3.2 Rizika jednotlivých variant

V následující části se metodika zabývá postupem v rámci kroku 3 Obecných zásad.

Obrázek 7: Hodnocení rizik jednotlivých variant ve struktuře RIA



Obrázek 8: Postup hodnocení rizik jednotlivých variant



Zdroj: EEIP

3.2 Určení míry rizika - stanovení pravděpodobnosti a rozsahu dopadu

Po identifikaci rizik je nutné stanovit pravděpodobnost výskytu rizik, rozsah a závažnost dopadu a časový horizont, ve kterém může negativní událost nastat.

V rámci této části je důležité najít odpověď na tyto otázky:

JAKÁ JE PRAVDĚPODOBNOST, ŽE NASTANE UDÁLOST, JEJÍMŽ DŮSLEDKEM JE NEPŘÍZNIVÝ DOPAD?

JAKÝ JE ROZSAH TOHOTO DOPADU?

Na základě výsledků této analýzy se podle míry intenzity negativního dopadu na dotčené subjekty určí, která rizika jsou natolik závažná, že je nutné s nimi dále pracovat.

3.2.1 Pravděpodobnost

Pravděpodobnost určitého jevu nám udává, jakou máme šanci, že daný jev nastane. Pravděpodobnost se vyjadřuje v procentech od 0 % do 100 %. Pokud je pravděpodobnost nějakého jevu větší než 0 a zároveň menší než 100, vyhodnotíme situaci jako riziko. V praxi je ovšem velmi obtížné (většinou nemožné) při zpracování RIA přesnou pravděpodobnost určitého jevu vyčíslit. Často je možné pouze určit, zda je pravděpodobnost nízká nebo vysoká. Přesné určení pravděpodobnosti však není pro další hodnocení rizika nezbytně nutné. Jednou z cest při určování pravděpodobnosti v rámci hodnocení rizik v RIA může být použití pravděpodobnostní škály:

- Velmi nízká pravděpodobnost;
- Nízká pravděpodobnost;
- Střední pravděpodobnost;
- Vysoká pravděpodobnost;
- Velmi vysoká pravděpodobnost.

3.2.2 Rozsah a závažnost nežádoucího dopadu

Vedle pravděpodobnosti, že nežádoucí dopad nastane, je nutné určit **závažnost (intenzitu) tohoto dopadu**.

Při hodnocení rozsahu dopadů je vhodné vycházet z Obecných zásad (2014), kde jsou metody hodnocení podrobně popsány; kde je to možné, hodnotí se rozsah nežádoucího dopadu kvantitativně (např. finanční rozsah v Kč), jinak je vhodné použít kvalitativní hodnocení rozsahu. Protože se jedná o případy, ve kterých je zahrnut prvek nejistoty, lze použít i metod, které právě s nejistotou pracují - analýzu citlivosti či práci s intervaly (viz dále).

Po stanovení rozsahu dopadu je nutné stanovit, do jaké míry je tento dopad závažný. Zde je nutné vycházet nejen z absolutní hodnoty dopadu, ale **brát v úvahu i množství subjektů, jichž se dopad dotýká** (viz např. regulace týkající se početně velké skupiny malých a středních podniků).

Stanovení závažnosti tak vychází především ze zkušeností zpracovatele, důležitou roli opět hrají konzultace s dotčenými subjekty.

Stejně jako u pravděpodobnosti je i u závažnosti dopadu vhodné použít škálu, která rozděluje závažnost dopadů do pěti stupňů, např.

- Velmi nízká závažnost dopadu;
- Nízká závažnost dopadu;
- Střední závažnost dopadu;
- Vysoká závažnost dopadu;
- Velmi vysoká závažnost dopadu.

3.2.3 Míra rizika

Na základě stanovené pravděpodobnosti a závažnosti (intenzity) dopadu lze stanovit míru rizika, která určuje, jak je vhodné s tímto rizikem nadále pracovat. Ke stanovení míry rizika se použije následující matice rizika.

