**Teoretické východiská agendy lepšej regulácie**

Nadnárodné organizácie ako Svetová banka, OECD či Európska komisia si ostatných dvadsať rokov zvolili za kľúčovú aktivitu skvalitnenie regulačných procesov a výstupov. Inovácie riadenia a spravovania (*governance)* vychádzajú z myšlienky lepšieho manažovania štátu, ktorý má regulačnú právomoc, a to z holistického pohľadu (*whole of government),* t. j. počas celého cyklu existencie regulácií či zákonov od ich vzniku až po implementáciu a ich spätného vyhodnotenia. V tomto zmysle krajiny OECD adoptovali rôzne *programy lepšej regulácie* kvôli posilneniu demokratickej legitimity pri legislatívnej tvorbe a zvýšeniu regulačnej a ekonomickej efektívnosti (Baldwin et al, 2012). Tieto inovácie v spravovaní regulačnej aktivity ovplyvňujú spôsob, akým sa regulácie a legislatíva prijíma, ako sa dotknuté subjekty zapájajú do tejto činnosti, ako exekutíva i legislatíva vyhodnocuje regulačné návrhy na základe dôkazov až po ich implementáciu a vyhodnotenie účinnosti. Vo všeobecnosti sa považujú programy lepšej regulácie za kľúčový nástroj podpory konkurencieschopnosti v EÚ.

Historicky boli programy lepšej regulácie na úrovni EÚ oficiálne etablované zverejnením dokumentu *Biela kniha spravovania (White Paper on Governance)* a *Mandelkernovej správy o lepšej regulácii* v roku 2001. Nasledoval *Akčný plán EÚ za lepšiu reguláciu (EU Better Regulation Action Plan)*, ktorý sa stalnajvýznamnejším krokom k naplneniu ambicióznych plánov Lisabonskej stratégie. Práve v kontexte obnovenej Lisabonskej stratégie, zameranej na rast a zamestnanosť, oznámila EK zámer začať komplexnú iniciatívu, aby zabezpečila, že regulačný rámec v EÚ je aktuálny a spĺňa požiadavky 21. storočia. Táto iniciatíva vychádzala  z iniciatívy EK pre lepšiu reguláciu z roku 2002 a posilňovala spôsob, ktorým lepšia regulácia prispieva k dosahovaniu rastu a zamestnanosti a súčasne zohľadňuje ciele v sociálnej oblasti i  v oblasti životného prostredia a prínos pre občanov i verejnú správu. Snahou programov lepšej regulácie bolo riešiť možné zlyhania regulačnej politiky, ako napr. prílišné administratívne zaťaženie regulovaných subjektov, predovšetkým podnikateľských subjektov, nedostatočné využívanie poznania pri príprave verejnej politiky a zvýhodnené zastúpenie či prístup určitých skupín do tvorby verejnej politiky (Lodge – Wegrich, 2012). Na tento cieľ sa využívajú napr. nástroje ako je posudzovanie vplyvov (RIA) a preferovaný typ analýzy prínosov a nákladov(pozri napr. Mandelkernovu správu o lepšej regulácii, 2001), konzultačný proces s dotknutými subjektmi a ex post analýza účinnosti a efektívnosti vládnych intervencií.

V praxi však nie vždy bolo zrejmé ako majú dané programy fungovať a aké presne výstupy majú prinášať. Preto v máji 2015 EK schválila stratégiu *Novej lepšej regulácie* (Európska komisia, 2015a) a v apríli 2016 Medziinštitucionálnu dohodu *o lepšej tvorbe práva* (Európska komisia, 2016a)*.* Stratégia *Novej lepšej regulácie* EK sa snaží riešiť nedostatky predchádzajúcich programov lepšej regulácie a predovšetkým sa zameriava na najnovšie poznatky z behaviorálnych vied a zavádza „responzívnu behaviorálnu reguláciu“ v súlade s globálnymi trendmi. Lídrom tohto prístupu je Svetová banka, ktorá sa snaží vnášať poznatky z behaviorálnych vied do analýzy verejnej politiky a regulačnej politiky (pozri napr. Svetová banka, 2015). Z metodologického pohľadu to znamená, že napr. nástroj posudzovania vplyvov sa už nebude opierať takou mierou o *analýzu prínosov a nákladov*, ktorá bola typická pre predchádzajúce obdobie programov lepšej regulácie (Európska komisia, 2015a), ale zavádza i rôzne behaviorálne a kontextuálne nástroje. Medziinštitucionálna dohoda medzi iným zmenila i spôsob regulačnej kontroly vytvorením Rady pre kontrolu regulácie (*Regulatory Scrutiny Board – RSB),* ktorá pozostáva zo šiestich expertov na plný úväzok, z ktorých traja sú externí. RSB svoje komentáre a rozhodnutia zverejňuje. Jej fungovanie nahradilo doteraz existujúcu Radu pre hodnotenie vplyvov (*Impact Assessment Board)*, ktorá pozostávala zo štátnych zamestnancov.

|  |
| --- |
|  **Program regulačnej vhodnosti a efektívnosti (REFIT)**Program bol prvýkrát schválený v roku 2012 a novelizovaný v nasledujúcich rokoch. Jeho základným cieľom je „znížiť nadmernú byrokraciu, odstrániť regulačné zaťaženie, zjednodušiť a vylepšiť dizajn a kvalitu legislatívy, aby sa dosiahli ciele verejnej politiky a aby benefity legislatívy EÚ mohli byť využívané za čo najmenších nákladov a s minimálnym administratívnym zaťažením“. Na základe tohto programu EÚ systematicky a neustále vyhodnocuje existujúcu európsku legislatívu, aby identifikovala prípadnú regulačnú záťaž, nezrovnalosti a neefektívne opatrenia a identifikovala možnú nápravu (Európska komisia, 2014). |

Keďže niektoré členské štáty EÚ a mimovládne organizácie majú stále obavy, že politika lepšej regulácie by mohla viesť i k deregulácii v takých oblastiach verejného záujmu ako je zdravotníctvo či životné prostredie, vznikla i sieť na sledovanie lepšej regulácie (*Better Regulation Watchdog Network)*, ktorá dohliada, aby navrhované regulácie a intervencie neviedli k „oslabeniu či podkopaniu základnej regulácie v prospech korporátnych záujmov na úkor verejného blaha“ (Euractiv, 2015).

***Lepšia regulácia[[1]](#footnote-1) plní nasledovné funkcie:***

**Informačno-analytická funkcia**: kľúčovým cieľom lepšej regulácie je poskytnúť informácie, fakty, analýzy a dôkazy pre rozhodovacie autority, aby ich rozhodnutia boli informované, resp. aby na základe nich prijali rozhodnutie.

**Funkcia zdôvodnenia regulačnej intervencie:** kvalita akejkoľvek regulácie je závislá na efektívnosti samotného procesu prípravy, t. j. dokumenty poskytujú zdôvodnenie regulačného zámeru a intervencie. Okrem iného, kvalitné zdôvodnenie nutnosti intervencie umožní neskôr sudcom správne interpretovať zámery regulátorov.

**Funkcia transparentnosti a zúčtovateľnosti[[2]](#footnote-2):** Za všetky kroky vedúce k rozhodnutiu, ako aj za rozhodovací proces ako taký, musí byť niekto zodpovedný*.* Zúčtovateľnosť a zodpovednosť umožňuje zverejňovanie analytických výsledkov verejnosti pred prijatím samotného rozhodnutia. Jedna vec je analytické spracovanie výsledkov a druhá je prijatie rozhodnutia na ich základe. Popis zvažovaných alternatív a odôvodnenie voľby zaručí transparentnosť pri zvažovaní záujmov pri samotnom rozhodovacom a schvaľovacom procese.

**Konzultácie a účasť dotknutých subjektov[[3]](#footnote-3):** Prostredníctvom konzultácií počas prípravného procesu môže široká škála skupín prispieť k analýze a zvažovaniu potenciálnych nákladov a prínosov verejnej politiky v spoločnosti. Všetci dôležití účastníci musia byť zapojení do celého rozhodovacieho procesu, predovšetkým ak ide o polarizovanú tému. Možnosť komentovať alebo namietať je dôležitou súčasťou tejto fázy.

