**Vyhodnotenie odporúčaní Rady Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj pre regulačnú politiku z roku 2012 v Slovenskej republike**

Odporúčania Rady OECD pre regulačnú politiku a vládnutie (správu)[[1]](#footnote-1) z roku 2012 boli vypracované s cieľom poskytnúť národným vládam a verejnej správe presne vymedzené a správne načasované usmernenia k zásadám, mechanizmom a inštitúciám, ktoré sú potrebné na zlepšenie usporiadania, vynucovania a skúmania ich regulačného rámca. Predstavujú nástroj na úrovni celej verejnej správy, ktorý by mali uplatňovať ministerstvá, regulačné orgány a ďalšie orgány pri účinnom využívaní regulácie s cieľom dosahovania lepších sociálnych, environmentálnych a hospodárskych výsledkov ako aj ochrany hospodárskych výsledkov na národnej úrovni.

SR sa snaží implementovať opatrenia pre zlepšenie regulačných procesov a využívanie regulácie, s prihliadnutím na zásady a odporúčania OECD a EÚ ako aj na základe skúseností iných krajín s implementáciou agendy lepšej regulácie. Odporúčania predstavujú ucelený a medzinárodne akceptovaný rámec konceptu lepšej regulácie a preto boli zvolené ako východiskový stav, voči ktorému je hodnotený aj stav v SR.

Záväzok implementovať agendu lepšej regulácie na Slovensku bol formálne prijatý schválením uznesenia vlády SR č. 833/2007 k Agende lepšej regulácie v Slovenskej republike a Akčný program znižovania administratívneho zaťaženia podnikania v Slovenskej republike 2007 – 2012. Následne bolo zavedené posudzovanie vplyvov a vykonané prvé meranie administratívneho zaťaženia. Tým boli implementované dva základné nástroje lepšej regulácie.

Odporúčanie 1: Zaviazať sa na najvyššej politickej úrovni k otvorenej politike regulačnej kvality na úrovni celej verejnej správy. Táto politika by mala mať jednoznačne vymedzené ciele a rámce uplatňovania s cieľom zabezpečiť, aby v prípade, že sa regulácia využíva, hospodárske, sociálne a environmentálne výhody preukazovali opodstatnenosť nákladov, boli zohľadnené účinky prerozdeľovania a maximalizovali sa čisté výhody.

*SR plní čiastočne*

Napriek tomu chýba všeobecné pochopenie pre implementáciu agendy lepšej regulácie naprieč štátnou správou, ako aj podpora tejto agendy na najvyššej úrovni. Rovnako chýba aktuálny materiál, ktorý by ju komplexne popisoval a definoval strategické ciele z dlhodobého hľadiska ako aj krátkodobé ciele a opatrenia na ich naplnenie, pričom by zabezpečoval systematický a integrovaný prístup k dosahovaniu stanovených cieľov.

Odporúčanie 2: Dodržiavať zásady otvorenej verejnej správy vrátane transparentnosti a účasti na regulačnom procese s cieľom zabezpečiť, aby regulácia slúžila verejným záujmom a zohľadňovala legitímne potreby subjektov, ktoré majú na regulácii záujem a ktorých sa dotýka. To zahŕňa poskytovanie plnohodnotných príležitostí (vrátane online) na to, aby verejnosť mohla prispievať k procesu prípravy regulačných návrhov a ku kvalite podpornej analýzy. Verejné správy by mali zabezpečiť, aby regulácie boli komplexné a zreteľne vymedzené a aby strany mohli ľahko chápať svoje práva a povinnosti.

*SR plní*

Zapojenie občanov, podnikateľov a orgánov štátnej správy do procesu tvorby právnych predpisov, ale tiež nelegislatívnych materiálov, v súčasnosti podporuje systém eLegislatíva, na webovom portáli Slov-Lex (www.slov-lex.sk). Portál obsahuje aj elektronickú Zbierku zákonov SR (eZbierka), ktorá je od 1. januára 2016 právne záväzná, ako aj funkcionality pre jednoduché vyhľadávanie a zobrazenie materiálov v jednotlivých štádiách legislatívneho procesu vrátane predbežnej informácie a MPK, v rámci ktorých môže verejnosť podávať svoje pripomienky. Legislatívnu podporu tomuto portálu poskytuje zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Podľa OECD konzultácie v SR v neskoršom štádiu sú dobre rozvinuté[[2]](#footnote-2).

