

**Výročná správa Stálej pracovnej
komisie Legislatívnej rady vlády
SR na posudzovanie vybraných
vplyvov za rok 2016**

Úvodné slovo predsedu Stálej pracovnej komisie na posudzovanie vybraných vplyvov



Posudzovanie vplyvov regulácie je efektívnym nástrojom pre informované vládnutie a diskusie k téme v súčasnosti prebiehajú na úrovni Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj i Európskej únie. Slovenská republika preto považuje túto problematiku za kľúčovú a kladie dôraz na aplikovanie nástrojov, ktoré z nej vyplývajú.

V priebehu roka 2014 bola pod vedením Ministerstva hospodárstva SR vypracovaná Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov, ktorej obsahom bola dôkladná reforma systému posudzovania vplyvov na Slovensku.

Nový systém posudzovania vplyvov sa uplatňuje od 1. októbra 2015, teda viac ako rok od jej účinnosti, čo predstavuje vhodný moment na vyhodnotenie prvých výstupov.

Cieľom novej Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov bolo odstrániť formálnosť procesu posudzovania vplyvov a vyplňania analýz vplyvov, zaviesť kontrolu kvality a kontrolu nad dodržiavaním procesu posudzovania vplyvov. Aj z týchto dôvodov bola vytvorená Stála pracovná komisia Legislatívnej rady vlády SR na posudzovanie vybraných vplyvov, ktorá na seba prebrala zodpovednosť kontrolno-koordináčného orgánu.

Po pätnástich mesiacoch účinnosti Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov vieme identifikovať úspechy, ale aj problémy. Nový systém posudzovania vplyvov je dôslednejší, adresnejší a aspoň z časti sa podarilo zmeniť zmýšľanie predkladateľov. Prejavilo sa napríklad v tom, že vo viacerých prípadoch došlo k opätovnému predbežnému pripomienkovému konaniu po vydaní nesúhlasného stanoviska. V porovnaní s minulosťou môžeme sledovať zvýšenie kvality vypracovaných doložiek a analýz vplyvov a zefektívnenie legislatívneho procesu.

Na druhej strane sme si vedomí faktu, že je potrebné výrazne zvýšiť povedomie o systéme posudzovania vplyvov a jeho dôležitosti. Ešte podstatnejšie je však odborne a profesionálne pripraviť všetkých, ktorí sa v štátnej správe najčastejšie aktívne podieľajú na príprave materiálov. Preto sú školenia v oblasti posudzovania vplyvov jednou z najvyšších priorít Ministerstva hospodárstva SR v roku 2017 a pevne verím, že sa nám tieto školenia (aj za pomoci Operačného programu Efektívna verejná správa) podarí zrealizovať ešte v priebehu tohto roka, a tak ešte viac podporiť rozhodovanie na základe informácií.

Nasledujúce obdobie je výzvou pre všetky zainteresované strany – členov Komisie, predkladateľov materiálov, podnikateľov, verejnosť, vládu – aktívne participovať na zlepšovaní legislatívneho procesu a procesu posudzovania vplyvov.

Dovoľte mi, aby som sa na tomto mieste poďakoval predovšetkým tým, ktorí pripravovali Jednotnú metodiku na posudzovanie vybraných vplyvov, a boli zodpovední za jej implementáciu. Ďalej by som sa chcel poďakovať všetkým členom Stálej pracovnej komisie Legislatívnej rady vlády SR na

posudzovanie vybraných vplyvov za ich činnosť, odborné stanoviská k materiálom a trpezlivosť a v neposlednom rade by som sa chcel poďakovať odborným pracovníkom Stálej pracovnej komisie Legislatívnej rady vlády SR na posudzovanie vybraných vplyvov, ktorí zodpovedajú za koordináciu celého procesu. Do ďalšieho obdobia želim všetkým veľa zdraru a úspechov pri ich dôležitej práci.

Ing. Rastislav Chovanec, PhD.

Štátny tajomník Ministerstva hospodárstva SR a
Predseda Stálej pracovnej komisie Legislatívnej
rady vlády SR na posudzovanie vybraných
vplyvov

Úvod

Regulácia predstavuje rozmanitý súbor nástrojov, ktorými verejné správy stanovujú požiadavky voči podnikateľom, občanom a ďalším dotknutým subjektom (spotrebiteľia, zamestnanci, verejný sektor, mimovládne organizácie, medzinárodní obchodní partneri a pod.). Regulácie zahŕňajú zákony, oficiálne a neoficiálne výnosy, sekundárne právne predpisy vydané všetkými úrovňami verejnej správy, ako aj predpisy vydané mimovládnyimi alebo samoregulačnými orgánmi, na ktoré verejná správa delegovala regulačné právomoci.

V roku 2012 vydala Rada OECD Odporúčania pre regulačnú politiku a vládnutie¹, ktoré by mali uplatňovať ministerstvá, regulačné orgány a orgány na ochranu hospodárskej súťaže na národnej úrovni. Členovia OECD, vrátane Slovenska, by na základe uvedených odporúčaní a zásad mali prijímať primerané kroky na uplatňovanie vysokých štandardov regulačnej politiky, zlepšenie regulačných procesov a rozumné využívanie regulácie v snahe presadzovať hospodárske, sociálne a environmentálne politiky a na zohľadnenie zásad pre lepšiu reguláciu.

Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov

Významným nástrojom v oblasti lepšej regulácie navrhovaným v rámci Odporúčaní OECD je začlenenie posudzovania vplyvov regulácie (RIA) do počiatkových štádií formulovania nových regulačných návrhov spolu s presným vymedzením ich cieľov a vyhodnotením, či je regulácia potrebná a ako môže byť čo najviac účinná a efektívna pri dosahovaní týchto cieľov.

V podmienkach Slovenskej republiky (ďalej len „SR“) je posudzovanie vplyvov regulácie premietnuté do podoby Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov (ďalej len „JM“), ktorej aktuálna verzia bola schválená uznesením vlády SR č. 24/2015 a nadobudla účinnosť 1. 10. 2015 v zmysle uznesenia vlády SR č. 55/2015. Účinnosťou uznesenia vlády č. 76/2016 došlo od 1. 4. 2016 k jej dodatočnému doplneniu, resp. úpravám. Zatiaľ čo RIA v zmysle Odporúčaní OECD posudzuje iba vplyvy materiálov legislatívnej povahy, proces posudzovania vplyvov v podmienkach SR ide nad jej rámec, pretože zahŕňa posúdenie vplyvov nielen legislatívnych, ale aj nelegislatívnych materiálov, a dokonca aj návrhov predbežných stanovísk k návrhom aktov EÚ.