**Zabezpečenie vyváženosti a integrácie protichodných cieľov**: štruktúrovaný proces regulačnej prípravy môže podporiť integráciu všeobecných cieľov - ako napríklad rozvoj hospodárskej súťaže, rodová rovnosť, boj proti chudobe alebo trvalo udržateľný rozvoj – do postupu rozhodovania, kde prínosy v ekonomickej sfére môžu znamenať náklady v sociálnej sfére a naopak. Rozhodovanie musí byť založené na zvažovaní vplyvov v rôznych sférach hospodárstva a ich vzájomnú interakciu a integráciu (napr. opatreniami, ktoré zmierňujú negatívne vplyvy). EÚ prijala Integrovaný proces posudzovania vplyvov už v januári 2003[[4]](#footnote-4).

**Základné princípy lepšej regulácie**

Základným východiskom reforiem lepšej regulácie sú dve výzvy vládnutia (regulatory governance): efektívnosť regulácií a legitímnosť (Levi Faur, 2011). Nástroje lepšej regulácie sa preto sústreďujú na dizajn a fungovanie rozhodovania a tým skvalitňujú regulačné procesy a výstupy. To znamená, že ide o nástroje, ktoré sa snažia reagovať na možné zlyhania trhu i zlyhania štátnej správy, ako napr. informačná asymetria, „ovládnutie štátu“ záujmovými skupinami (ang. state capture), chyby pri rozhodovaní (biases). Koncepcia lepšej regulácie totiž tvrdí, že jediný spôsob ako je možné minimalizovať zlyhania a chybovosť v regulačnom procese je racionálny prístup, ktorý je založený na dôkladnom zbere dát a príprave analýz, ktoré zvažujú rôzne alternatívy k intervencii a posudzujú ich prínosy a náklady. Tento technokratický racionálny prístup má za cieľ aj stransparentniť celý proces a bojovať tak proti prípadnému „ovládnutiu štátu“ záujmovými skupinami (state capture).

Ostatná verzia stratégie *lepšej regulácie EK* (Európska komisia, 2015a) sa snaží, aby verejná politika na úrovni EÚ dosiahla „ciele efektívnejšie a účinnejšie“ s pomocou trojbodovej stratégie, a to posilnenia „otvorenosti a transparentnosti rozhodovacieho procesu“, zlepšenia „kvality nových zákonov vďaka posudzovaniu vplyvov“ a propagovaním „konzistentného vyhodnocovania existujúcej legislatívy“ (Európska komisia, 2015b). Koncepcia lepšej regulácie je teda ukotvená na základných princípoch, ktoré sformulovali nadnárodné organizácie (Európska komisia, 2015c, 2017; OECD 2015; Svetová banka, 2015) nasledovne:

* **Rozhodovací proces je otvorený a transparentný**

Prvý z princípov je posilnenie otvorenosti a transparentnosti rozhodovacieho procesu, ktorý je mnohokrát vnímaný ako nedemokratický, ovplyvniteľný záujmovými skupinami či prinajmenšom príliš komplikovaný. Preto je v tomto princípe kladený dôraz na posilnenie demokratizácie procesu a jeho priblíženie občanom. Pritom zvýšenie počtu konzultácií v ranom štádiu tvorby verejnej politiky je najdôležitejším krokom a mnohokrát vnútorná regulácia sprísňuje minimálnu dĺžku konzultačného procesu či zavádza povinné spôsoby a mechanizmy konzultácií.

Ďalším mechanizmom naplnenia tohto princípu je umožnenie sledovania rôznych fáz tvorby verejnej politiky cez internetové rozhranie, či dokonca automatické rozosielanie informácie zúčastneným subjektom o tom, že sa chystá nová regulácia. Elektronický prístup k návrhom regulácií a pripomienkovaniu sa považuje za jeden z hlavných nástrojov pre účinné pasívne konzultácie a transparentnosť. Zlepšuje dostupnosť a znižuje náklady na prístup k týmto informáciám (Deighton-Smith, 2004).

Napríklad EK 3. apríla 2001 prijala (Deighton-Smith, 2004) Oznámenie o interaktívnej tvorbe politiky (C (2001) 1014), ktorý sa zameriava na zlepšenie riadenia využívaním internetu na zhromažďovanie a analyzovanie reakcií, ktoré sa využívajú v procese tvorby regulácií EÚ (Európska komisia, 2002).

|  |
| --- |
| **Pripomienkové konanie v SR**Inštitút medzirezortného pripomienkového konania v SR je domácimi i zahraničnými expertmi považovaný za mimoriadne otvorený, transparentný a účinný (napr. OECD, 2015a), keďže návrh zákona musí predkladateľ zverejniť nielen všetkým ministerstvám ale i na internete pre verejnosť. Prvé kroky smerom k informovaniu verejnosti o navrhovaných opatreniach boli zavedené prijatím zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ktorý vstúpil do účinnosti 1. januára 2001. Na portáli Slov-Lex možno nájsť a pripomienkovať každý materiál zaradený do schvaľovacieho procesu. Je to revolučný krok vpred a SR sa ním zaradilo medzi vyspelé krajiny, ktoré všetky pripisujú nesmierny význam otvorenosti a transparentnosti, predovšetkým ak sa chce u širokej verejnosti dosiahnuť akceptácia navrhovaných zmien, reformy alebo novej politiky.  |

* **Konzultácia, participácia a vstupovanie dotknutých subjektov do rozhodovania**

*„Subjekty, ktoré ovplyvňuje európska alebo národná úprava, majú právo na prístup k nej ako aj právo jej rozumieť“*[[5]](#footnote-5)

V rámci demokratických krajín sa konzultácie medzi vládou a verejnosťou, zainteresovanými osobami a odborníkmi čoraz viac rozširujú a prehlbujú. Ide o komplikovanú a časovo (potenciálne aj finančne) náročnú oblasť. Občania a rôzne dotknuté subjekty môžu vstupovať do celého procesu tvorby verejnej politiky a legislatívneho procesu, dokonca sú zapojení až do spolurozhodovania (OECD, 2015). Najtypickejšie spôsoby sú pritom tzv. ohnisková skupina (focus groups) alebo konzultačné dokumenty, ktoré sú dotknutým subjektom proaktívne rozposielané (napr. na úrovni EÚ sú to Biela kniha, Zelená kniha – pozri Box nižšie). Okrem pravidelných konzultácií v rámci prípravy regulácií existujú aj rôzne internetové platformy, kde občania môžu posielať svoje podnety a pripomienky (napr. na úrovni európskych predpisov funguje program *Obmedzme záťaž – vyjadrite sa!* (*Your Voice in Europe)*[[6]](#footnote-6)*,* kde prostredníctvom internetových stránok môžu občania EÚ posielať svoje podnety a pripomienky k pripravovaným verejným politikám).

|  |
| --- |
| **Konzultačné dokumenty v EK**EK pripravuje dva špecifické dokumenty, ktoré sú určené na konzultačný proces v predprípravnej fáze, teda počas tvorby konceptuálneho smerovania európskej legislatívy, tzv. **Zelená kniha (Green paper)** a **Biela kniha (White Paper).** Sú to pracovné dokumenty určené na externú distribúciu, ktoré sa zverejňujú Komisiou s tým, že vyzývajú dotknuté subjekty, aby sa zapojili do procesu konzultácií na určitú problematiku či návrh, ktorý má viesť k novej legislatíve. **Zelená kniha** je pripravená v prvej fáze definovania priorít a problému počas strategického plánovania, kedy je nutné zadefinovať, či to čo sa rieši je skutočne pálčivý problém a je nutná intervencia zo strany EK a ak áno, aké by mali byť hlavné ciele a spôsoby (varianty) intervencie. V tejto fáze spätná väzba môže byť podnetom pre vznik ďalšej legislatívy. **Biela kniha** je pripravovaná v neskoršej fáze a zvyčajne nadväzuje na Zelenú knihu. Ide o konzultačný dokument, ktorý už obsahuje konkrétny návrh aj s možnými variantmi riešenia a hľadá sa spätná väzba na predpokladané vplyvy na dotknuté subjekty. Oba dokumenty sú nezáväzné a majú odporúčací charakter. |

Hlavné dôvody konzultačného procesu sú nasledovné:

* Konzultácie dokážu rozšíriť rozsah variant riešenia verejnej politiky a vniesť do problematiky nové myšlienky späté s verejnou politikou.
* Ide o cenný a nenákladný zdroj údajov, dát a informácií, potrebných na tvorbu verejnej politiky vrátane regulácií.
* Je ich možné aplikovať na overenie predpokladov a analýz predkladateľa návrhu regulácie.
* Už v rannej fáze zdôrazňuje potenciálne problémy, čím predkladateľ získava príležitosť napraviť ich ešte pred tým, ako sa z návrhu stane účinná regulácia.
* Konzultácie napomáhajú rozvoju demokratických princípov a zabezpečujú zváženie širokého zastúpenia záujmov.