Schéma 1: Konzultácie pri tvorbe regulácie



Zákony Podzákonné normy

Dohľad a kontrola kvality zapojenia dotknutých subjektov

Transparentnosť zapojenia dotknutých subjektov

Systematické využívanie zapojenia dotknutých subjektov

Metodológia zapojenia dotknutých subjektov

Priemer OECD

Zdroj: Regulatory Policy Outlook, OECD 2015

Možnosti skorého zapojenia podnikateľských subjektov do ex ante prípravy materiálov s predpokladaným vplyvom na podnikateľské prostredie zvýšila JM 2015 prostredníctvom zavedenia inštitútu povinných konzultácií s podnikateľskými subjektmi už v počiatočnom štádiu prípravy materiálu, ako aj zavedením testu MSP. Podnikateľské subjekty sú takisto zapájané do ex post hodnotenia regulácií prostredníctvom návrhov na úpravu už existujúcich regulácií, zvyčajne v podobe opatrení na zlepšenie podnikateľského prostredia.

Informácie o posudzovaní vplyvov sú zverejnené na webovom sídle MH SR ([www.economy.gov.sk](http://www.economy.gov.sk) alebo [www.mhsr.sk](http://www.mhsr.sk)) vrátane informácií týkajúcich sa činnosti komisie RIA a jej finálnych stanovísk. Na uvedenom webovom sídle je tiež zverejnený zoznam legislatívnych úloh, ku ktorým je potrebné vykonať konzultácie s podnikateľskými subjektmi a informácie o prebiehajúcich konzultáciách. MH SR zverejňuje informácie v súvislosti so znižovaním administratívnej záťaže a plnením jednotlivých opatrení.

SR sa tiež hlási k princípom otvoreného vládnutia. Zapojením sa do tejto medzinárodnej iniciatívy sa zaviazala podporovať uplatňovanie princípov otvoreného vládnutia v SR, zvyšovať transparentnosť verejnej správy a súdnictva, podporovať participáciu širokej odbornej verejnosti na tvorbe verejných politík ako aj využiteľnosť informácií, ktoré má verejná správa k dispozícii. Koordináciou tvorby a implementácie akčných plánov pre otvorené vládnutie je poverený splnomocnenec pre ROS[[3]](#footnote-3).

Odporúčanie 3: Zriadiť mechanizmy a inštitúcie, ktoré aktívne zabezpečujú dohľad nad postupmi a cieľmi regulačnej politiky, podporujú a uplatňujú regulačnú politiku, a tým podporujú regulačnú kvalitu.

*SR plní čiastočne*

Dohľad nad postupmi a cieľmi regulačnej politiky všeobecne v rámci agendy lepšej regulácie zabezpečuje MH SR. Dohľad nad kvalitou procesu prijímania legislatívnych a nelegislatívnych materiálov z hľadiska posúdenia vplyvov zabezpečuje komisia RIA. Prostredníctvom komisie RIA sa tak na dohľade podieľajú tiež ÚV SR, MF SR, MPSVR SR, MŽP SR, MV SR, ÚPVII a združenie na podporu malého a stredného podnikania (združenie na podporu MSP).

Podľa odporúčaní OECD by mal byť tento kontrolný orgán zriadený v blízkosti centra verejnej správy a pri výkone svojich technických funkcií hodnotenia kvality posúdení vplyvu a poradenstva vo vzťahu k nej by mal byť nezávislý od politického vplyvu. Podmienka zriadenia orgánu sa plní čiastočne, pretože komisia RIA je formálne začlenená medzi stále pracovné komisie Legislatívnej rady vlády SR. Podmienka nezávislosti v SR nie je splnená z dôvodu, že jej členmi sú zástupcovia rezortov.

Odporúčanie 4: Začleniť posúdenie vplyvu regulácie (Regulatory Impact Assessment – RIA) do počiatočných štádií politického procesu formulovania nových regulačných návrhov. Presne vymedziť ciele politiky a vyhodnotiť, či je regulácia potrebná a ako môže byť čo najviac účinná a efektívna pri dosahovaní týchto cieľov. Zvážiť iné prostriedky ako regulácia a určiť výhody a nevýhody rôznych analyzovaných prístupov s cieľom stanoviť najlepší prístup.