Posudzovanie vplyvov je nástroj, ktorého cieľom je určenie predpokladaných vplyvov materiálov legislatívneho aj nelegislatívneho charakteru predkladaných na predbežné a v ďalšej fáze na medzirezortné pripomienkové konanie. V súčasnej dobe sa posudzujú vplyvy na verejné financie, sociálnu situáciu obyvateľstva, podnikateľské prostredie (aj špecificky na malé a stredné podniky), životné prostredie, služby verejnej správy pre občana a na informatizáciu spoločnosti. Posudzovanie vplyvov má za cieľ poskytnúť dostatočné množstvo kvalitných informácií pre rozhodovanie vlády SR alebo iných rozhodovacích orgánov, a taktiež predstavuje pomôcku pre politické rozhodovanie a informovanie verejnosti o pripravovaných zmenách v oblastiach, ktoré sa ich dotýkajú. Posudzovanie vplyvov dopĺňa, avšak v žiadnom prípade nenahrádza rozhodovací proces.

¹ OECD: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, dostupné online na: <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>

Stála pracovná komisia Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky na posudzovanie vybraných vplyvov

Za uplatňovanie JM v praxi v podmienkach Slovenskej republiky zodpovedá Stála pracovná komisia Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky na posudzovanie vybraných vplyvov (ďalej len „Komisia“), ktorej činnosť spočíva najmä v metodickej podpore spracovateľom doložky vybraných vplyvov (ďalej len „doložka“) a analýz vplyvov, vo vypracovaní písomného stanoviska k materiálom zaslaným na predbežné pripomienkové konanie alebo záverečné posúdenie, v oboznamovaní predkladateľa so stanoviskom Komisie a v udeľovaní výnimky z uplatňovania JM. Rokovanie Komisie sa koná minimálne jedenkrát za štvrtrok, komunikácia medzi členmi Komisie prebieha prevažne e-mailovou formou.

Komisia sa skladá z predsedu, tajomníka a ôsmich stálych členov. Za administráciu Komisie zodpovedajú odborní pracovníci pri Ministerstve hospodárstva SR (ďalej len „MH SR“), ktoré je v zmysle JM koordinátorom posudzovania vplyvov v SR. Predsedom Komisie je Ing. Rastislav Chovanec, PhD. štátny tajomník MH SR, jej tajomníkom je Ing. Martin Darmo, PhD., riaditeľ Centra pre hospodárske otázky MH SR. Členov Komisie tvoria v súčasnosti títo zástupcovia za jednotlivé orgány a inštitúcie (k 31. 12. 2016):

- Ministerstvo financií SR – Ing. Martin Michlo, zodpovedný za vplyvy na rozpočet verejnej správy
- Ministerstvo hospodárstva SR – Mgr. Iveta Šimončíčová, zodpovedná za vplyvy na podnikateľské prostredie
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR – Mgr. Simona Rudavská, zodpovedná za sociálne vplyvy
- Ministerstvo životného prostredia – Ing. MSc. Marianna Bendíková, zodpovedná za vplyvy na životné prostredie
- Ministerstvo vnútra SR – JUDr. Lucia Kapralová, zodpovedná za vplyvy na služby verejnej správy pre občana
- Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu spoločnosti – Mgr. Anton Jánoš, primárne zodpovedný za vplyvy na informatizáciu
- Úrad vlády SR – Mgr. Ján Rosocha
- Slovak Business Agency – Ing. Marián Letovanec, zodpovedný za vplyvy na malé a stredné podniky

Úlohou odborných pracovníkov pri MH SR pre potreby Komisie je najmä metodicky koordinovať proces posudzovania vplyvov v súlade s JM, vypracovávať stanoviská Komisie, koordinovať proces konzultácií, komunikovať s predkladateľmi a Komisiou a administrovať činnosť a rokovania Komisie.

Komisia do procesu posudzovania vplyvov pravidelne zapája aj niekoľko organizácií združujúcich podnikateľov, ktoré majú možnosť sa k predkladaným materiálom vyjadriť.

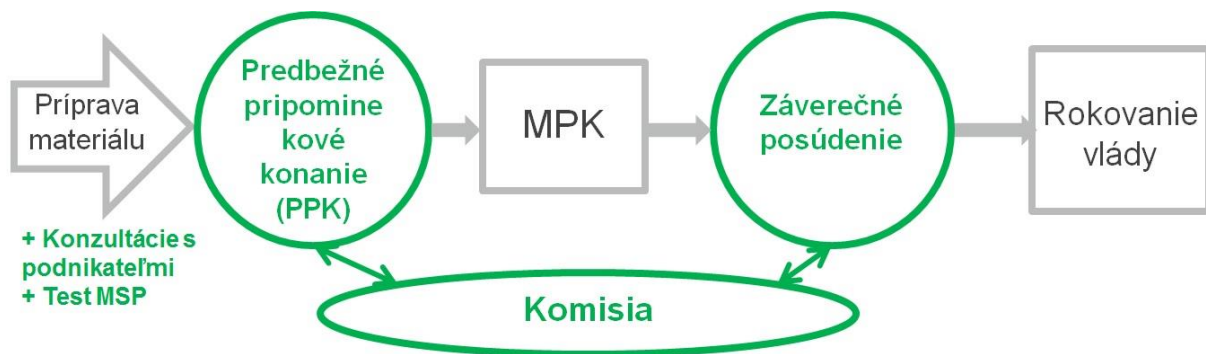
V priebehu roku 2016 sa Komisia stretla na svojich stretnutiach spolu trikrát (január, marec, október). Dôležitým bodom rokovaní, najmä na začiatku roka 2016, bolo schválenie Rokovacieho poriadku Komisie. Tento interný dokument, ktorý bol schválený formou per rollam 9. Januára 2016, upravuje činnosť a postupy Komisie.

Ďalšími diskutovanými témami na rokovaníach Komisie boli predovšetkým riešenie aktuálnych problémov, ktoré vyplynuli z aplikačnej praxe Jednotnej metodiky - udeľovanie výnimiek, skrátené PPK spoločný postup Komisie pri materiáloch rôzneho charakteru, a ďalšie..

Stretnutia Komisie prebiehajú formou diskusie medzi členmi a rokovania sú neverejné.

Proces posudzovania vybraných vplyvov podľa jednotnej metodiky platnej od 1. 4. 2016

Nasledujúca schéma zobrazuje proces posudzovania vybraných vplyvov v SR a úlohu Komisie v tomto procese. Komisia primárne rozhoduje v rámci predbežného pripomienkového konania, záverečné posúdenie Komisie nie je povinné (detailnejšie vysvetlenie procesu nájdete nižšie v texte).



JM sa vzťahuje na prípravu legislatívnych, ako aj nelegislatívnych materiálov, ktorých súčasťou je uznesenie vlády SR, ale aj na prípravu predbežných stanovísk k návrhom aktov EÚ. Predkladateľ uplatňuje JM prostredníctvom vypracovania doložky vybraných vplyvov (ďalej len „doložka“) a príslušných analýz vplyvov k predkladanému materiálu. Doložka a analýzy vypracované v priebehu prípravy samotného materiálu tvoria prílohu k materiálu predkladanému na rokovanie vlády SR. Doložka obsahuje posúdenie vplyvov predkladaného materiálu na niektoré z nasledovných oblastí:

- rozpočet verejnej správy
- podnikateľské prostredie (vrátane testu vplyvov na malé a stredné podniky,)
- sociálna oblasť,
- životné prostredie,
- informatizácia spoločnosti,
- služby verejnej správy pre občana.