V zásade existujú dva typy konzultácií:

1. Konzultácie s odborníkmi jednotlivých ministerstiev a iných inštitúcií[[7]](#footnote-7) v rámci verejného sektora;
2. Konzultácie s dotknutými subjektmi [[8]](#footnote-8)

Základom konzultačného procesu je vytipovanie dotknutých subjektov, t. j. zainteresovaných strán na ktoré bude mať navrhovaná právna úprava priamy či nepriamy vplyv. Cieľom je osloviť aspoň zástupcov týchto subjektov (mimovládne organizácie, profesijné organizácie, podnikateľský sektor, vedecké či akademické kruhy ale aj samotných občanov a verejnosť) a vytvoriť napr. pracovnú skupinu alebo inými technikami či metodikami formálne alebo neformálne diskutovať o probléme a navrhovaných variantoch riešenia ešte pred samotnou prípravou paragrafového znenia, v tzv. predprípravnej fáze.

Tento spôsob konzultácie by sa však nemal zamieňať s (medzirezortným) pripomienkovým konaním, ktoré prebieha medzi ústrednými orgánmi štátnej správy a ktoré je záverečnou fázou v čase, keď je už hotové paragrafové znenie jediného variantu – regulácie. Napriek modernému mechanizmu pripomienkového konania, ide len o tzv. *pasívny spôsob*[[9]](#footnote-9) získavania podnetov, a aj to prebieha v príliš neskorom štádiu celého procesu, keďže väčšina týchto materiálov je pripravená na schválenie vládou a nevyhľadáva nové podnety, informácie či návrhy. Pripomienkové konanie tak nenahrádza konzultačný proces, ale je akýmsi kontrolným mechanizmom na konci koordinácie, ktorá sa mala začať omnoho skôr, už vo fáze prípravy dokumentu.

* **Rozhodovanie na základe dôkazov[[10]](#footnote-10) (tzv. evidence based policy making)**

Kvalitatívne zlepšenie obsahu regulácie či akejkoľvek intervencie vlády si vyžaduje využitie poznania a expertízy, t. j. akákoľvek regulácia je založená na dôkazoch a uvedomení si vplyvov a dôsledkov danej intervencie. Princíp rozhodovania na základe dôkazov si vyžaduje venovať väčšiu pozornosť spôsobu, akým sa generujú dôkazy, ako sa pretavujú do verejnej politiky a tiež ako sa využívajú pri rozhodovaní. Ambíciou rozhodovania na základe dôkazov je „pomôcť ľuďom prijímať dobre informované rozhodnutia o politikách, programoch a projektoch tým, že samotné jadro tvorby a implementácie verejnej politiky čerpá z dostupných dôkazov ” (Európska komisia 2001, 2008). V slovenských reáliách publikácia Hodnota za peniaze (Filko a kol., 2016) vníma zmenu rozhodovania na základe dôkazov v zhromažďovaní a sprístupnení údajov a v používaní moderných analytických nástrojov, z ktorých obzvlášť vyzdvihuje tri: revíziu výdavkov (spending review), analýzu nákladov a prínosov (Cost-Benefit Analysis) a benchmarking (porovnanie voči najlepšej praxi doma a v zahraničí). A podobne ako iné krajiny i tu sa apeluje na nutnosť investícií do kvalitných vládnych analytikov.

|  |
| --- |
| **Zavedenie rozhodovania na základe dôkazov v Spojenom kráľovstve Veľkej Británie a Severného Írska**Vláda Tonyho Blaira v roku 1997 sa zaviazala modernizovať proces tvorby verejnej politiky prostredníctvom vyššej miery zúčtovateľnosti v procese rozhodovania (Úrad vlády Veľkej Británie 1999a, b). Prvé kroky rozhodovania na základe dôkazov zaviedli výskum a analýzu do samotného centra rozhodovania (ibid). Následne boli prijaté tieto kroky rozhodovania na základe dôkazov: 1. prijatie vládneho usmernenia, ktoré podporuje dobrú prax využívania zistení z výskumu a zapojenia vedcov, analytikov ako poradcov;
2. kontrola vedeckej a analytickej kvality štúdií, správ a analýz, ktoré vytvorili štátni zamestnanci a pomáhať kľúčovým ministerstvám zlepšovať spôsob využívania vedeckých zistení v rámci verejnej politiky[[11]](#footnote-11);
3. inštitucionálne zmeny, predovšetkým zriadenie pozície výskumného analytika vo väčšine vládnych inštitúcií na zabezpečenie využívania vedeckých zistení adekvátnej kvality;
4. analytické zručnosti sa stali kľúčovými zručnostiam štátnych zamestnancov pri ich nábore v súlade s Kompetenčným rámcom pre odborné zručnosti štátnych zamestnancov (Professional Skills for Government competency framework).

Zdroj: Clark a Holmes, (2010) |

* **Minimalizácia regulačných nákladov a negatívnych vplyvov na podnikateľský sektor, občanov či verejnú správu**

Podnikateľské subjekty a občania podliehajú rôznym požiadavkám, ktoré vyplývajú z povinnosti dodržiavať novú reguláciu.  Tieto môžu súvisieť s:

1. dodržiavaním novej regulácie čím vznikajú *regulačné náklady*, ale môžu sa vzťahovať aj na
2. *administratívne náklady*, ktoré sa vzťahujú na informačné povinnosti (správy, štatistiky, atď.). Ak však tieto informačné povinnosti idú nad rámec zberu dát, ktorý by dané subjekty vykonávali na základe vlastnej potreby, môže dochádzať aj k *administratívnej záťaži.*

Nadnárodné organizácie (Svetová banka, OECD, EK) sa vo svojich štúdiách zameriavajú na rôzne spôsoby merania regulačných a administratívnych nákladov, predovšetkým na podnikateľský sektor, keďže tvorí kostru ekonomického rozvoja krajiny. Najdôležitejšou
(ale zároveň i kritizovanou) publikáciou v tomto smere je v podnikateľskom prostredí tradične známy *Doing Business*, ktorú každoročne publikuje Svetová banka a ktorá pomocou indikátorov porovnáva jednotlivé krajiny v miere regulačných a administratívnych nákladov.

Objektívnejší obraz ako *Doing Business* pravdepodobne poskytuje tzv. *Product Market Regulation Indicator - Index regulácie trhu* *produktov*, ktorý vytvorilo OECD s cieľom monitorovania vývoja a progresu krajín v dlhodobom horizonte prostredníctvom indikátorov naprieč celým hospodárstvom so zameraním na regulácie trhu produktov vrátane rôznych mikroregulácií. SR sa prvý krát zúčastnila prieskumu v roku 2003, v dobe keď ostatné členské štáty mali za sebou už prvý rad regulačných reforiem, a následne v roku 2008 a 2013. V súčasnosti prebieha nové hodnotenie, ktoré by malo byť zverejnené v roku 2018. Tieto správy sa stávajú základom pre regulačné reformy vrátane lepšej regulácie ale i deregulácie.

Lepšia regulácia má vplyvy nielen na podnikateľský sektor či občanov, ale i na samotnú verejnú správu, ktorá je zodpovedná za jej implementáciu a vymožiteľnosť. Preto je dôležité myslieť na náklady, ktoré vzniknú štátnej správe pri zavádzaní novej regulácie do praxe, ako napr. nové inštitúcie, nové personálne obsadenie, potreba informačných systémov, nastavenie systému monitorovania či inšpekcií, zavedenie nových kompetencií, ktoré si vyžadujú školenia, atď.

* **Proporcionalita**

Princíp proporcionality použitých techník a metód s ohľadom na administratívne náklady sa musí tiež zvažovať. To znamená, že lepšia regulácia vyžaduje, aby štát intervenoval v podobe regulácií len vtedy, ak si to komplexnosť problémov skutočne vyžaduje. I vtedy je dôležité identifikovať všetky náklady spojené s reguláciou (pozri vyššie) a riziká spojené s neintervenciou.