*SR plní*

Posúdenie vplyvov je začlenené do počiatočných štádií prípravy materiálov legislatívnej aj nelegislatívnej povahy prostredníctvom JM. V súčasnosti platná JM 2015/16 kladie dôraz o. i. aj na definovanie problému, ktorý má daný návrh riešiť, stanovenie cieľa a výsledného stavu, ktorý sa má implementáciou návrhu dosiahnuť, ako aj zhodnotenie alternatívnych riešení vrátane nulového variantu.

Schéma 2: Posudzovanie vplyvov regulácií



Dohľad a kontrola kvality posudzovania vplyvov

Transparentnosť posudzovania vplyvov

Systematické využívanie posudzovania vplyvov

Metodológia posudzovania vplyvov

Priemer OECD

Zákony Podzákonné normy

Zdroj: Regulatory Policy Outlook, OECD 2015

Ex post hodnotenie by malo analyzovať účinky a následky regulácie s časovým odstupom po jej implementácii do praxe. Aktivity v oblasti ex post hodnotenia, ktoré realizuje MH SR sa v súčasnosti sústreďujú najmä na ad hoc prípravu a navrhovanie opatrení na zlepšenie podnikateľského prostredia a na zníženie administratívneho zaťaženia podnikania. V rámci programu znižovania administratívnej záťaže sa realizovali viaceré merania administratívnych nákladov vyplývajúcich podnikateľským subjektom z právnych predpisov (posledné v roku 2014), avšak nešlo o pravidelné merania. Navyše tieto merania boli zamerané len na identifikáciu vplyvov na podnikateľské prostredie, nie na primárny cieľ regulácie.

Odporúčanie 5: Vykonávať systematické programové preskúmania všetkých dôležitých oblastí regulácie vo vzťahu k zreteľne vymedzeným cieľom politiky vrátane posúdenia nákladov a výhod s cieľom zabezpečiť, aby regulácie boli stále aktuálne, nákladovo rentabilné a konzistentné a aby plnili plánované ciele politiky.

*SR plní čiastočne*

MH SR nemá informácie o vykonávaní systematického ex post hodnotenia na Slovensku. JM 2015 zavádza preskúmanie účelnosti, ale len na dobrovoľnej báze a nedefinuje ani postup, akým a kedy sa má toto preskúmanie realizovať. Napriek tomu však dochádza v SR k pravidelnému vyhodnocovanie niektorých politík a stratégií na ad hoc báze.

Odporúčanie 6: Pravidelne uverejňovať správy o vykonávaní programov regulačnej politiky a reforiem a o subjektoch verejného sektora, ktoré vykonávajú reguláciu. Tieto správy by mali obsahovať aj informácie o tom, ako regulačné nástroje, napríklad posúdenie vplyvu regulácie (RIA), postupy verejných konzultácií a preskúmanie existujúcich regulácií, fungujú v praxi.

*SR plní čiastočne*

MH SR vypracováva každoročne správu o stave podnikateľského prostredia v SR, ktorej súčasťou je aj informácia o agende lepšej regulácie. S výnimkou ostatnej správy (vzatej na vedomie 11. januára 2017) však zvyčajne obsahuje len základné informácie o významných zmenách v rámci agendy a nejde tak o komplexné a podrobné hodnotenie jednotlivých nástrojov lepšej regulácie a ich uplatňovania v praxi. Súčasťou správy býva aj odpočet plnenia už prijatých opatrení v tejto oblasti.

Oblasť posudzovania vplyvov a implementácia JM v praxi je zhodnotená vo Výročnej správe komisie RIA (Výročná správa komisie[[4]](#footnote-4)), ktorá bola prvýkrát spracovaná za rok 2016, avšak plánuje sa spracovávať každoročne.

Odporúčanie 7: Vytvoriť konzistentnú politiku vo vzťahu k úlohe a funkciám regulačných orgánov s cieľom zabezpečiť väčšiu dôveru, že regulačné rozhodnutia sa vykonávajú objektívne, nestranne a súdržne, bez konfliktu záujmov, zaujatosti alebo nesprávneho vplyvu.