V prípade identifikácie vplyvu je predkladateľ povinný vypracovať podrobnú analýzu vplyvov materiálu na predmetnú oblasť alebo oblasti. JM navyše zavádza povinnosť vykonať konzultácie s podnikateľskými subjektmi v prípade, že materiál má predpoklad vplyvu na podnikateľské prostredie, a pokiaľ o ich vykonaní rozhodne MH SR. Konzultácie s podnikateľskými subjektmi prebiehajú pred uskutočnením predbežného pripomienkového konania (ďalej len „PPK“). Výsledok konzultácií tvorí

súčasť spracovania analýzy vplyvu materiálu na podnikateľské prostredie. MH SR môže takisto rozhodnúť o potrebe vykonať test vplyvov materiálu na malé a stredné podniky (ďalej len „test MSP“), ktorý bude v takom prípade tiež tvoriť súčasť analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie. Test MSP vypracováva Slovak Business Agency (ďalej len „SBA“) v spolupráci s predkladateľom materiálu.

Komisia v rámci PPK posúdi, či predkladateľ uviedol a analyzoval vplyvy navrhovaného materiálu reálne, správne a v dostatočnom rozsahu, a tiež či identifikoval všetky dotknuté subjekty v súlade s JM. V nadväznosti na toto posúdenie Komisia vydá súhlasné stanovisko, súhlasné stanovisko s návrhom na dopracovanie alebo nesúhlasné stanovisko. Stanovisko Komisie tvorí súčasť doložky, resp. prílohu predkladaného materiálu na rokovanie vlády SR. Je nutné poznamenať, že stanovisko Komisie nie je pre rozhodovanie záväzné. Nesúhlasné stanovisko Komisie preto neznamena pozastavenie schvaľovacieho procesu materiálu, ale tvorí výlučne podklad pre rozhodovanie vlády SR a ďalších subjektov zapojených do procesu prijímania legislatívnych a nelegislatívnych materiálov. V prípade nesúhlasného stanoviska však predkladateľ má možnosť zohľadniť pripomienky Komisie prepracovaním predmetnej doložky, resp. analýzy vplyvov. Následne sa v praxi uplatňuje postup, kedy predkladateľ opätovne predloží materiál na posúdenie Komisii.

Po vykonaní PPK je materiál v rámci štandardného procesu postúpený do medzirezortného pripomienkového konania (ďalej len „MPK“). V prípade, keď dôjde k zásadnej obsahovej zmene predkladaného materiálu, ktorá si vyžiada opätovné posúdenie vplyvov materiálu v zmysle JM, predkladateľ musí materiál spolu s doložkou a relevantnými analýzami predložiť Komisii na záverečné posúdenie vybraných vplyvov (ďalej len „záverečné posúdenie“). Prax však ukazuje, že do záverečného posúdenia sa dostávajú aj materiály, ktorých vypracovaná doložka vybraných vplyvov alebo analýzy sa stanú predmetom pripomienky v rámci MPK zo strany pripomienkujúcich ministerstiev.

V rámci procesu záverečného posúdenia predkladateľ doplní, resp. prepracuje doložku vybraných vplyvov a analýzy na základe pripomienok z MPK a takto doplnené materiály zaslať Komisii na záverečné posúdenie. Komisia, rovnako ako v prípade PPK vydá po preskúmaní doplnenia/prepracovania doložky a analýz stanovisko, ktoré predkladateľ priloží k doložke ako prílohu. Kompletný materiál následne predkladateľ postúpi na rokovanie vlády SR, Legislatívnej rady vlády SR alebo na schválenie ministromi, vedúcemu, predsedovi alebo riaditeľovi ostatného ústredného orgánu štátnej správy alebo vedúcemu iného orgánu. Aj v prípade záverečného posúdenia nesúhlasné stanovisko neznamena zastavenie ďalšieho schvaľovacieho procesu.

Zmeny v Jednotnej metodike na posudzovanie vybraných vplyvov - porovnanie Jednotnej metodiky v rokoch 2010 a 2015/2016

Podstata a cieľ posudzovania vybraných vplyvov v metodikách z roku 2010 a 2015/2016 zostala nezmenená aj napriek významným obsahovým zmenám v procese, doložke a jednotlivých analýzach. V oboch metodikách bolo cieľom zefektívniť proces prijímania legislatívnych a nelegislatívnych materiálov, predovšetkým prostredníctvom ex-ante posúdenia ich vybraných vplyvov na konkrétne oblasti. JM platná od 1. 10. 2015 prináša niekoľko zásadných zmien, najmä v

oblastiach zastúpenia v procese JM, zmien samotného procesu a postupov, ale aj zmien charakteru vypracovávaných doložiek.

Zmeny subjektov zapojených do procesu JM

Gestormi jednotlivých analýz vplyvov boli v rámci JM platnej od roku 2010 Ministerstvo financií SR, Ministerstvo hospodárstva SR, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Ministerstvo životného prostredia SR. Nová JM rozširuje zoznam subjektov zapojených do procesu posudzovania vybraných vplyvov o Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, Ministerstvo vnútra SR (v zmysle JM platnej od 01. 04. 2016), Úrad vlády SR a SBA.

Vytvorenie Komisie

JM platná od 01. 10. 2015 priniesla oproti JM z roku 2010 významnú zmenu v podobe vytvorenia Komisie. V zmysle JM z roku 2010 boli gestori pre jednotlivé analýzy vplyvov oslovení samostatne, tzn. predkladateľ posielal jednotlivé analýzy konkrétnemu gestorovi osobitne. V JM platnej od roku 2015, resp. 2016 preto došlo za účelom sprehľadnenia a zjednodušenia tohto procesu k zriadeniu Komisie, ktorá združuje subjekty zapojené do posudzovania predkladateľom vypracovanej doložky a relevantných analýz a zároveň vydáva jednotné stanovisko k predloženej doložke vplyvov a analýz. Medzi hlavné úlohy Komisie patrí poskytovanie metodologickej podpory spracovateľom doložky a analýz, hodnotenie dodržania procesu posudzovania vybraných vplyvov a obsahovej kvality vypracovanej doložky a analýz vplyvov, oboznamovanie predkladateľa so stanoviskami Komisie, rozhodovanie o udelení, resp. zamietnutí žiadostí o výnimku, a iné.