Obrázek 9: Matice určení míry rizika

| | | | | | |
|------------------------------|------------------------------|------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------------|
| VELMI VYSOKÁ PRAVDĚPODOBNOST | NÍZKÉ RIZIKO | STŘEDNÍ RIZIKO | VYSOKÉ RIZIKO | VYSOKÉ RIZIKO | VYSOKÉ RIZIKO |
| VYSOKÁ PRAVDĚPODOBNOST | NÍZKÉ RIZIKO | STŘEDNÍ RIZIKO | STŘEDNÍ RIZIKO | VYSOKÉ RIZIKO | VYSOKÉ RIZIKO |
| STŘEDNÍ PRAVDĚPODOBNOST | NÍZKÉ RIZIKO | NÍZKÉ RIZIKO | STŘEDNÍ RIZIKO | STŘEDNÍ RIZIKO | VYSOKÉ RIZIKO |
| NÍZKÁ PRAVDĚPODOBNOST | NÍZKÉ RIZIKO | NÍZKÉ RIZIKO | NÍZKÉ RIZIKO | STŘEDNÍ RIZIKO | STŘEDNÍ RIZIKO |
| VELMI NÍZKÁ PRAVDĚPODOBNOST | NÍZKÉ RIZIKO | NÍZKÉ RIZIKO | NÍZKÉ RIZIKO | NÍZKÉ RIZIKO | STŘEDNÍ RIZIKO |
| | VELMI NÍZKÁ INTENZITA DOPADU | NÍZKÁ INTENZITA DOPADU | STŘEDNÍ INTENZITA DOPADU | VYSOKÁ INTENZITA DOPADU | VELMI VYSOKÁ INTENZITA DOPADU |

Zdroj: EEIP

Pokud je identifikované riziko určeno jako mírné, není nutné s ním v rámci RIA dále pracovat; riziko stačí pouze popsat spolu s důvody, proč bylo určeno jako nízké (tedy uvést, zda se jedná o nízkou pravděpodobnost či nízkou intenzitu dopadu či obojí). Pokud se ale jedná o střední nebo vysoké riziko, je vhodné pokračovat v analýze (viz následující kapitola).

Box 13: Příklad – určení míry rizika - Analysis of the effects of a Joint Technology Initiative (JTI) in the area of AERONAUTICS and AIR TRANSPORT

Projekt Clean Sky je projekt EU, jehož cílem je urychlit vývoj nových (k životnímu prostředí šetrných) technologií a zavedení jejich používání do praxe v co nejkratším časovém horizontu. Tohoto cíle má být dosaženo skrze podporu jednotlivých projektů pomocí investic.

Analýza rizik v tomto hodnocení dopadů definuje rizikovou situaci, že některé individuální projekty nebudou úspěšné.

Toto riziko bylo vyhodnoceno jako středně pravděpodobné...

← **Vyhodnocení pravděpodobnosti rizika**

...nicméně případný dopad neúspěšnosti jednotlivých projektů na celý projekt byl vyhodnocen jako nízký...

← **Vyhodnocení závažnosti dopadu**

...Navíc je možné redistribuovat rozpočet v rámci celé iniciativy v průběhu procesu směrem k úspěšným projektům, čímž nedojde k plýtvání zdroji. Protože je mezi jednotlivými projekty určitá míra nezávislosti, čímž je zajištěna určitá robustnost systému.

← **Uvedení důvodů, proč dopad není závažný**

| | | | | | |
|------------------------------|------------------------------|------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------------|
| VELMI VYSOKÁ PRAVDĚPODOBNOST | NÍZKÉ RIZIKO | STŘEDNÍ RIZIKO | VYSOKÉ RIZIKO | VYSOKÉ RIZIKO | VYSOKÉ RIZIKO |
| VYSOKÁ PRAVDĚPODOBNOST | NÍZKÉ RIZIKO | STŘEDNÍ RIZIKO | STŘEDNÍ RIZIKO | VYSOKÉ RIZIKO | VYSOKÉ RIZIKO |
| STŘEDNÍ PRAVDĚPODOBNOST | NÍZKÉ RIZIKO | NÍZKÉ RIZIKO | STŘEDNÍ RIZIKO | STŘEDNÍ RIZIKO | VYSOKÉ RIZIKO |
| NÍZKÁ PRAVDĚPODOBNOST | NÍZKÉ RIZIKO | NÍZKÉ RIZIKO | NÍZKÉ RIZIKO | STŘEDNÍ RIZIKO | STŘEDNÍ RIZIKO |
| VELMI NÍZKÁ PRAVDĚPODOBNOST | NÍZKÉ RIZIKO | NÍZKÉ RIZIKO | NÍZKÉ RIZIKO | NÍZKÉ RIZIKO | STŘEDNÍ RIZIKO |
| | VELMI NÍZKÁ INTENZITA DOPADU | NÍZKÁ INTENZITA DOPADU | STŘEDNÍ INTENZITA DOPADU | VYSOKÁ INTENZITA DOPADU | VELMI VYSOKÁ INTENZITA DOPADU |

Riziko bylo vyhodnoceno jako nízké, proto nemá vliv na výběr dané varianty řešení.

