

Metodika ex post hodnotenia regulácií

(verzia pre pilotné projekty)

Vypracovali: Mgr. Katarína Pavlíková, Mag. Milena Laciaková,
Ing. Tatiana Hlušková, PhD.

Schválené poradou vedenia MH SR: 5. 12. 2019

Obsah

Úvod	1
1. Teoretické východiská	3
1.1. Cieľ ex post hodnotenia	3
1.2. Účel ex post hodnotenia	4
1.3. Prístup k ex post hodnoteniu podľa OECD	5
1.4. OECD workshop k ex post hodnoteniu regulácií	8
2. Súčasný stav v SR	9
3. Zmeny potrebné na optimálne fungovanie ex post hodnotenia v praxi.....	12
3.1. Doplnenie doložky vybraných vplyvov – nastavenie ex post hodnotenia právneho predpisu	12
3.2. Nastavenie ex post hodnotenia a kontrola posúdenia vplyvov na základe konečnej podoby právneho predpisu po jeho schválení v NR SR	15
3.3. Odôvodnenie pozmeňujúcich návrhov v NR SR.....	16
3.4. Postavenie analytikov RIA na ÚOŠS	16
4. Metodický postup vyplňania formuláru pre ex post hodnotenie právnych predpisov	18
5. Formulár pre vykonanie ex post hodnotenia právneho predpisu.....	32
6. Návrh ďalšieho postupu – pilotné projekty ex post hodnotenia	39
Závery	41
Základné pojmy	42
Prílohy	1
Príloha č. 1 Alternatívy kontroly vykonaného ex post hodnotenia	1
Príloha č. 2 Sémantický rozklad	8
Príloha č. 3 Návrh škálovania vplyvov	8
Príloha č. 4 Posúdenie vplyvov Návrh zákona o dohľade v oblasti ochrany spotrebiteľa	8
Obrázok 1 Regulačný cyklus po zavedení systematického ex post hodnotenia regulácií	4
Obrázok 2 Prístupy OECD k ex post hodnoteniu.....	7
Obrázok 3 OECD: ex post hodnotenie primárnej legislatívy podľa metodiky iREG (2018)	10
Obrázok 4 OECD: ex post hodnotenie podzákonných aktov podľa metodiky iREG (2018)	10
Obrázok 5 Kritéria ex post hodnotenia.....	18
Obrázok 6 Hodnotiaci proces	30

Tabuľka 1 SWOT analýza kontroly vykonaného ex post hodnotenia Komisiou RIA	2
Tabuľka 2 SWOT analýza kontroly vykonaného ex post hodnotenia Ministerstvom hospodárstva SR	3
Tabuľka 3 SWOT analýza kontroly vykonaného ex post hodnotenia samostatnou komisiou pre ex post hodnotenie	5
Tabuľka 4 SWOT analýza kontroly vykonaného ex post hodnotenia komisiou lepšej regulácie.....	6
Tabuľka 5 SWOT analýza kontroly vykonaného ex post hodnotenia predkladateľom materiálu	7
Tabuľka 6 SWOT analýza žiadnej kontroly vykonaného ex post hodnotenia	8

Zoznam skratiek

EÚ – Európska únia

IA (Impact Assessment) – hodnotenie vplyvov

JM – Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov

KOM – Európska komisia (uvedené pri citáciách v poznámkach)

Komisia RIA – Stála pracovná komisia Legislatívnej rady vlády SR na posudzovanie vybraných vplyvov pri MH SR

LRV SR – Legislatívna rada vlády SR

MF SR – Ministerstvo financií Slovenskej republiky

MH SR – Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky

MNO – mimovládne neziskové organizácie

MPK – medzirezortné pripomienkové konanie

MPSVR SR – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky

MSP – malé a stredné podniky

MV SR – Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky

MŽP SR – Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky

NR SR – Národná rada Slovenskej republiky

OECD – Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj

OP EVS – Operačný program Efektívna verejná správa 2014 – 2020

PP – podnikateľské prostredie

PPK – predbežné pripomienkové konanie

RIA – Regulatory Impact Assessment, ex ante posudzovanie vplyvov

SBA – Slovak Business Agency

SCM – Standard Cost Model (štandardný nákladový model)