*SR plní čiastočne*

V oblasti posudzovania vplyvov sa pre jednotlivé regulačné orgány uplatňuje konzistentný prístup. Úlohy a zodpovednosti regulačných orgánov v procese posudzovania vplyvov sú v JM jasne zadefinované. Okrem toho sú v nej definované nástroje a princípy, ktoré je možné a vhodné využívať s cieľom efektívneho a nestranného posúdenia vplyvu vrátane konzultácií s dotknutými subjektmi.

Podľa odporúčaní OECD by v právnych predpisoch, ktorými sa udeľuje regulačná právomoc konkrétnemu orgánu, mali byť presne stanovené ciele právnych predpisov a práva orgánu. Tvorbu legislatívnych, ale aj nelegislatívnych návrhov v SR sprevádza posudzovanie vplyvov na základe JM, ktorá vyžaduje identifikovanie problému a zadefinovanie cieľa pri spracovávaní daného návrhu.

Otázna je však nezávislosť regulačných orgánov v prípadoch, kedy môže dochádzať ku konfliktu záujmov, resp. medzi regulované subjekty patria tak subjekty verejnej správy ako aj súkromného sektora a z hľadiska hospodárskej súťaže je potrebná neutralita. Pôsobenie orgánov by pritom malo podliehať pravidelnému externému hodnoteniu.

Na Slovensku sa pre prípadné napadnutie zákonnosti niektorých rozhodnutí regulačných orgánov využívajú štandardné mechanizmy zakotvené v právnom poriadku. Možnosti odvolaní voči rozhodnutiam regulačných orgánov rámcovo rieši zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (Správny poriadok). Odvolacie konania v jednotlivých oblastiach sú však bližšie definované v rámci právnych predpisov v gescii jednotlivých ministerstiev a inštitúcií. Chýba tak agregácia postupov odvolacích konaní. Odvolania by pritom mali byť v zásade prerokúvané iným orgánom, ako je orgán zodpovedný za prijatie pôvodného regulačného rozhodnutia. Problémom sa však javí byť najmä vymáhateľnosť práva, nezávislosť súdov a dĺžka vydania súdnych rozhodnutí, ktorá je na Slovensku vnímaná negatívne[[5]](#footnote-5). Dokazuje to tiež umiestnenie SR v hodnotení Doing Business, v rámci ktorého sa SR umiestnila v indikátore - Vymáhateľnosť zmlúv v hodnotení Doing Business 2017 na 82. pozícii zo 189 hodnotených krajín[[6]](#footnote-6).

Odporúčanie 8: Zabezpečiť účinnosť systémov skúmania zákonnosti a procedurálnej správnosti regulácií a rozhodnutí prijatých orgánmi oprávnenými vydávať regulačné sankcie. Zabezpečiť, aby občania a podnikateľské subjekty mali prístup k týmto systémom skúmania na základe primeraných nákladov a dostávali rozhodnutia včas.

*SR plní čiastočne*

Verejné správy by mali pri tvorbe a presadzovaní právnych predpisov, ale aj stratégií, zvážiť používanie prístupov založených na hodnotení rizika v snahe zvýšiť pravdepodobnosť dosiahnutia cieľov a dodržiavania podmienok a minimalizovať tak vznik nákladov pre občanov a podnikateľské subjekty.

Odporúčanie 9: Podľa potreby uplatňovať stratégie posudzovania rizika, riadenia rizika a oznamovania rizika vo vzťahu k navrhovaniu a uplatňovaniu regulácie s cieľom zabezpečiť, aby regulácia bola presne cielená a účinná. Regulačné orgány by mali posudzovať, ako sa budú regulácie uskutočňovať, a mali by navrhovať citlivo reagujúce stratégie uplatňovania a presadzovania.

*SR neplní*

Otázka posudzovania rizika a riadenia rizika nie je v rámci JM upravená. Nie je tak definovaný ani metodický postup, podľa ktorého treba postupovať v prípade analýzy rizík pri príprave vládnych materiálov. Vyhodnocovanie rizika úzko súvisí s ex post preskúmavaním účelnosti, ktoré však tiež nie je v JM bližšie špecifikované.