Konzultácie

Konzultácie s podnikateľskými subjektmi sa začínajú zverejnením informácií v súvislosti s prípravou navrhovaného materiálu predkladateľom. Predkladateľ v zmysle JM následne osloví podnikateľské subjekty, s ktorými bude vplyvy materiálu konzultovať. Túto úlohu však v praxi častokrát vykonáva MH SR, ktoré na svojom webovom sídle spravuje zoznam podnikateľských subjektov so záujmom o kontaktovanie pri materiáloch týkajúcich sa podnikateľského prostredia². Do procesu konzultácií sa majú možnosť zapojiť aj subjekty, ktoré predkladateľ neosloví priamo, prostredníctvom internetového odkazu umiestneného na webe MH SR. Konzultácie by mali trvať minimálne 4 týždne, ak sa predkladateľ nedohodne so zúčastnenými podnikateľskými subjektmi inak. Výstup konzultácií tvorí súčasť analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie. Problémom pri konzultáciách však naďalej ostáva nedodržiavanie celkového procesu. MH SR rozhoduje o potrebe vykonania konzultácií na základe informácie o príprave materiálu, ktorú zasiela predkladateľ. Tento krok predkladateľa často nedodržiavajú. Zároveň je komplikáciou vyššie uvedená 4-týždňová lehota. Predkladatelia mnohokrát nedodržia) celkový časový rámec prípravy materiálu, čo znamená, že konzultácie sa nevykonajú vôbec, alebo len v skrátenej forme.

Test MSP

V prípade, že MH SR rozhodne o potrebe vykonania testu MSP, vyzve predkladateľa v rámci posudzovania vplyvov materiálu na podnikateľské prostredie takisto k vypracovaniu testu MSP, ktorý predkladateľ vykonáva v súčinnosti s SBA počas konzultácií. V rámci testu MSP sa posudzujú

² MH SR: Zoznam podnikateľských subjektov so záujmom o kontaktovanie pri konzultáciách (aktualizovaný k 4.1. 2017), dostupné online na: http://www.mhsr.sk/ext_dok-zoznam-subjektov-konzultacie-aktualizovany-04-01-2017xlsx/147153c

špecifické vplyvy návrhu na mikro, malé a stredné podniky a jeho výsledky tvoria súčasť analýzy vplyvov materiálu na podnikateľské prostredie.

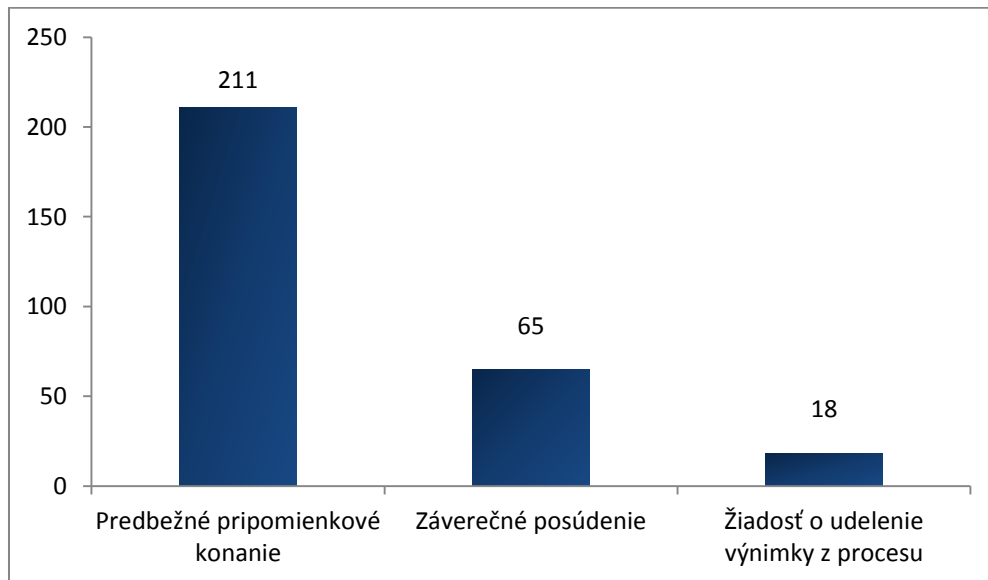
Záverečné posúdenie

Nová JM ďalej pridáva do procesu posudzovania vybraných vplyvov nový procesný prvok v podobe inštitútu záverečného posúdenia, ktoré je detailnejšie popísané vyššie.

Uplatňovanie JM v praxi

Od 1. 10. 2015, kedy sa stala účinnou zatiaľ najvýznamnejšia novela JM, do 31. 12. 2016 prijala Komisia na posúdenie spolu 292 materiálov. 211 materiálov bolo predložených na PPK, 65 materiálov na záverečné posúdenie a pri 18 materiáloch požiadal predkladateľ o udelenie výnimky z procesu podľa JM.

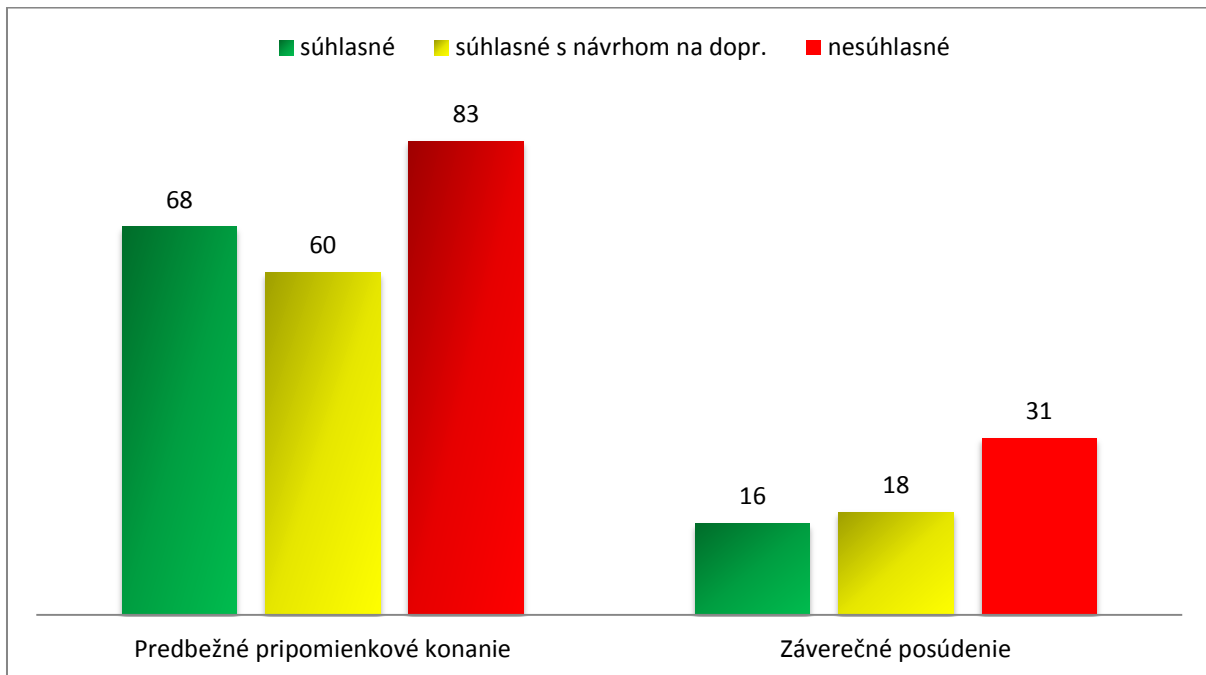
Graf č. 1: Štatistika počtu stanovísk Komisie podľa typu procesu