Co si zapamatovat: Uvedený příklad ukazuje, že některá rizika mají nízký vliv na výsledky regulace, proto je možné zvolit danou variantu navzdory těmto rizikům. Aby však bylo možné k takovému závěru dojít, je nutné stanovit míru rizika, tedy pravděpodobnost a závažnost dopadu. V rámci zpracování RIA v současnosti mnohdy dochází k tomu, že míra rizika není vyhodnocena. **K vyhodnocení míry rizika by však mělo dojít vždy.**

Pokud nejsou dostupná data ke kvantitativnímu vyhodnocení míry rizika, je vždy možné míru rizika vyjádřit kvalitativně („Míra rizika byla vyhodnocena jako nízká, protože případný negativní dopad nebude mít téměř žádný vliv na splnění cílů regulace.“).

3.2.4 Intervalů a analýza citlivosti

Jak již bylo uvedeno, riziko je situace, kdy existuje určitá nejistota ohledně dopadů regulace. Někdy nastane situace, že tyto dopady je možné odhadnout kvantitativně (vyčíslit je např. v peněžních jednotkách), nicméně jejich hodnota závisí na nějakém faktoru (externím či interním), který je nejistý (tj. tento faktor je zdrojem rizika). Pak je vhodné použít některou z metod, která tento rizikový faktor zohlední a zároveň umožní vyčíslení dopadu.

Jednou z možností je použití intervalů. Tato metoda v podstatě znamená, že zpracovatel odhadne výši dopadu při nejhorší možné hodnotě externího faktoru a při nejlepší možné variantě

externího faktoru. Pak lze říci, že dopady se budou pohybovat někde v daném intervalu.

Box 14: Modelový příklad použití intervalů v rámci hodnocení rizika

Jedna z variant plánované regulace zavádí povinnost pro dotčené subjekty zasílat určitému ministerstvu každý rok zprávu o činnosti. Danému ministerstvu tím vzniknou dodatečné administrativní náklady na zpracování těchto zpráv. Dopředu nelze přesně určit, kolik času tato činnost zabere – tento faktor naznačuje možnou existenci rizika vzniku neurčitých (tedy možná vysokých) administrativních nákladů, kvůli kterým by daná varianta regulace mohla být zamítnuta.

Expertní odhad říká, že na zpracování zpráv bude potřeba 2 - 3,5 úvazku administrativního zaměstnance měsíčně, bližší odhad není možný. Celkové náklady na jednoho takového zaměstnance budou určeny na 40 000 Kč měsíčně.

Z uvedeného vyplývá, že daná varianta regulace by měla za následek zvýšení administrativních nákladů v intervalu od 80 000 Kč do 140 000 Kč měsíčně. Přestože i tento výpočet obsahuje faktor nejistoty (není jisté, zda náklady budou 80 000 Kč, 100 000 Kč nebo 140 000 Kč), nabízí takový odhad prostor pro rozhodnutí, zda by uvedené administrativní náklady i v nejvyšší možné výši (tedy 140 000 Kč) byly natolik závažným dopadem, aby byla diskutovaná varianta zamítnuta.