Koordinácia a spolupráca v oblasti lepšej regulácie prebieha na medzinárodnej a národnej úrovni. Zástupcovia MH SR sa pravidelne zúčastňujú zasadaní pracovných skupín na úrovni EÚ, kde prijímajú spoločné závery v oblasti lepšej regulácie. V rámci OECD a menej formálnych stretnutí dochádza najmä k výmene skúseností s implementovaním jednotlivých nástrojov lepšej regulácie a príkladov dobrej praxe v jednotlivých krajinách.

Odporúčanie 10: Podľa potreby podporovať súdržnosť regulácie prostredníctvom mechanizmov koordinácie medzi nadnárodnou, národnou a miestnou úrovňou verejnej správy. Určiť prierezové problémové aspekty regulácie na všetkých úrovniach verejnej správy, podporovať súdržnosť medzi regulačnými prístupmi a zabrániť duplicite alebo konfliktu regulácií. Podporovať rozvoj kapacít a výkonnosti regulačného riadenia na miestnych úrovniach verejnej správy.

*SR plní čiastočne*

Regionálne subjekty verejnej správy uplatňujú vlastné postupy a koordinácia regulačnej politiky na národnej a miestnej úrovni neprebieha. Práve blízkosť nižších úrovní verejnej správy k miestnym podnikom a občanom by mohla prispieť k zavedeniu účinných konzultačných postupov pri tvorbe regulácie a lepšie premietnuť miestne potreby do celkovej regulačnej politiky na všetkých úrovniach verejnej správy.

Odporúčanie 11: Podporovať rozvoj kapacít a výkonnosti regulačného riadenia na miestnych úrovniach verejnej správy.

*SR neplní*

Verejná správa by mala podporovať uplatňovanie regulačnej politiky aj na nižšej ako celoštátnej úrovni s cieľom znížiť regulačné náklady a prekážky na miestnej alebo regionálnej úrovni, ktoré obmedzujú hospodársku súťaž a bránia investíciám, rastu podnikania a vytváraniu pracovných miest. OECD tiež odporúča podporovať postupy na nižšej ako celoštátnej úrovni v snahe posúdiť oblasti, pre ktoré sú regulačná reforma a zjednodušenie najnaliehavejšie, s cieľom zabrániť právnemu vákuu, nezrovnalostiam, duplicite a prekrývaniu.

MH SR nemá informácie o tom či, prípadne ako vykonáva posudzovanie vplyvov regionálna verejná správa. Právne predpisy, vyhlášky a ďalšie materiály, ktoré územná samospráva vydáva majú pritom v mnohých prípadoch významný vplyv na podnikateľské subjekty, organizácie a občanov pôsobiacich v danom regióne.

Odporúčanie 12: Pri príprave regulačných opatrení brať do úvahy všetky príslušné medzinárodné štandardy a rámce spolupráce v tej istej oblasti, a podľa potreby ich pravdepodobné účinky na strany mimo danej jurisdikcie.

*SR plní*

Ako už bolo uvedené vyššie, SR v oblasti implementácie agendy lepšej regulácie a opatrení pre zlepšenie regulačných procesov spolupracuje s ostatnými krajinami na úrovni EÚ a OECD, pričom sa snaží implementovať jednotlivé nástroje lepšej regulácie a zohľadňovať základné princípy regulačnej politiky ako aj skúsenosti iných krajín.

SR, ako členská krajina EÚ, je povinná implementovať európsku legislatívu na národnej úrovni. Pri príprave konkrétnych legislatívnych a nelegislatívnych návrhov SR tiež zohľadňuje záväzky, ktoré jej vyplývajú z medzinárodných zmlúv a dohôd.

1. http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm [↑](#footnote-ref-1)
2. http://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm [↑](#footnote-ref-2)
3. https://www.minv.sk/?ros\_ogp\_ap [↑](#footnote-ref-3)
4. http://www.mhsr.sk/uploads/files/PQ5o7wZh.pdf [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://alianciapas.sk/podnikatelia-stale-nevidia-zlepsenie-okrem-justicie-korupcie-a-byrokracie-ich-silnejsie-boli-najma-nedostatok-ludi-na-trhu-prace/>

   <http://transparency.sk/sk/temy/sudy/> [↑](#footnote-ref-5)
6. <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/slovakia#enforcing-contracts> [↑](#footnote-ref-6)