Zdroj: štatistika MH SR

V PPK vydala Komisia 68 súhlasných stanovísk, 60 súhlasných stanovísk s návrhom na dopracovanie a 83 nesúhlasných stanovísk. V záverečnom posúdení sa Komisia vyjadrila súhlasne 16-krát, súhlasne s návrhom na dopracovanie 18-krát a nesúhlasne 31-krát. Z celkového počtu 34 materiálov v roku 2015 bolo 16 v skrátenej procese (PPK alebo záverečné posúdenie), čo predstavuje približne 47% materiálov. V roku 2016 požiadali predkladatelia o skrátenie procesu v 96 prípadoch z celkových 242, čo je približne 40% z celkového počtu posudzovaných materiálov v PPK a záverečnom posúdení.

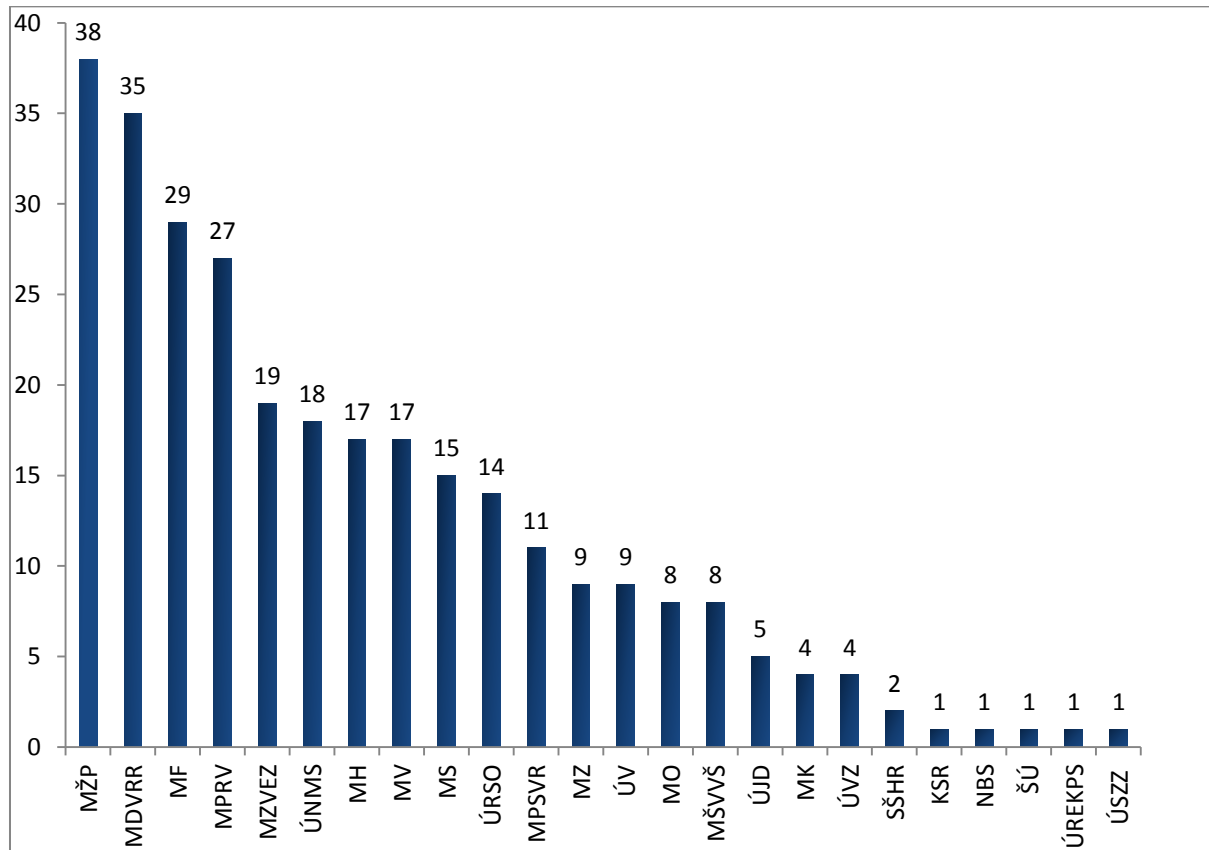
Graf č. 2: Štatistika počtu stanovísk Komisie podľa typu stanoviska



Zdroj: štatistika MH SR

Najviac materiálov, 38, predložilo za dané časové obdobie Ministerstvo životného prostredia SR, nasledovalo Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR (dnes už Ministerstvo dopravy a výstavby SR) s 35 materiálmi, Ministerstvo financií SR s 29 materiálmi a Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR s 26 materiálmi. Ostatné orgány predložili menej ako 20 materiálov.

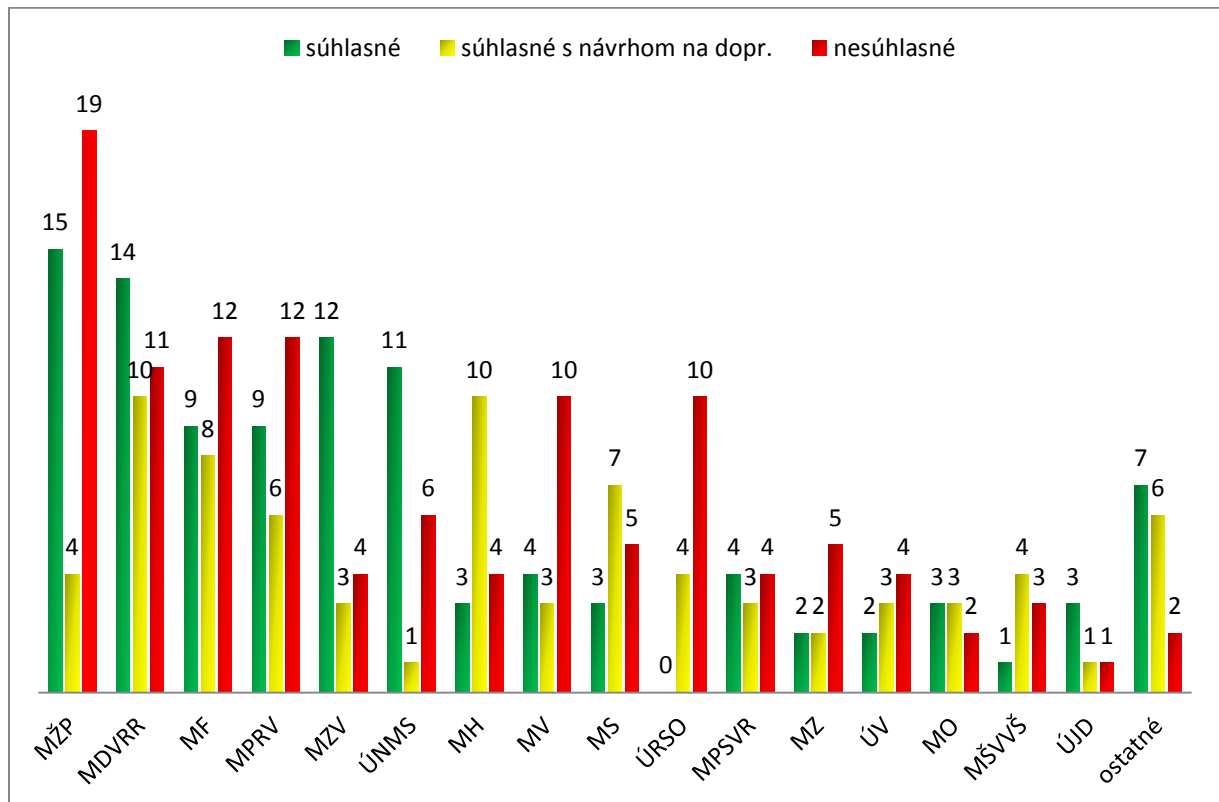
Graf č. 4: Štatistika celkového počtu materiálov podľa predkladateľa