Analytický proces pri zdôvodňovaní a rozhodovaní o intervencii v podobe regulácií je zložitý a časovo náročný výkon a je dôležité zabezpečiť proporcionalitu a vyváženosť kapacít.[[12]](#footnote-12) Dôležité preto je zistiť hĺbku a rozsah posudzovania vplyvov pomocou rôznych otázok, prahových kritérií (pozri nasledujúci Box o prahových kritériách v Írsku) a projekcií do budúcnosti. Krajiny EÚ tak určujú proporcionálnu náročnosť vykonávania analýz podľa:

1. typu predkladaného materiálu[[13]](#footnote-13),
2. miery významu vplyvu na hospodárstvo, spoločnosť, alebo životné prostredie (tzv.  prahové kritériá vyjadrené napr. v objeme predpokladaných nákladov),
3. fázovosť legislatívneho procesu (niekedy nazývaný duálny systém), ktorá napomáha filtrovať predkladaný materiál podľa závažnosti.

OECD odporúča[[14]](#footnote-14), aby sa hĺbka analýzy odvodila od typu materiálov a navrhuje rozdeliť materiály podľa ich závažnosti. Menej závažný typ regulácií síce stále musí obsahovať posudzovanie vplyvov, ale môže využívať štandardizovaný formát, prípadne skrátený proces. Ide predovšetkým o

1. opakujúci sa typ regulácie (menšie zmeny v číslach, napr. valorizácie, vymenovanie do štátnych orgánov, atď.)
2. drobné typy regulácie (nepatrné novelizácie).

Návrh regulácií, pri ktorých je predpokladaný veľký vplyv alebo predstavujú zásadnú zmenu (70 % predkladaných materiálov) súčasného stavu, podstupujú plné posudzovanie vplyvov.

Niektoré krajiny EÚ (napr. Írsko, Česká republika, Litva, ale aj Slovensko) sa tiež rozhodli využiť tzv. *duálny systém RIA (Regulatory Impact Assessment – posudzovanie vplyvov navrhovaných materiálov)* s cieľom zistiť, kde by bolo zbytočné použiť náročné analýzy alebo naopak, kde by jednoduché analýzy neboli dostatočné na riešenie zložitých otázok regulácie. V praxi tento proces obsahuje určitú formu ***predbežného***, resp. ***základného posúdenia*** pre analýzu zložitosti problému a využíva niekoľko pravidiel, kritérií alebo hraničné hodnoty, ktoré umožňujú určiť aké vplyvy by mali byť ďalej preskúmané v ***rozšírenej resp. úplnej analýze RIA***. Predbežné posúdenie môže obsahovať celú škálu postupov, od veľmi stručného a všeobecného prehľadu o možných vplyvoch, po náročnejšie konštruovanú metodiku ovplyvnenú konzultáciami s ďalšími ministerstvami, alebo dokonca diskusiou s najdôležitejšími dotknutými stranami. Čím je predbežné posúdenie podrobnejšie, tým sa dá lepšie využiť pri následných rozšírených posúdeniach. V takýchto prípadoch je potrebné, aby analýza rozšírenej RIA bola založená na vopred stanovených kritériách a pravidlách (akými sú zoznamy zahrnutých a vylúčených položiek), aby nedochádzalo k politickému manévrovaniu, nevhodným výnimkám, atď.

Jedným z možných prístupov je zamerať sa na úrovne vplyvu a/alebo na prioritné návrhy, ktoré môžu byť prepojené na proces legislatívneho, resp. strategického plánovania. Pri výbere návrhov na rozšírenú analýzu RIA sa berie do úvahy, či bude mať návrh za následok značné ekonomické, ekologické a/alebo spoločenské vplyvy na určitý sektor alebo na niekoľko odvetví, či bude mať tento návrh výrazný vplyv na hlavné dotknuté strany, a či tento návrh predstavuje zásadnú reformu verejnej politiky v jednom alebo viacerých odvetviach (pozri príklad Írska v nasledujúcom boxe).

|  |
| --- |
| **Skríning na určenie miery vplyvu (princíp proporcionality)**V Írsku sa skríning miery vplyvu vykonáva na základe vopred stanovených kritérií, na základe ktorých sa určí hĺbka analýzy, ktorá má byť proporčná k očakávanému vplyvu. Tieto kritériá sa pravidelne prehodnocujú na základe skúseností.1. predpoklad negatívnych vplyvov pre konkurencieschopnosť krajiny
2. predpoklad negatívnych vplyvov na sociálne vylúčených alebo na ohrozené skupiny
3. predpoklad značnej škody na životnom prostredí
4. návrhy obsahujú významné ekonomické zmeny trhovej politiky
5. návrhy budú neprimerane zasahovať do práv občanov
6. návrhy spôsobia neprimeranú záťaž spojenú s ich dodržiavaním
7. náklady významne zaťažia štátnu pokladnicu alebo tretie strany, alebo ich neúmerne znáša jedna skupina alebo odvetvie.

Navrhuje sa, aby sa za významné v tomto kontexte považovali počiatočné náklady vo výške 10 mil. eur alebo kumulatívne náklady vo výške 50 mil eur na obdobie dlhšie ako desať rokov. Tento limit sa bude pravidelne prehodnocovať a to na základe počiatočných skúsenosti s analýzami.Zdroj: Department of the Taoiseach, (2005). *Report on the Introduction of Regulatory Impact Analysis* |

* **Ex post hodnotenie na sledovanie účelnosti a účinnosti**

V skorších fázach vývoja lepšej regulácie sa pozornosť sústredila hlavne na tvorbu verejnej politiky či regulácií (predovšetkým cez nástroj posudzovania vplyvov). A hoci bolo toto zameranie dôležité, samo o sebe bolo neefektívne, keďže nebralo do úvahy všetky dostupné informácie o účelnosti a účinnosti existujúcich intervencií a regulácií. Z tohto dôvodu sa aktuálna podoba lepšej regulácie rozšírila na všetky fázy tvorby regulácií vrátane implementácie a následného ex post hodnotenia. Ex post hodnotenie má vyhodnotiť či zamýšľané ciele a účinky, náklady a prínosy regulácie sa skutočne naplnili v praxi a identifikovať nezamýšľané účinky a vplyvy, ktoré počas implementácie regulácie z nej vyplynuli. Okrem sledovania účelnosti a účinnosti ex post hodnotenie slúži aj základnému pilieru vymožiteľnosti práva – zúčtovateľnosti vlády. Hlavnými cieľmi ex post hodnotenia teda je:

**Cieľ VP**

**Dosiahnutie cieľa**

**VSTUPY**

* **Financie**
* **Ľudské zdroje**
* **Technológia**
* **Materiály**

**INTERVENCIA A ČINNOSTI S ŇOU SPOJENÉ**

* **Plánovanie, Analýza**
* **Legislatívny proces**
* **Implementácia**
* **Kontrola**
* **Ex post hodnotenie**

**VÝSTUPY**

***Efektívnosť***

***Hospodárnosť***

***Účinnosť a účelnosť***

**VPLYVY**

**VÝSLEDKY**

* Napomôcť prijímateľom rozhodnutia a štátnej správe, ktorá zodpovedá za implementáciu regulácie, merať či regulácia je účelne aplikovaná (verejnou správou, občanmi, podnikateľmi, samosprávou).
* Vyhodnotiť, či regulácia spĺňa svoj primárny cieľ voči použitým nástrojom (účinnosť).
* Vyhodnotiť účelnosť.

Z ekonomického hľadiska sa snažíme o identifikáciu účinnosti a efektivity každého variantu riešenia. Z ekonomického hľadiska, pri posudzovaní či verejná politika prináša hodnotu úmernú vynaloženým prostriedkom je potrebné vziať do úvahy tri základné faktory[[15]](#footnote-15). Ako zobrazuje diagram, je potrebné rozlišovať medzi:

***Hospodárnosťou –*** vstupné náklady na uskutočňovanie aktivít;

***Efektívnosťou –*** pomer vstupov na výstupy a výsledky (typicky analýza nákladov a prínosov);

***Účinnosťou –*** či ciele alebo zamýšľané výstupy boli skutočne dosiahnuté vzhľadom na použité nástroje;

***Účelnosťou –*** či ciele boli skutočne dosiahnuté.

V odhade nákladov na priamu administratívu sa odrazí celková hospodárnosť, ale zhodnotiť efektívnosť a účinnosť verejnej politiky bude možné až po jej implementácii. Tieto nezávisia iba od nákladov na vstupy, ale aj na tom, ako dobre ich subjekt štátnej správy riadi, aby dosiahlo žiadané výstupy. Verejná politika môže byť efektívna, t. j. produkovať výstupy za minimálne náklady, ale nie účinná v zmysle, že nedosahuje zamýšľané ciele. Ale aj naopak, verejná politika môže byť účinná, t.j. vysoko úspešná v dosahovaní výsledkov a cieľov, ale nie efektívna, t. j. náklady na výsledky sú veľmi vysoké v pomere k ich dôležitosti. Je dôležité nájsť medzi efektivitou a účinnosťou rovnováhu. Je potrebné efektívne plánovanie a kontrola ako aj účinné a efektívne systémy, postupy a procesy. Ex post hodnotenie sa využíva s cieľom optimalizovať účinnosť a efektívnosť daného variantu, aby tento v čo možno najväčšej miere naplnil zamýšľané ciele pri minimálnych nákladoch a čo najmenšom množstve nezamýšľaných vedľajších efektov.