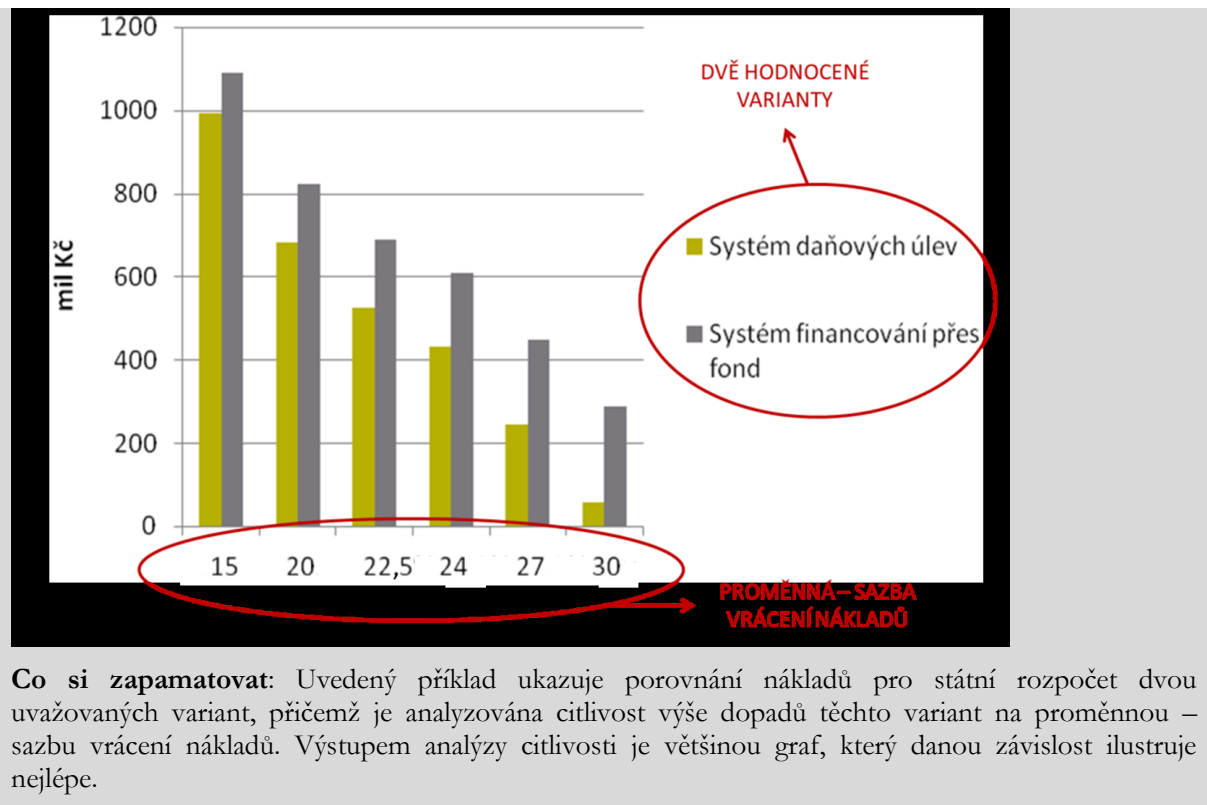
Druhou možností je analýza citlivosti, která vyžaduje komplexnější početní analýzu. Analýza citlivosti je metoda modelování a stanovení rizika, ve které se mění některé z proměnných za účelem identifikace vlivu těchto změn na plánovaný výsledek.

Box 15: Příklad použití analýzy citlivosti v rámci hodnocení rizika - Velká RIA k návrhu zákona o kinematografii (2009)

V roce 2009 bylo provedeno hodnocení dopadů zavedení filmových pobídek pro zahraniční filmové štáby natáčející v České republice. Tyto pobídky měly mít formu vrácení části nákladů, které filmové produkce vynaloží v České republice. V rámci RIA byly hodnoceny dvě varianty; v jedné by došlo k vrácení nákladů v rámci daňových úlev, v druhé by byl systém financován skrze dotace z Fondu kinematografie. V rámci těchto dvou variant byly uvažovány sazby vrácení nákladů ve výši:

- 15 %
- 20 %
- 22,5 %
- 24 %
- 27 %
- 30 %

V rámci výpočtu bylo hodnoceno, jaký dopad na státní rozpočet by měly obě varianty v závislosti na zvolené sazbě vrácení nákladů. Výsledky ukazuje následující graf.



3.3 Snížení a eliminace rizika

V obecném případě se v rámci řízení rizik nadefinují opatření ke zvládnutí rizik, zpracuje se akční plán, určí se, jakým způsobem s riziky bojovat a poté se tento plán realizuje. Vzhledem k tomu, že RIA je analýzou dopadů, není její součástí vypracování plánu boje s rizikem ani samotná opatření ke zvládnutí rizik. Nicméně i v RIA je vhodné do jisté míry otázku možného zvládnutí rizik analyzovat, a to v případě, že možnost eliminace nebo snížení rizika má vliv na doporučení diskutované varianty řešení.

Základní otázky, na něž je nutné najít odpověď, jsou:

JAKÝ VLIV MÁ TOTO RIZIKO NA STANOVENÍ VHODNOSTI ČI NEVHODNOSTI ANALYZOVANÉ VARIANTY ŘEŠENÍ?

JE MOŽNÉ SNÍŽIT RIZIKO TAK, ABY VARIANTA BYLA VYHODNOCENA JAKO VHODNÁ?

V rámci RIA by tedy mělo dojít k:

- určení těch rizik, která jsou natolik závažná, že kvůli nim může dojít k zamítnutí dané varianty;
- diskusi, zda existuje možnost snížit nebo eliminovat tato rizika tak, aby byla daná varianta doporučena jako vhodné řešení.

V rámci prvního kroku je vhodné pracovat s výše uvedenou maticí rizik. Rizika, která jsou natolik závažná, aby ovlivnila přijetí/zamítnutí varianty řešení, jsou většinou rizika, která jsou identifikována jako vysoká rizika, příp. střední rizika (zde záleží na uvážení zpracovatele). V těchto situacích by pak mělo dojít ke kritickému zhodnocení, zda je možné tato rizika snížit či eliminovat tak, aby byla daná varianta přijatelná.