Zdroj: štatistika MH SR

Pri predkladateľoch, ktorí predložili Komisii na posúdenie päť alebo viac materiálov, zaznamenala Komisia negatívny pomer (vyšší počet nesúhlasných stanovísk v pomere k súhlasným stanoviskám a súhlasným stanoviskám s návrhom na dopracovanie) pri Ministerstve vnútra SR (pomer 7:10, z toho 4 súhlasné), Úrade pre reguláciu sieťových odvetví (4:10, z toho 0 súhlasných) a Ministerstve zdravotníctva SR (4:5, z toho 2 súhlasné).

Graf č. 5: Štatistika počtu stanovísk Komisie podľa typu stanoviska z pohľadu jednotlivých predkladateľov (všetky typy procesov, iba predkladatelia, ktorí predložili Komisii aspoň 5 materiálov)



Zdroj: štatistika MH SR

Zoznam skratiek: MŽP – Ministerstvo životného prostredia SR, MDVRR – Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, MF – Ministerstvo financií SR, MPRV – Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, MZVEZ – Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR, ÚNMS – Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR, MH – Ministerstvo hospodárstva SR, MV – Ministerstvo vnútra SR, MS – Ministerstvo spravodlivosti SR, ÚRSO – Úrad pre reguláciu sieťových odvetví, MPSVR – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, MZ – Ministerstvo zdravotníctva SR, ÚV – Úrad vlády SR, MO – Ministerstvo obrany SR, MŠVVŠ – Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, ÚJD – Úrad jadrového dozoru SR, MK – Ministerstvo kultúry SR, ÚVZ – Úrad verejného zdravotníctva SR, SŠHR – Správa štátnych hmotných rezerv SR, KSR – Kancelária súdnej rady SR, NBS – Národná banka Slovenska, ŠÚ – Štatistický úrad SR, ÚREKPS – Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb, ÚSZZ – Úrad pre Slovákov žijúcich v zahraničí, ostatné – rezorty, ktoré predložili menej ako päť materiálov (MK, ÚVZ, SŠHR, KSR, NBS, ŠÚ, ÚREKPS, ÚSZZ)

Hodnotenie kvality doložiek

V priebehu tretieho kvartálu roka 2016 MH SR vypracovalo analýzu kvality doložiek. Kvalita vypracovania doložky zo strany predkladateľa predstavuje dôležitý prvok procesu hodnotenia vplyvov navrhovaného legislatívneho alebo nelegislatívneho materiálu.

Kritériá pre hodnotenie kvality spracovania doložiek a analýz vplyvov vychádzajú predovšetkým z postupu a náležitostí definovaných v JM. V rámci posudzovania kvality spracovania doložiek sa prihliadalo na dodržiavanie procesných, ako aj obsahových náležitostí.

V rámci procesu hodnotenia kvality vypracovania doložiek boli posúdené doložky k celkovo 102 návrhom legislatívnych a nelegislatívnych materiálov, ako aj k návrhom predbežných stanovísk k návrhom aktov EÚ doručených Komisii v období od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2016.

Z hodnotených doložiek bolo k 44 vydané nesúhlasné stanovisko Komisie, k 29 súhlasné stanovisko s pripomienkou a k celkovo 33 doložkám a analýzám vplyvov vydala Komisia súhlasné stanovisko.

Až v 48 zo 70 prípadov doložiek, ku ktorým Komisia vydala buď súhlasné stanovisko s pripomienkou, alebo nesúhlasné stanovisko, hodnotiteľ zaznamenal úplnú alebo aspoň čiastočnú úpravu predloženej doložky a/alebo analýz vplyvov zo strany predkladateľa v zmysle odporúčaní Komisie. Tento fakt je potrebné vnímať pozitívne aj vzhľadom na skutočnosť, že stanovisko Komisie nie je pre ďalší schvaľovací proces materiálu záväzný.

Prehľad najčastejších nedostatkov identifikovaných v doložkách vybraných vplyvov a príslušných analýzach je uvedený v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka č. 1: Prehľad najčastejších nedostatkov identifikovaných v doložkách vplyvov

Č.	Popis nedostatku
1.	Nesprávne alebo nedostatočne definované základné problémy, na ktoré navrhovaná regulácia reaguje
2.	Nedostatočný popis hlavných cieľov navrhovaného predpisu a výsledného stavu – chýba kvalitatívne a/alebo kvantitatívne vyjadrenie
3.	Chýba popis alternatívnych riešení vrátane popisu tzv. nulového variantu
4.	Nie sú uvedené zdroje, ktoré boli použité pri vypracovaní doložky, resp. príslušných analýz
5.	Nie je stanovený termín pre preskúmanie účelnosti predpisu a/alebo nie sú stanovené kritériá, na základe ktorých bude účelnosť preskúmaná (definované prostredníctvom kvantitatívnych alebo kvalitatívnych ukazovateľov)

Vypracovanie doložky navrhovaného materiálu predstavuje ex ante posúdenie možných vplyvov, ktoré navrhovaný materiál môže priniesť. Pre komplexné a plnohodnotné naplnenie princípov agendy lepšej regulácie v oblasti posudzovania vplyvov prijímaných materiálov je však nevyhnutné zabezpečiť takisto ex post posúdenie vplyvov už prijatého a účinného materiálu. Uplatnením ex post posúdenia dochádza k porovnaniu predpokladaných vplyvov identifikovaných v rámci ex ante posúdenia s reálnymi vplyvmi materiálu zaznamenanými po určitom čase jeho účinnosti. Takýto systém umožňuje „pravdivejšie“ posúdenie vplyvov prijatých materiálov a výrazne prispieva k cieľom agendy lepšej regulácie. JM preto zaviedla od roku 2015 princíp ex post posúdenia vplyvov materiálov prostredníctvom preskúmania ich účelnosti. V súčasných podmienkach je však preskúmanie účelnosti materiálu dobrovoľné. Z hodnotenia vybranej vzorky doložiek vyplynulo, že pre možnosť preskúmania účelnosti materiálu sa dobrovoľne rozhodlo len cca 1 % predkladateľov.