OECD (2014) definuje ex post hodnotenie ako „systematické vyhodnotenie regulácií voči jasne definovaným cieľom vrátane merania prínosov a nákladov, s dôvodom zisťovania, či je regulácia aktuálna, či náklady s ňou spojené sú opodstatnené. Ex post hodnotenie zahŕňa ekonomické, sociálne a environmentálne meranie vplyvov“.

**Metodiky a nástroje lepšej regulácie**

V súčasnosti existujú značné rozdiely v chápaní nástrojov lepšej regulácie v programoch EK a členských krajín EÚ. Napriek tomu väčšina krajín vychádza zo základnej sady metód a nástrojov (pozri napr. EK, 2015c), ktoré sa líšia v spôsobe ich kombinácie a miere ich implementácie. Najdôležitejším nástrojom lepšej regulácie je posudzovanie vplyvov, nástroj, ktorý uplatňuje predovšetkým štátna služba v exekutíve (napr. ministerstvá na národnej úrovni alebo Európska komisia na nadnárodnej úrovni) vo fáze prípravy regulácie. Ďalšími nástrojmi sú konzultácie s dotknutými subjektmi, ex post hodnotenie vrátane tzv. dočasnej regulácie, simplifikácia existujúcej regulácie, meranie nákladov dodržiavania regulácie (compliance costs), zvažovanie alternatív k tradičnej regulácii (samoregulačné mechanizmy ako napr. trh, rodina, komunita), zvažovanie rizikovosti regulácie a najnovšie behaviorálne aspekty regulácie. Nasledujúca časť prináša základný prehľad vybraných nástrojov.

* **Ex ante nástroje na získavanie dát a analýzu variantov**

**Posudzovanie vplyvov (Regulatory Impact Assessment)**

Posudzovanie vplyvov regulácií je súborom analytických metód, ktoré majú za úlohu systematicky, dôsledne a kriticky posudzovať navrhované či existujúce regulácie, a to predovšetkým identifikovaním potenciálnych pozitívnych či negatívnych vplyvov (OECD, 2015). Výstupy analýzy RIA majú vysokú informačnú a výpovednú hodnotu a sú základom pre informované rozhodovanie (na základe dôkazov či poznatkov). Nemenej dôležitý je i samotný proces posudzovania vplyvov, ktorý je tvorený sledom logicky na seba nadväzujúcich krokov, ktoré sú založené na racionálnej analýze a získavaní relevantných dát. V rámci jednotlivých krokov sú uplatňované rôzne metodické procesné pravidlá (napríklad identifikácia cieľov, konzultačný proces, varianty spôsobov riešenia) a využívané analytické metódy. Racionálne rozhodnutia vlády využívajú proces pýtania sa, učenia a systematickej komunikácie, ktorá priebežne zlepšuje svoju kapacitu na riešenie problémov.

Systematické zavádzanie techník posudzovania vplyvov vedie k zlepšeniu celkového výkonu verejného sektora, ktorý zabezpečuje realizáciu a implementáciu intervencie v podobe regulácie. Cieľom je zásadne zlepšiť výkon verejnej správy, aby sa hľadanie optimálneho spôsobu intervencie (prípadne voľby nekonať – tzv. nulový variant) a posudzovania vplyvov vo vzťahu k preferovanému riešeniu v každom štádiu vývoja regulácie alebo opatrenia stalo rutinou.

RIA je aplikovateľná na široké spektrum oblastí – typicky hospodárska, sociálna, environmentálna oblasť, medzi ktorými je možné zvlášť zdôrazniť i perspektívu zdravotnícku, rodovú rovnosť, prístup menšín, atď. Väčšina štátov obzvlášť kladie dôraz na perspektívu malých a stredných podnikov, keďže tvoria jadro zdravej ekonomiky.

|  |
| --- |
| **Integrovaný model** EK sa rozhodla integrovať všetky formy ex ante posudzovania vplyvov vybudovaním integrovaného modelu posudzovania vplyvov, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2003. Hlavným cieľom tohto modelu je zabezpečiť, aby v počiatočnom štádiu regulačného procesu boli zohľadnené ciele hospodárskej súťaže a udržateľného rozvoja, ktoré obidve patria medzi priority agendy EÚ. Preto tento model integruje ekonomické, sociálne a environmentálne vplyvy.[[16]](#footnote-16) |

Posudzovanie vplyvov zvyčajne obsahuje aj *meranie nákladov a prínosov a identifikovanie administratívneho zaťaženia* pomocou štandardného nákladového modelu *Standard Cost Model.*

**Konzultačné nástroje**

Konzultačné nástroje na zapojenie dotknutých subjektov sú základným pilierom programov lepšej regulácie (Európska komisia, 2015c; OECD, 2015; Mandelkernova správa, 2001). Hoci otvorenosť procesu tvorby verejnej politiky (t. j. možnosť vidieť a komentovať legislatívne návrhy) sa podľa prieskumu OECD výrazne zlepšila stále je priestor na zlepšovanie predovšetkým v plánovacej fáze regulácií, aby sa plne využil potenciál konzultácií. Inými slovami, vlády sa nemajú spoliehať len na pasívne nástroje informovania a umožnenia participácie, ale mali by využiť *aktívne nástroje* tzv. „spolutvorby“ regulácií, ako je napr. aktívne vyhľadávanie dotknutých subjektov i v regiónoch. Inými slovami pri konzultačných nástrojoch je dôležité nespoliehať sa na typické skupiny dotknutých subjektov, ktoré prejavujú záujem alebo sa nachádzajú v blízkosti ale je dôležité aktívne vyhľadávať a využívať moderné nástroje (napr. focusové skupiny). Pri tomto nástroji je potrebné si uvedomiť, že konzultačný proces je cenným zdrojom dát a informácií, ak je vykonaný v súlade s dobrou praxou (pozri napr. Hlavné zásady pre úspešnú konzultáciu s verejnosťou, OECD, 2001).

|  |
| --- |
| **Cestovné mapy v EK** EK zaviedla kvôli lepšiemu zapojeniu štátnych zamestnancov a ďalších dotknutých subjektov do rozhodovacieho procesu rôzne nástroje, o. i. aj tzv. cestovné mapy (krátka správa opisuje predmetný problém, možnosti regulácie, predbežné odhady očakávaných vplyvov a správu o tom, či budú potrebné rozšírené analýzy). Cestovné mapy v raných štádiách navrhovanej regulácie prinášajú základnú myšlienku s predbežným posúdením vplyvov, ktoré sú otvorené pre dotknuté subjekty na ich vstupy. Jednoduchá databáza tak umožňuje včasné zapojenie dotknutých subjektov do procesu: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm> V SR sa podobný inštitút uplatňuje od 1. januára 2017 v podobe tzv. predbežnej informácie. |

**Analýza prínosov a nákladov (Cost-Benefit Analysis - CBA)**

Analýza prínosov a nákladov je pravdepodobne najrozšírenejšia ekonomická metóda komplexného vyhodnocovania. Samotná EK vníma CBA metódu za východiskovú pre analýzu jednotlivých variant riešenia, kde len taká intervencia štátu môže byť schválená, v ktorej *prínosy pre spoločnosť* jednoznačne prevyšujú nad nákladmi. Základným princípom tejto metódy je, že sa snaží monetizovať (alebo priraďovať peňažnú hodnotu) tak na strane vstupov (náklady) ako i výstupov (prínosy). Takýto prístup umožňuje vyhodnotiť či investované peniaze prinášajú *spoločnosti* úžitok, t. j. či celkové prínosy prevyšujú celkové náklady.