Snížení či eliminace rizika lze dosáhnout třemi způsoby:

- snížením negativního dopadu;
- snížením pravděpodobnosti události, která vede k negativnímu dopadu;
- odstraněním zdroje rizika.

Obecně platí, že možnost zvolit danou variantu řešení spolu s návrhem na eliminaci či snížení rizika, je vhodná v případě, pokud náklady na eliminaci či snížení rizika jsou nižší než přínosy z přijetí hodnocené varianty se sníženým rizikem.

Box 16: Příklad – Odstranění zdrojů rizika - Hodnocení dopadů regulace (RIA) k věcnému záměru zákona o zpětném odběru výrobků s ukončenou životností (2011)

Tento právní předpis měl řešit podmínky, za jakých je možné provozovat kolektivní systém zajišťující sběr nebezpečného odpadu, protože v rámci současného stavu nebyly tyto podmínky jasně stanovené, a panovala zde právní nejistota. Jedna z variant právní úpravy navrhovala stanovit jako podmínku provozování kolektivního systému dodržování stanovených limitů sběru nebezpečného odpadu. Jako riziko této varianty byl identifikován fakt, že výpočet tohoto limitu může být nejasný, a proto může hrozit vznik další nejistoty v této oblasti.

Doporučujeme včas jasně stanovit výpočet limitů a komunikovat volbu typu výpočtu cíle úrovně zpětného odběru a odděleného sběru OEEZ ze strany MŽP ke povinným subjektům pro období od 1. 1. 2019 (65 % průměrné hmotnosti zařízení uvedených na trh v předešlých třech letech nebo 85 % vyprodukovaných OEEZ), tak aby povinné subjekty měly dostatečně dlouhou dobu na adaptaci. Včasná komunikace zvolené metody výpočtu cíle přispěje k vyšší právní jistotě a zároveň významně sníží riziko případného nenaplnění cíle v důsledku existence nejasností ohledně volby výpočtu cíle.

← Riziko vzniku nejistoty ohledně výpočtu limitů lze snížit, pokud bude jasně stanoven postup pro výpočet limitů. Tím dojde k odstranění rizik a zvolená varianta bude moci být vybrána.

Co si zapamatovat: Tento příklad ilustruje možné snížení rizik pomocí odstranění jeho zdrojů. V tomto případě bylo riziko sníženo významně, tedy natolik, aby byla daná varianta vybrána jako nejvhodnější. Pokud popisujeme metodu, jak snížit riziko, je vždy vhodné uvést, jak moc se toto riziko sníží, a jaký vliv to má na výběr dané varianty.

4 Zdroje informací

V rámci procesu RIA neprobíhá shromažďování informací k analýze rizik separátně, ale společně se sběrem informací pro zpracování ostatních částí RIA. Je však vhodné si před touto činností uvědomit, že tyto **informace budou sloužit i pro hodnocení rizik**. Vzhledem k tomu, že je hodnocení rizik součástí RIA, je vhodné použít stejná data, která jsou použita v rámci zpracování RIA. Mimo to je možné doporučit techniky sběru informací, které jsou typické pro hodnocení rizik:

- **Brainstorming** – Technika, při které dochází ke generování maximálního množství nápadů na dané téma. Je vhodná jako prvotní metoda, přičemž relevantní nápady týkající se rizik by měly být dále rozvinuty.
- **Konzultace** – Důležitost konzultací v rámci hodnocení rizik spočívá především v potřebě komplexního zhodnocení rizik z pohledu všech dotčených subjektů. Význam konzultací byl již zdůrazněn výše.
- **Analýza relevantních odborných materiálů**, studií, zahraničních RIA apod., tedy materiálů, které mohou obsahovat hodnocení rizik k dané problematice;
 - evropské RIA (http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2014_en.htm);
 - možné je používat např. slovenské materiály vzhledem k obdobným kulturním

charakteristikám.

- **Další zdroje dat:**

- statistická data z Eurostatu;
- statistická data z ČSÚ;
- rezortní statistiky;
- studie a výzkumy EU;
- externí vědecké studie;
- interní zdroje dat (mapa rizik za jednotlivé oblasti a koncepční dokumenty).

- apod.

Tyto informace mohou zpracovatele jednak navést na různé skupiny rizik, zároveň také mohou sloužit jako podklady pro další analýzu a konzultace.