SR – Slovenská republika

ÚOŠS – ústredné orgány štátnej správy

ÚPVII – Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu

ÚV SR – Úrad vlády Slovenskej republiky

VS – verejná správa

Úvod

Lepšia regulácia je definovaná ako súhrn ex ante posudzovania vplyvov a ex post hodnotenia nástrojov a procesov na zlepšenie tvorby politík a právnych predpisov. Gestorom agendy v Slovenskej republike (ďalej len „SR“) je od roku 2007 Ministerstvo hospodárstva SR (ďalej len „MH SR“). V období od prijatia agendy po súčasnosť bola v SR úspešne etablovaná ex ante fáza posudzovania materiálov predkladaných na rokovanie vlády SR. Ex post fáza hodnotenia materiálov, resp. metodika pre vykonávanie ex post hodnotenia regulácií v SR doteraz absentovala. Dôležitosť systematického ex post hodnotenia už existujúcich regulácií bola vyzdvihnutá v OECD odporúčaníach pre regulačnú politiku a vládnutie v roku 2012 a potreba jeho zavedenia v podmienkach SR bola identifikovaná v Stratégii lepšej regulácii – RIA 2020 (ďalej len „RIA 2020“).

Vypracovanie metodiky ex post hodnotenia regulácií je jedným z výstupov národného projektu *Zlepšovanie podnikateľského prostredia na Slovensku a hodnotenie politík v kompetencii Ministerstva hospodárstva SR* (ďalej len „národný projekt“), ktorý je financovaný z operačného programu Efektívna verejná správa. Zodpovedným gestorom RIA 2020 ako i národného projektu je odbor podnikateľského prostredia MH SR. Metodika spadá pod tretí strategický cieľ RIA 2020 (zaviesť systematické ex post hodnotenie regulácií) a zároveň pod aktivitu č. 3 národného projektu (vytvorenie, implementácia a aktualizácia komplexnej stratégie RIA 2020 a metodík a nástrojov vychádzajúcich zo stratégie RIA 2020, vrátane Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov).

Predkladaný materiál je rozdelený do 7 častí. V kapitole č. 1. sú zhrnuté teoretické východiská pre vykonávanie ex post hodnotenia ako i prístupy OECD a jej odporúčania, ktoré vyplynuli z workshopu, venovaného tejto téme. Po kapitole o súčasnom stave sú v 3. kapitole prezentované zmeny, ktoré sú potrebné na optimálne fungovanie ex post hodnotenia v praxi. Nosnou časťou materiálu je štvrtá a piata kapitola materiálu, ktoré obsahujú metodický postup vyplňania formuláru pre ex post hodnotenie právnych predpisov a samotný formulár. Nasleduje 6. kapitola, v ktorej je prezentovaný návrh ďalšieho postupu v podobe pilotných projektov ex post hodnotenia na ministerstvách a ústredných orgánoch štátnej správy (ďalej len „ÚOŠS“). Závery sú zhrnuté v 7. kapitole.

Predkladaný materiál predstavuje úvodnú fázu tvorby metodiky ex post hodnotenia regulácií. V priebehu roka 2020 bude metodika rozšírená i o ďalšie vplyvy v zmysle JM a použitá v rámci pilotných projektov na jednotlivých ÚOŠS, zodpovedných za tvorbu regulácií. Počas pilotných projektov sa na ex post hodnotenie právnych predpisov plánuje využiť nový prístup k posudzovaniu vybraných vplyvov, ktorý zahŕňa škálovanie vplyvov a sémantický rozklad právneho predpisu. Tiež bude potrebné navrhnuť špecifický prístup k právnym predpisom, ktoré sú výsledkom transpozície EÚ legislatívy. Zároveň sa v roku 2020 bude vyvíjať i postup pre ex post hodnotenie nelegislatívnych materiálov, ktorý bude, spolu so skúsenosťami z pilotných projektov a príkladmi dobrej praxe krajín EÚ a OECD, zapracovaný do výslednej metodiky ex post hodnotenia regulácií. Jej predloženie na rokovanie vlády SR je naplánované do konca roka 2020.

Výsledkom ex post hodnotenia bude zistenie, či právny predpis je možné zachovať, alebo je potrebné ho zmeniť, či dokonca zrušiť. Okrem samotného vykonania ex post hodnotenia gestormi právnych predpisov je v súčasnosti potrebné zamýšľať sa nad procesom po vykonaní ex post hodnotenia, t. j. nad kontrolou správnosti a záväznosťou výsledkov pre gestora. V samostatnej kapitole je navrhnutých 6 alternatív kontroly správnosti ex post hodnotenia, vrátane SWOT analýz pre každú alternatívu. Táto kapitola tvorí prílohu predkladaného materiálu z dôvodu, že návrhy alternatív kontroly majú zatiaľ len

informatívny charakter a výber konkrétnej alternatívy bude ešte predmetom diskusie v roku 2020.