Kľúčovou požiadavkou lepšej regulácie a rozhodovania na základe dôkazov je neustále zhromažďovanie údajov, predovšetkým dát o nákladoch a prínosoch. Mandelkernova správa tiež uvádza, že „najprísnejší rámec, v ktorom sa posudzujú vplyvy - pozitívne aj negatívne – rôznych variant riešenia, tvorí analýza nákladov a prínosov (CBA)“, pretože umožňuje porovnanie s „kvantifikovateľnými výhodami a nevýhodami akéhokoľvek počtu možných variant implementácie nezávisle od akejkoľvek životnosti určitej politiky a bez ohľadu na načasovanie prínosov a nákladov“ (Mandelkernova správa, 2001).

Iní autori však kritizujú túto metódu ako nedostatočnú na vyčíslenie *nákladov* spojených predovšetkým s udržateľnosťou životného prostredia, bezpečnosťou, zdravím a inkluzívnym rastom[[17]](#footnote-17). Podobne je to i s vyčíslením prínosov, kde mnohé krajiny využívajú prieskumy medzi podnikateľmi na zistenie spokojnosti (a teda hodnoty pripisovanej určitej regulácii). Najväčší problém je však sústredenie sa na okamžité náklady a prínosy namiesto budúcich. Z týchto dôvodov sa odporúča využívať aj kvalitatívne údaje, ktoré situáciu minimálne popíšu a je tak na rozhodovacej autorite, aby zvážil kvantifikovateľné s kvalitatívne popísanými údajmi. V ostatných rokoch aj EK ponúka vo svojich odporúčaniach a metodikách dodatočné testy a kritériá, ktoré lepšie analyzujú distribučné a etické vplyvy a napomáhajú selektovať medzi jednotlivými variantmi riešenia nielen pomocou monetizácie nákladov a prínosov (pozri napr. Európska komisia, 2015c). Z tohto pohľadu súčasná príručka EK o nástrojoch lepšej regulácie (Európska komisia 2015c, str. 48) odporúča využívať multikriteriálnu analýzu (ideálne v tabuľkovej podobe), ktorá prináša informácie nielen o nákladoch a prínosoch jednotlivých variant riešenia, ale aj o „miere v akej varianty spĺňajú stanovený cieľ“, „koherenciu s inými EÚ cieľmi vrátane Charty o ľudských právach či inými iniciatívami a nástrojmi“.

|  |
| --- |
| **Hodnota za peniaze (Value for Money)**OECD od roku 2010 pravidelne publikuje *Value for Government Series,* v rámci ktorých sa hodnotia i jednotlivé krajiny z pohľadu reforiem spôsobu poskytovania verejných služieb, ktoré prinášajú prínosy a pritom sa sleduje hospodárnosť, efektívnosť, účinnosť a účelnosť vynaložených verejných financií na ich poskytovanie (OECD, 2015c). To znamená, že tento pohľad sleduje celkovú reformu spôsobov poskytovania služieb vo verejnom sektore, napr. rozdelenie funkcií v rámci verejného sektora, vertikálnu či horizontálnu integráciu, lepšie využívanie podporných služieb, jasné štandardy operačného manažmentu, rozdelenie financovania a kontroly poskytovaných služieb, atď., ktoré v konečnom dôsledku vedú k zníženiu *nákladov na strane verejných financií*.Koncept hodnoty za peniaze sa presadzuje i v prostredí Slovenska, predovšetkým Útvarom hodnoty za peniaze na Ministerstve financií SR (pozri napr. Filko a kol., 2016), ktorý presadzuje orientáciu na výsledky a ich meranie v podobe úžitku pre občanov. I tu je pohľad predovšetkým na meranie nákladov a prínosov z pohľadu verejných financií, racionalizáciu administratívnych procesov, ktoré šetria náklady vrátane uvažovania v alternatívach. |

* **Nástroje znižovania administratívnej záťaže**

**Štandardný nákladový model (Standard Cost Model - SCM)**

Štandardným nástrojom lepšej regulácie je i tzv. Standard Cost Model, ktorý meria mieru administratívnej záťaže, ktorú navrhovaná regulácia vyvolá na podnikateľské subjekty. Štandardný nákladový model (SCM) sa nezameriava na ciele jednotlivých regulácií (teda prioritne neskúma či regulácia má alebo nemá zmysel). Vlastné meranie sa sústreďuje iba na zmapovanie administratívnych úkonov, ktoré musia podnikateľské subjekty realizovať pri plnení predovšetkým informačných požiadaviek, vyplývajúcich z jednotlivých regulácií a kvantifikovanie nákladov s nimi spojených.

Ide o relatívne štandardizovaný postup, na ktorý existujú príručky na úrovni EK (2004), či OECD (2004). Predovšetkým EK sa snaží o porovnateľné metódy merania administratívnej záťaže medzi jednotlivými členskými krajinami či rezortmi. Základom je merateľnosť administratívnej záťaže, aby sa dala v budúcnosti znižovať, pričom pod administratívnou záťažou sa rozumejú: „náklady, ktoré musia vynaložiť podnikateľský, verejný i mimovládny sektor na to, aby splnili zákonné požiadavky o povinnom poskytovaní informácií o svojej činnosti verejným orgánom či iným subjektom“ (Európska komisia, 2006). Inými slovami, EK od roku 2006 oficiálne odlišuje medzi *administratívnymi nákladmi* a *administratívnou záťažou*, kde náklady sa vzťahujú na informačné povinnosti, ktoré by dané subjekty robili bez ohľadu na existenciu legislatívnej požiadavky, pričom záťaž sa vzťahuje na náklady spojené s informačnými povinnosťami, ktoré by bez zákonnej požiadavky inak neplnili, čiže na situácie, keď zber dát je z pohľadu podnikateľského prostredia časovo náročný, komplikovaný až úplne zbytočný.

**Účelné znižovanie regulácií**

Jeden v zahraničí z najznámejších, ale zároveň i z najradikálnejších nástrojov kvantitatívneho znižovaniu počtu regulácií (a tým administratívnych nákladov) je tzv. *one-in, one-out/one-in, two-out)*. Väčšinou sa tento nástroj považuje za nástroj konceptu „Menej regulácií“ (Less regulation) ako lepšej regulácie, keďže jeho primárnym cieľom je znížiť celkový objem regulácií. V praxi to znamená, že nie je možné zaviesť jednu novú reguláciu bez toho, aby sa neodstránila alebo výrazne neoklieštila jedna už existujúca regulácia, čím sa reálne znižuje kvantita regulácií (a tým administratívnych nákladov). Jednou z prvých krajín, ktorá zaviedla takéto účelné znižovanie regulácií bolo Spojené Kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska v roku 2010. Už v roku 2012 zaviedlo nový princíp účelného znižovania, pričom za každú novú reguláciu je nutné odstrániť dve existujúce regulácie. Tento nástroj sa však nestretol s veľkým entuziazmom či už na strane štátnych úradníkov alebo ekonómov, ktorí preferovali kvalitatívne nástroje a analýzy pred kvantitatívnym znižovaním počtu regulácií.

**Dodatočné požiadavky členského štátu uplatňované nad rámce vyžadovanej legislatívy EÚ, tzv. goldplating**

Pojmom goldplating sa označuje prax vnútroštátnych orgánov, ktoré pri transpozícii alebo vykonávaní legislatívy EÚ na úrovni členského štátu stanovujú dodatočné požiadavky, ktoré legislatíva EÚ priamo nepredpisuje. Ide teda o ukladanie požiadaviek nad rámec smerníc Európskeho parlamentu a Rady (ďalej len „smernice EÚ“). Smernice EÚ stanovujú určitý cieľ, príp. minimálnu hranicu, ktorú musia členské štáty pri ich implementácii splniť, alebo sa môžu od smerníc EÚ odchýliť. Tieto minimálne požiadavky môžu štáty pri transpozícii dodatočne rozšíriť a smernice EÚ implementovať aj nad ich minimálny rámec. Medzi rozširujúce povinnosti patrí napr. požiadavka na častejší výkon úloh (zvýšenie periodicity výkonu činnosti, frekvencia), rozšírenie požiadaviek na obsah povinnosti (nárast rozsahu), rozšírenie povinnosti na väčšiu cieľovú skupinu ako vyžaduje smernica či sprísnenie sankčných režimov pri nedodržaní zákonom stanovených povinností. Príkladom takejto praxe je tiež nevyužitie možností pozitívnych výnimiek (zjednodušeného režimu) najčastejšie pre mikro a malé podniky. Takýto spôsob implementácie môže byť často nežiaduci, keďže môže viesť k zníženiu konkurencieschopnosti domácich firiem v porovnaní s krajinami, kde právne predpisy nie sú takto prísne nastavené. V určitých prípadoch, predovšetkým v oblasti ochrany života, zdravia obyvateľov alebo životného prostredia, môže byť záujmom krajiny zvýšená ochrana, a teda aj sprísnenie regulácie navýšením minimálnych požiadaviek smernice EÚ.