Zhodnotenie JM a SWOT analýza

Nasledovná tabuľka identifikuje silné a slabé stránky, príležitosti a hrozby v rámci procesu posudzovania vybraných vplyvov v SR.

Silné stránky	Slabé stránky
<ul style="list-style-type: none"> • Zlepšenie a sprehľadnenie procesu • Komisia ako koordinačná platforma procesu posudzovania vplyvov • Konzultácie s predkladateľmi materiálov • Povinné konzultácie s podnikateľským prostredím • Celkové zvýšenie kvality predkladaných materiálov 	<ul style="list-style-type: none"> • Nedodržovanie a obchádzanie procesu podľa JM zo strany predkladateľov • Slabé povedomie o JM v štátnej správe, verejnosti a podnikateľskom prostredí • Časté žiadosti o skrátenie lehôt zo strany predkladateľov • Nedostatok povedomia o ex post hodnotení • Formálnosť vyplňania doložky a analýz • Nemožnosť zastavenia procesu • Dostupné dáta
Príležitosti	Hrozby
<ul style="list-style-type: none"> • Školenia o správnych postupoch pri predkladaní materiálov podľa JM pre predkladateľov • Školenia o konzultáciách s podnikateľmi podľa JM pre štátnu správu • Novelizácia JM na základe praxe • Transparentný online proces posudzovania vplyvov • Počet materiálov predložených na PPK • Posilnenie kompetencií Komisie 	<ul style="list-style-type: none"> • Častá novelizácia JM • Zvyšovanie administratívnej záťaže štátnej správy • Nedodržovanie a obchádzanie procesu podľa JM zo strany predkladateľov?

Za silné stránky celého posudzovania vplyvov v SR možno považovať fakt, že bol zavedený jednotný systém. V minulosti existovali štyri gestorské ministerstvá, ktoré posudzovali vplyvy na päť oblastí, avšak bez výraznejšej komunikácie a spolupráce. Zriadením novej JM a nových nástrojov (konzultácie, test MSP alebo záverečné posúdenie), ktoré z nej vyplývajú, sa celý proces sprehľadnil a je jasná jeho postupnosť. Ako príklad vhodne nastaveného procesu je možné uviesť, že vo viacerých prípadoch predkladateľ predložil materiál na opätovné predbežné pripomienkové konanie vzhľadom na to, že v prvom prípade Komisia vyjadrila nesúhlasné stanovisko. Dôležitú úlohu zohralo zriadenie Komisie ako koordinátora posudzovania vplyvov v SR. Komisia tiež dohliada na dodržiavanie jednotlivých krokov v rámci legislatívneho procesu. Predkladatelia takisto oceňujú odborné poradenstvo poskytované členmi Komisie v prípade problémov s vyplňaním doložky či analýz vplyvov. Novinkou, ktorú oceňujú najmä podnikateľské subjekty, je inštitút povinných konzultácií pri materiáloch s vplyvmi na podnikateľské prostredie v predprípravnej fáze materiálu. Aj vďaka podobným nástrojom je kvalita vypracovaných doložiek a analýz vyššia ako pred októbrom 2015. Tento fakt vychádza predovšetkým z kvalitnejšieho pripraveného formulára doložky. Nová doložka vyžaduje podstatne detailnejšie

a kvalitnejšie informácie. Zároveň existuje kontrolný mechanizmus (vo forme Komisie), ktorý skontroluje kvalitu informácií v doložke, a v prípade nedostatočnosti informácií vyžaduje ich kvalitatívne a obsahové doplnenie.

Jednou zo slabých stránok je nedodržovanie procesu JM zo strany predkladateľov. Ťažkosti nastávajú napríklad v súvislosti s konzultáciami, kedy často nie je dodržiavaná lehota štyroch týždňov (najčastejšie z dôvodu, že predkladateľ nepočíta s touto povinnosťou, resp. nedostatočne odhadne celkový čas legislatívneho procesu). Predkladatelia často úmyselne v doložke vyznačia „žiadne“ vplyvy na všetky oblasti, hoci vplyvy na určité oblasti sú evidentné. Na základe takéhoto postupu môže byť materiál predložený priamo na MPK. Ako problém sa rovnako javí fakt, že verejná správa nemá povedomie o potrebe kvalitného posúdenia vplyvov legislatívnych a nelegislatívnych materiálov. Navyše, podnikateľom často tiež nie je jasné ich postavenie a zapojenie do procesu. Na vyriešenie týchto problémov je potrebné v prvom rade pripraviť školenia pre štátnu správu i podnikateľov. Prostredníctvom školení bude jasne vysvetlený proces podľa JM a takisto obsahové náležitosti, ktoré by mali obsahovať doložky a analýzy vplyvov. Tak sa zvýši informačné povedomie o JM. Zároveň je vyššia pravdepodobnosť, že keď predkladatelia pochopia metodológiu posudzovania vplyvov, frekvencia obchádzania procesu bude nižšia. Problémom sú napríklad aj časté žiadosti predkladateľov o skrátenie PPK bez dôvodu a s vedomím, že lehota MPK skrátená nebude. Takýto postup je považovaný za úmyselné porušovanie postupu podľa JM. Jedným z možných riešení, ktorými sa zaoberá aj Komisia, je zrušenie skráteného PPK. Dá sa preto očakávať, že zmena v oblasti skráteného PPK by mala byť pripravená pri najbližšej novelizácii JM. Ďalším z problémov je vyššie spomenuté ex post hodnotenie vplyvov materiálov. JM preto zaviedla od roku 2015 princíp ex post posúdenia vplyvov materiálov prostredníctvom preskúmania ich účelnosti, ktoré je však využívané vo veľmi malej miere, pretože nie je povinné. Aj keď sa kvalita vyplňania doložky analýz zvýšila, stále je slabou stránkou prílišná formálnosť tohto procesu. Často sa stáva, že predkladatelia nevenujú vyplňaniu údajov dostatok času a pozornosti, čím znižujú ich kvalitu a výpovednú hodnotu. Výsledkom nekvalitne vypracovanej doložky a analýz je často nesúhlasné stanovisko Komisie. Aj napriek nesúhlasnému stanovisku však vláda predmetné materiály schváli, čo považujeme za ďalšiu zo slabých stránok procesu. Cieľom do budúcnosti je, aby vláda SR pri svojom rozhodovaní vo väčšej miere zohľadňovala stanoviská Komisie. Slabú stránku vidíme v nedostatku údajov pre posudzovanie vplyvov, kvôli čomu predkladatelia nevedia dostatočne vyčíslieť vplyvy napríklad na verejné financie či podnikateľské prostredie.