Riešiteľský tím odboru podnikateľského prostredia pri spracovaní metodiky vychádzal z teoretických a praktických poznatkov, ktoré získal v priebehu dlhoročného posudzovania legislatívnych a nelegislatívnych materiálov predkladaných na rokovanie vlády SR v zmysle JM. Pri príprave metodiky boli využité príklady dobrej praxe krajín, v ktorých je ex post hodnotenie implementované, napr. Veľká Británia, Česká republika, Nemecko, Dánsko alebo Taliansko.

Metodika je určená pre používateľov, ktorí pracujú s posudzovaním vplyvov regulácií, predovšetkým pre ministerstvá a ostatné ÚOŠS, ktoré tvoria a predkladajú legislatívne i nelegislatívne materiály na rokovanie vlády SR. Je určená najmä pre pracovníkov príslušných ministerstiev a úradov (odborné a legislatívne útvary, analytici RIA), ktorí sa podieľajú na vypracovaní samotných materiálov, doložiek a analýz vybraných vplyvov v zmysle JM.

1. Teoretické východiská

1.1. Cieľ ex post hodnotenia

Právne predpisy sú vždy prijímané s určitými cieľmi, pokiaľ ide o dosiahnutie žiadúcich spoločenských hodnôt a odstránenie existujúcich problémov. V čase ich prijatia sú však k dispozícii len obmedzené informácie ohľadom ich budúceho reálneho pôsobenia, založené na odhadoch. Súčasne tieto právne predpisy pôsobia v komplexnom spoločenskom prostredí, ktoré sa navyše v priebehu času často podstatne mení a podlieha vplyvu širokého spektra ďalších faktorov (sociálnych, ekonomických, technologických a pod.). Preto by mali byť právne predpisy po určitom čase ich pôsobenia v prostredí podrobené hodnoteniu.

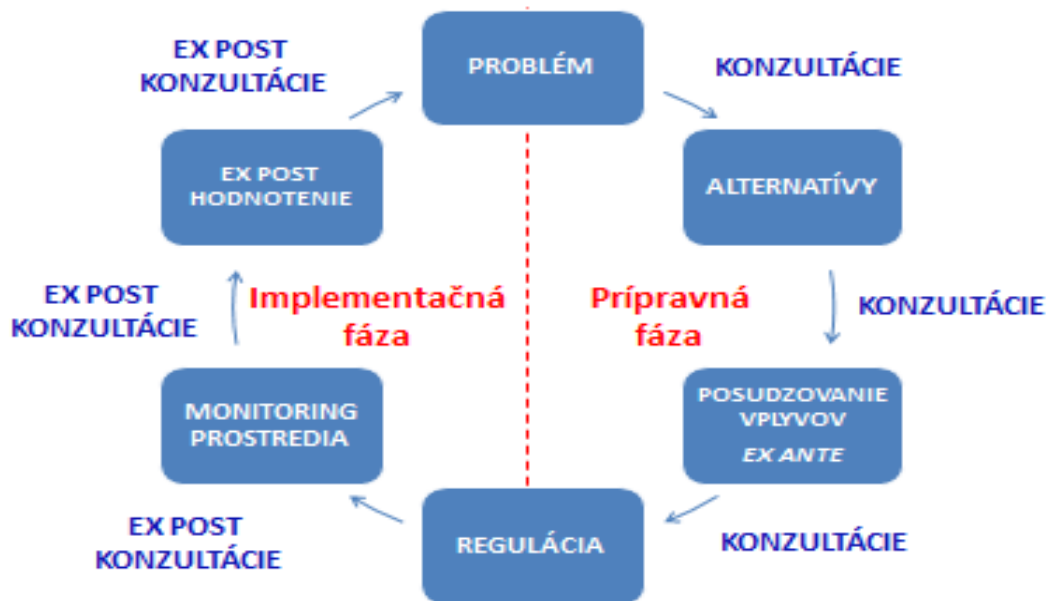
Pre potreby tohto materiálu pod ex post hodnotením regulácií rozumieme hodnotenie ich účelnosti, účinnosti, efektivity (vrátane hospodárnosti) a nezamýšľaných dôsledkov.

Cieľom ex post hodnotenia regulácií je posúdiť či regulácie vyplývajúce z právnych predpisov alebo nelegislatívnych materiálov po určitom čase ich pôsobenia v prostredí splňajú svoj účel, či sú vhodné na dosiahnutie cieľov, aký je ich skutočný vplyv v prostredí a či sa nevyskytli iné vplyvy, ktoré neboli predkladateľom predvídané. Výsledkom ex post hodnotenia je posúdenie, či reguláciu je vhodné ponechať, alebo či je nutné ju zmeniť alebo zrušiť. V prípade, že je nutná zmena alebo zrušenie regulácie, začne po vykonanom ex post hodnotení ex ante fáza prípravy regulácie, čím sa uzatvára **regulačný cyklus** (obr. 1). Ex post hodnotenie teda poskytuje spätnú väzbu pre ex ante posudzovanie vplyvov a zároveň ex post hodnotenie nie je možné vykonať bez predchádzajúceho ex ante posúdenia vplyvov v štádiu prípravy regulácie.