**Hodnotenie rizika (risk-assessment)**

Hodnotenie rizika v lepšej regulácii sa vzťahuje na prírodné a človekom spôsobené katastrofy a nie na neistotu v rozhodovaní (Európska komisia, 2015c), napr. na prírodné katastrofy, bezpečnosť, zlyhanie informačných systémov, zlyhanie finančných trhov, zásobovanie prírodnými zdrojmi, letecká doprava, atď.

Pre účely lepšej regulácie v SR sa hodnotenie rizika chápe aj ako riziko externého prostredia, ktorého aspekty môžu nepriaznivo vplývať na efektívnu implementáciu regulácie, alebo riziko, ktoré predstavuje samotná implementácia regulácie na dotknuté subjekty alebo celospoločenskú situáciu.

* **Ex post hodnotenie**

***Ex post* hodnotenie vplyvov** sa vykonáva po schválení a následnej implementácii právnej úpravy alebo iných nástrojov verejnej politiky do praxe. Vzťahuje sa na analýzu vplyvov, účinnosť a efektívnosť regulácie, ktorá sa implementovala. *Ex post* hodnotenie identifikuje rôzne výsledky regulácie vrátane rozpočtových, hospodárskych, sociálnych alebo environmentálnych vplyvov a potom stanovuje, či zvolená úprava dosiahla zamýšľaný účinok. Na základe týchto informácií sa prijme informované rozhodnutie či regulácia skutočne rieši daný problém, alebo ju treba zrušiť z dôvodu nefunkčnosti, neočakávaných negatívnych vplyvov na prostredie, prípadne sa vytvorili ďalšie problémy, ktoré treba riešiť či už samostatne alebo doladením existujúcej regulácie.

Hodnotenie ex post využíva rad analytických metód, ktoré systematicky skúmajú účinnosť intervencií a určujú ich význam, cenu, alebo hodnotu v prepojení na zlepšenie sociálnych a ekonomických podmienok jednotlivých zúčastnených strán. Takto sa kontroluje i správnosť predpokladov a odhadov vykonaných v doposiaľ realizovanom procese, čo zase môže prispieť k zlepšeniu kvality budúcich RIA.

Existujú dva typy ex post hodnotení:

* + - * 1. Sumatívne hodnotenie (kladie otázky o vplyve regulácie na konkrétne výsledky a pre rôzne skupiny ľudí v porovnaní čo sa očakávalo pred intervenciou, resp. v porovnaní s neintervenciou (ak by bolo ponechané status quo),
				2. Formatívne hodnotenie (niekedy označované za hodnotenie procesu) sa pýta ako, prečo a za akých podmienok funguje intervencia, alebo prečo zlyháva. Formatívne hodnotenia sú dôležité pre určovanie účinnej realizácie regulácie.

**Dočasná legislatíva (Temporary legislation/sunset clause)**

Termín „dočasná legislatíva“ sa využíva na označenie takej legislatívy, ktorá je časovo obmedzená na rozdiel od legislatívy bez časového obmedzenia, ktorá ostáva v účinnosti až do bodu kým nie je upravená novelizáciou či nahradená novou legislatívou. Základnou charakteristikou dočasnej legislatívy je, že jej účinnosť je vopred presne stanovená (Gersen 2007). Hlavným dôvodom tohto prístupu je, aby akákoľvek legislatíva bola zvrátiteľná a mohla sa vyhodnotiť skúsenosťami z praxe, t. j. aby tvorcovia legislatívy a rozhodovacie autority boli nútení zbierať dáta a dôkazy o fungovaní regulačnej intervencie v praxi. Podporovatelia zdôrazňujú informačno-analytickú funkciu tohto nástroja, ktorý umožňuje znižovať náklady spojené s kognitívnou chybovosťou pri rozhodovaní informačnou asymetriou. Dočasná legislatíva sa tak zaraďuje k experimentálnemu typu regulačného procesu (Bar Siman Tov, 2016), keďže jej cieľom je generovať dáta a dôkazy počas obdobia jej účinnosti, na základe ktorých regulátory ex post vyhodnotia jej účinnosť a rozhodnú, či v intervencii naďalej pokračovať. Dočasná legislatíva sa stala štandardným nástrojom programov lepšej regulácie (pozri napr. EK, 2016; Mandelkernova správa o lepšej regulácii, 2001).

* **Behaviorálna regulácia (Behavioral regulation/better regulatory impact assessment)**

V čoraz vyššej miere sa v rámci lepšej regulácie aplikujú poznatky z behaviorálnych a spoločenských vied vrátane rozhodovania, psychológie, kognitívnych vied, neurovedy, organizačného a skupinového správania sa. V praxi to znamená, že regulátori sa snažia v reguláciách odzrkadliť ako sa ľudia v realite správajú a ako robia rozhodnutia a nie ako by sa mali správať (Alemanno - Spina, 2014). Na rozdiel od tradičnej regulácie, ktorá sa spolieha na príkazy, zákazy a vynucovanie, uplatňovaním behaviorálnych prístupov tvorby regulácií sú výsledkom regulácie, ktoré uchovávajú voľbu cieľovej osobe a predsa sú efektívne a vymožiteľné s nižšími nákladmi.

Behaviorálna regulácia a intervencia rozlišuje tri základné filozofické prístupy, ktoré reagujú na behaviorálne zlyhania ľudí (Jones –  Pykett – Whitehead, 2013):

a) postrčenie (ang. nudge),

b) zvažovanie (think),

c) sebakontrola (steer).

Pri postrčení ide o techniky, ktoré používajú jemné formy vplyvu na motiváciu ľudí robiť dobré rozhodnutia, aby tak zabránila neoptimálnym výsledkom, ku ktorým „omylná“ ľudská povaha môže viesť. Voľba stále ostáva na jednotlivcovi, hoci snahou rozhodovacej autority je ovplyvniť túto voľbu tak, aby si vybral pre seba čo najprospešnejšie riešenie. *Postrčenie* je politikou, pri ktorej nenastáva zmena súboru možnosti. Nezakazuje, nepenalizuje a neodmeňuje isté možnosti/výbery, ale nasmeruje ľudí na isté typy možností/volieb tým, že mení prednastavenú základnú možnosť, opis možnosti, kotvu alebo referenčný bod (Svetová banka, 2015). Autori daného prístupu pracujú s pojmami *architektúra voľby* a *architekti voľby*, keďže rozhodovacia autorita sa pri dizajne konkrétnej politiky, či regulácie stáva *architektom voľby*, lebo má možnosť ovplyvniť správanie sa ľudí želaným smerom.

*Zvažovanie* a *sebakontrola* stavajú na princípoch deliberatívnej demokracie, t. j. vzdelávanie, diskusia a reflexia ľudí vedie k znižovaniu behaviorálnych zlyhaní. Hlavnými nástrojmi sú workshopy o systematických chybách ľudí pri uvažovaní a ich následné vedenie k zvažovaniu a sebakontrole (Jones –  Pykett – Whitehead, 2013).

|  |
| --- |
| **Druhý pilier na Slovensku**Príkladom „postrčenia“ v behaviorálnej regulácii (zmena správania sa aktérov cez nastavenie rozhodovania) je v slovenskom kontexte definovanie pravidiel druhého dôchodkového piliera pre mladých ľudí. Pri tejto oblasti hrozí riziko tzv. sklonu k preferovaniu prítomnosti, teda tendencia odmietania odkladania pôžitkov a tendencia k okamžitej spotrebe príjmov, teda riziko nízkeho sporenia pre budúcnosť.Zdroj: Sičáková-Beblavá (2015) Pri zavedení II. piliera v roku 2005 sa vo vymedzení vzniku účasti prevzala právna úprava z I. piliera. II. pilier sa stal povinným pre každú fyzickú osobu, ktorá nebola pred 1. januárom 2005 dôchodkovo poistená v Sociálnej poisťovni a dôchodkové poistenie jej vzniklo následne po 1. januári 2005. Zároveň sa umožnilo fyzickej osobe, ktorá bola pred januárom 2005 dôchodkovo poistená v Sociálnej poisťovni, dobrovoľne sa rozhodnúť v období od 1. januára 2005 najneskôr do 30. júna 2006 o svojom vstupe do II. piliera. Ak sa táto fyzická osoba dobrovoľne rozhodla v tomto období o svojom vstupe do II. piliera, účasť v II. pilieri sa pre túto fyzickú osobu stala povinnou. |