Príležitosťou v oblasti posudzovania vplyvov sú školenia zamestnancov verejnej správy, ktorých cieľom je zvýšiť povedomie o posudzovaní vplyvov a zaškoliť predkladateľov, aby bola celková kvalita vypracovávaných materiálov ešte vyššia a dodržiavanie celkového procesu posudzovania vplyvov exaktnejšie. Okrem zvyšovania povedomia a zvyšovania kvality by cieľom školení malo byť aj informovanie predkladateľov o správnom postupe konzultácií s podnikateľskými subjektmi. Príležitosťou pre zlepšenie celkového systému posudzovania vplyvov je aj novelizácia JM na základe existujúcej praxe. Proces posudzovania vybraných vplyvov je potrebné chápať v kontexte neustáleho vývoja, a preto nemožno súčasný stav považovať za konečný. Rozsah novelizácií ale nemôže narušiť funkčnosť samotnej JM. Jedným z nástrojov na zjednodušenie a zvýšenie transparentnosti celého procesu posudzovania vplyvov je online platforma. Cieľom MH SR je zaviesť takýto nástroj pre lepšiu a jednoduchšiu komunikáciu medzi Komisiou a predkladateľmi, jednotlivými členmi Komisie, Komisiou a podnikateľmi, a pod. Podľa skúseností zo zahraničia je však riešenie tejto úlohy technicky a časovo náročné. Ďalšou príležitosťou do budúcnosti je zníženie počtu materiálov predkladaných

Komisii s cieľom zvýšiť kvalitu posudzovania doložky a analýz jednotlivých materiálov. Počet posudzovaných materiálov je možné znížiť rozšírením výnimky z procesu podľa JM alebo exaktnejším výberom materiálov. Poslednou príležitosťou, o ktorej prebiehajú diskusie na úrovni Komisie je posilnenie kompetencií Komisie. Výsledkom silnejšej Komisie v budúcnosti môže byť možnosť pozdržať schvaľovací proces pred predložením materiálu na MPK.

Ako bolo vyššie spomenuté, JM a proces posudzovania vplyvov je potrebné neustále aktualizovať a zlepšovať. Za jednu z hrozieb môžeme označiť časté zásahy do JM. Táto hrozba sa týka napríklad veľkého a častého rozširovania oblastí posudzovania vybraných vplyvov, ktoré bude spôsobovať neprehľadnosť a v konečnom dôsledku môže znefunkčniť celý systém. Okrem toho môžu podobné zásahy spôsobiť nadmerné zvyšovanie administratívneho zaťaženia Komisie a predkladateľov. Pri častých zásahoch môžu predkladatelia stratiť prehľad a neskôr aj záujem na kvalitnom posudzovaní vplyvov, prípadne sa vo väčšej miere snažiť cielene obchádzať proces. Riešením, v prípade záujmu posudzovať vplyvy na nové oblasti, je snažiť sa nájsť prieniky s už existujúcimi analýzami vplyvov, respektíve existujúce analýzy vplyvov vhodne doplniť o ďalšie otázky, ktoré by vhodne pokrývali nové vplyvy. V tomto smere by mala byť výraznejšie nápomocná aj spomínaná online platforma. Avšak veľký počet posudzovaných oblastí môže spôsobiť, že vypĺňanie doložky a analýz vplyvov sa stane príliš formálne alebo zbytočne časovo a obsahovo náročné. Ako významnú hrozbu je možné vnímať nedodriavanie alebo obchádzanie procesu (neodôvodnené žiadosti o skrátené PPK, prípadne neodôvodnené žiadosti o udelenie výnimky z procesu podľa JM). V tomto prípade je nevyhnutné nastaviť prísnejšie procesné podmienky a zároveň je potrebné, aby jednotliví členovia Komisie dôraznejšie dohliadali (najmä v prípade materiálov vecných ministerstiev) na dodriavanie procesu. Špecifickou hrozbou sú v prípade obchádzania procesu návrhy riadnych predbežných stanovísk k aktom Európskej únie. Tie majú byť od zverejnenia na európskej úrovni do štyroch týždňov schválené príslušným výborom Národnej rady SR. V prípade, že materiál predpokladá vplyvy na podnikateľské prostredie, podľa JM by mal byť súčasťou konzultácií, ktoré trvajú rovnako štyri týždne. V tomto prípade je teda predkladateľ mnohokrát nútený nedodriavať proces stanovený JM.

Záver

Aktuálna podoba Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov účinná od 1. októbra 2015 znamenala výrazný posun vpred v oblasti posudzovania vplyvov regulácie na Slovensku. Za najvýznamnejšiu zmenu možno bezpochyby považovať zriadenie Komisie ako kontrolno-koordináčného orgánu a zavedenie komplexnejšieho procesu posudzovania vplyvov. Za pätnásť mesiacov jej účinností získala Komisia množstvo skúseností s jej uplatňovaním. Vďaka tomu sa stala dostatočne kompetentnou na odhadnutie pozitív, no takisto aj slabých stránok nového procesu.

V období od 1. 10. 2015 do 31. 12. 2016 Komisia posudzovala spolu 292 materiálov. K 211 materiálom sa vyjadrovala v rámci PPK, 65 materiálov bolo predložených na záverečné posúdenie a pri 18 materiáloch požiadal predkladateľ o udelenie výnimky z procesu podľa JM. Väčšina stanovísk bola súhlasná, prípadne súhlasná s návrhom na dopracovanie (spolu 180), no Komisia takisto vydala 114 nesúhlasných. Napriek pomerne vysokému počtu nesúhlasných stanovísk však môžeme poznamenať, že kvalita vypracovania doložky a analýz vplyvov sa kontinuálne zvyšuje. Predkladatelia vo väčšine prípadov akceptujú pripomienky Komisie a takisto viackrát Komisii zaslali materiály na opätovné PPK po vydaní nesúhlasného stanoviska.

Medzi najsilnejšie stránky súčasného systému posudzovania vplyvov v SR patria okrem zriadenia Komisie a zlepšenia procesu povinné konzultácie s podnikateľským prostredím, konzultácie s predkladateľmi ohľadom procesu a zvyšovanie kvality materiálov predkladaných Komisii. Za slabé stránky možno považovať napríklad časté nedodržiavanie procesu zo strany predkladateľov, slabé povedomie o Jednotnej metodike či prílišná formálnosť vyplňania doložky a analýz vplyvov. Medzi najväčšie príležitosti do budúcnosti patria školenia pre predkladateľov s cieľom zvyšovania kvality celého procesu, transparentný online systém posudzovania vplyvov alebo posilnenie kompetencií Komisie. Za najvýraznejšie hrozby Komisia považuje zvyšovanie administratívnej záťaže Komisie a predkladateľov či časté zásahy do Jednotnej metodiky.