Čoraz vyšší počet krajín si vytvára špeciálne organizačné jednotky (OECD, 2015), ktoré svojou expertízou z behaviorálnych vied napomáhajú vzniku behaviorálnej regulácii alebo experimentujú s rôznym typom intervencií na získanie potrebných dát pre vytváranie behaviorálnej regulácie (príkladom môže byť Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska či Dánsko). Svetová banka (2015) apeluje na využívanie cenovo nenáročných a pritom vysoko účinných behaviorálnych intervencii zameraných na podporu vybraného typu správania, ako napr. zverejňovanie určitého typu informácií (napr. nutričné hodnoty jedla, hygienické podmienky reštaurácií, bezpečnosť pacientov, atď.), fyzická úprava priestorov (napr. pri výbere jedla v jedálňach), zasielanie textových správ s pripomienkou (napr. zaplatenia, poberania liekov, potreby šetriť), správne načasovanie hotovostných transferov (napr. dávok), asistencia pri vyplňovaní tlačív, umiestnenie podpisu (napr. daňového priznania), nastavenie automatického prihlasovania/odhlasovania.

|  |
| --- |
| **Darcovstvo orgánov**Spôsob (ne)súhlasu s darcovstvom orgánov je typickou ukážkou behaviorálnej regulácie, ktorá ovplyvňuje mieru darcovstva až o 70 %, keďže ide o pomerne citlivú agendu (častým dôvodom je, že ľudia sa nechcú venovať otázkam smrti). Veľká Británia rieši voľbu pri vydávaní vodičských preukazov, pričom sa explicitne pri ich vydávaní vodičov pýtajú či súhlasia alebo nesúhlasia s darcovstvom v prípade smrti. V Španielsku a Rakúsku platí predpokladaný súhlas. To znamená, že občania týchto krajín sa automaticky dostávajú do registra, pričom majú aj možnosť z neho vystúpiť (opt-out), ak sa tak rozhodnú, ale aktivita je už na strane občana a nie štátu. Zdroj: Jones, Pykett, Whitehead (2013) |

1. Táto časť vychádza zo Staroňová (2009). [↑](#footnote-ref-1)
2. Táto funkcia vychádza zo Správy Európskej komisie o *Evalvácii a Transparentnosti* (2001). Pozri aj Zelenú knihu o Európskej iniciatíve za transparentnosť KOM (2006)194. [↑](#footnote-ref-2)
3. Táto funkcia je odvodená od participatívnej a deliberatívnej demokracie, ktorá umožňuje skupinám v spoločnosti sa priamo podieľať na príprave verejnej politiky. Ide tu o pluralistický ideál, kde každá záujmová skupina má rovnakú možnosť podieľať sa na tvorbe verejnej politiky a lobistické skupiny nie sú zvýhodňované. [↑](#footnote-ref-3)
4. “Zámerom posudzovania vplyvov je integrovať, posilniť, zefektívniť a nahradiť všetky jednotlivé existujúce hodnotiace mechanizmy pre návrhy komisie” (Akčný plán pre lepšiu reguláciu, Európska Komisia, 2002). [↑](#footnote-ref-4)
5. Mandelkernova správa (2001), s.ii. [↑](#footnote-ref-5)
6. http://ec.europa.eu/yourvoice/index\_en.htm [↑](#footnote-ref-6)
7. Pozri Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the Commission: Principles and Guidelines, [KOM (2002)713 final](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2002_0713_en.pdf). [↑](#footnote-ref-7)
8. EK a krajiny OECD dlhodobo svoju verejnú politiku a regulačné návrhy konzultujú s dotknutými stranami. V záujme zlepšenia konzultačného procesu prijala EK súbor *Všeobecných zásad a minimálnych noriem konzultácií s dotknutými stranami.* OECD rovnako spracovala publikáciu pod názvom *Občania ako partneri,* OECD 2001. [↑](#footnote-ref-8)
9. Termín pasívnych konzultácií sa používa na vyjadrenie požiadavky písomného vyjadrenia k uverejnenej regulačnej informácii. [↑](#footnote-ref-9)
10. V slovenskom jazyku sa anglický koncept „evidence“ zvykne prekladať ako dôkazy alebo poznatky (napr. publikácia Hodnota za peniaze, Filko a kol. 2016), avšak my sa prikláňame k termínu „dôkazy“, keďže význam je širší: nejde len o dáta, informácie a poznatky, ale aj analytickú interpretáciu a dokazovanie. [↑](#footnote-ref-10)
11. Viac informácií nájdete na: http://www.dius.gov.uk/go-science/science-ingovernment/science-engi[neering-assurance](http://www.dius.gov.uk/go-science/science-ingovernment/science-engineering-assurance) [↑](#footnote-ref-11)
12. Princípy EK o proporčnosti a dôležitosti (*Principles of Proportionality and Significance*). Európska komisia SEC(2004)1377. [↑](#footnote-ref-12)
13. Napr. EK rozlišuje medzi niekoľkými typmi materiálov, ktoré sú určené na zasadnutie vlády a relevantnej komplexnosti vykonanej analýzy. Návrhy, ktoré sú vyňaté z hodnotenia vplyvu tvoria: a) zelené knihy, kde je formulovanie verejnej politiky stále v procese, b) pravidelné správy a rozhodnutia Komisie, c) návrhy ktoré vyplývajú z medzinárodných záväzkov, d) výkonné rozhodnutia, akými sú napríklad „vykonávacie vyhlášky, vyhlášky k štatutárnej technickej aktualizácií vrátane prispôsobenia sa technickému pokroku“; e) Opatrenia Komisie vyplývajúce z jej právomoci kontrolovať správne uplatňovanie právnych predpisov Spoločenstva (hoci Komisia môže v niektorých prípadoch rozhodnúť vykonať hodnotenie vplyvov). Preto všetky ďalšie návrhy, ktoré si vyžadujú niektoré regulačné opatrenia na ich realizáciu (nielen nariadení a smerníc, ale aj biele knihy, programy výdavkov a smernice na rokovania o medzinárodných zmluvách), musia prejsť aspoň „predbežným posúdením vplyvu“. Navyše, určitý počet návrhov, o ktorých sa predpokladá, že budú mať veľký vplyv majú byť podrobené hĺbkovej analýze „rozšírenej analýzy“. KOM(2002)276, Sekcia ‘Coverage’. [↑](#footnote-ref-13)
14. OECD (1997), s. 38. OECD odhaduje, že približne 30 % predkladaných materiálov na zasadnutie vlády nemá žiaden vplyv na hospodárstvo. [↑](#footnote-ref-14)
15. Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov rozumie pod týmito tromi pojmami nasledovné: **hospodárnosťou** minimalizovanie nákladov na vykonanie činnosti alebo obstaranie tovarov, prác a služieb pri zachovaní ich primeranej úrovne a kvality, **efektívnosťou** maximalizovanie výsledkov činnosti vo vzťahu k disponibilným verejným prostriedkom, **účinnosťou** vzťah medzi plánovaným výsledkom činnosti a skutočným výsledkom činnosti vzhľadom na použité verejné prostriedky, **účelnosťou** vzťah medzi určeným účelom použitia verejných prostriedkov a skutočným účelom ich použitia. [↑](#footnote-ref-15)
16. EK zaviedla Integrovaný model posudzovania vplyvov 5. júna 2002 prostredníctvom Komuniké posudzovania vplyvov (COM(2002) 276), ktorá taktiež obsahovala smernice, publikácie a technickú prílohu k uskutočňovaniu posudzovania vplyvov. Integrovaný model bol posilnený aj v nedávnom odporučení EK z roku 2016, a to pomocou Komuniké o udržateľnom rozvoji EÚ COM/2016/0739 final, ako aj v zavedených ex post hodnoteniach. [↑](#footnote-ref-16)
17. Pozri napr. práce *Priceless: On Knowing the Price of Everything and the Value of Nothing* Ackerman – Heinzerling (2004) a *Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation: A Statement of Principles* Arrow (1996), ale aj Hahn-Litan (2003). [↑](#footnote-ref-17)