Vykonanie ex post hodnotenia je najúčinnnejšie pri právnych predpisoch, ktoré pred ich prijatím v NR SR prešli procesom posudzovania vplyvov podľa Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov (prijatú uznesením vlády SR č. 24/2015 v znení uznesenia vlády SR č. 513/2015 a uznesenia vlády SR č. 76/2016), a teda majú vypracovanú doložku vybraných vplyvov a v prípade identifikácie vplyvov vypracované aj ich príslušné analýzy. Obsah týchto dokumentov je základom pre následné ex post hodnotenie právneho predpisu.

Ex ante posudzovanie vplyvov i ex post hodnotenie sú neoddeliteľnou súčasťou regulačného cyklu (obr. 1) a nadväzujú na seba. Komplexná optimalizácia regulačného prostredia nie je možná bez fungujúceho ex post hodnotenia účelnosti a efektivity regulácií.

Obrázok 1 Regulačný cyklus po zavedení systematického ex post hodnotenia regulácií



Zdroj: vlastné spracovanie

Regulačný cyklus sa začína definovaním problému a konzultáciami s dotknutými subjektmi. V rámci konzultácií sa diskutujú rôzne alternatívy riešenia daného problému. Súčasťou konzultačného procesu je ex ante posúdenie vplyvov navrhovaných variantov s cieľom vybrať spomedzi nich ten optimálny. Zároveň sa definujú ciele regulácie ktoré sú spolu s definíciou problému základom pre ex post hodnotenie. Tieto kroky sú súčasťou **prípravnej fázy tvorby regulácie**. Druhou fázou cyklu je **implementačná fáza**, ktorá začína schválením danej regulácie (vo forme nelegislatívneho materiálu alebo paragrafového znenia legislatívneho materiálu). Implementačná fáza trvá podľa rozhodnutia predkladateľa (a v zmysle RIA 2020) maximálne 4 roky, kým dôjde k ex post hodnoteniu regulácie. Počas tejto doby predkladateľ priebežne monitoruje implementáciu regulácie v praxi a vo vopred danom termíne vykonať ex post hodnotenie jej účelnosti, účinnosti, efektívnosti a hospodárnosti. Toto hodnotenie by malo poskytnúť informácie pre rozhodnutie, či daná regulácia rieši daný problém, plní svoje ciele a teda sa ponechá v prostredí, alebo neprispieva k riešeniu daného problému, neplní zadané ciele, neplní ich dostatočne, alebo už ich splnila a je potrebná jej zmena alebo zrušenie. V prípade zmeny alebo zrušenia regulácie sa celý regulačný cyklus začne od začiatku, teda definovaním problému.

1.2. Účel ex post hodnotenia

Metodika ex post hodnotenia predstavuje skompletizovanie všetkých zložiek regulačného cyklu tak, aby boli regulácie vytvárané, prijímané a rušené na základe objektívnych dát a výsledkov ich analýzy.

Účelom ex post hodnotenia je nasledovné:

- **zhodnotiť konkrétny právny predpis z hľadiska jeho účelnosti, účinnosti, efektivity a hospodárnosti pre následné rozhodnutie o jeho zachovaní, zmene alebo zrušení;**

- **poskytnúť spätnú väzbu pre skvalitnenie tvorby budúcej regulácie, vrátane procesu ex ante posudzovania vplyvov.**

Primárnym účelom ex post hodnotenia je zabezpečiť, aby právny poriadok tvorili len právne predpisy spôsobilé čo najefektívnejšie dosiahnuť aktuálne spoločenské ciele. Systematické ex post hodnotenie pomôže identifikovať všetky právne predpisy, resp. jednotlivé regulácie, ktoré nenapĺňajú stanovené ciele, nepredstavujú najvhodnejšie opatrenia na dosiahnutie týchto cieľov, alebo ktorých ciele stratili v súvislosti so zmenou spoločenského prostredia svoju relevantnosť a ktoré je preto vhodné zodpovedajúcim spôsobom zmeniť, prípadne zrušiť.

Ex post hodnotenie právnych predpisov je založené na porovnaní zámerov, s ktorými boli prijímané, s ich reálnymi účinkami, najmä na porovnaní ich predpokladaných a skutočných prínosov a nákladov a identifikácie neplánovaných dôsledkov. Umožňuje tak odhaliť aj faktory, ktoré rozličným spôsobom ovplyvnili pôsobenie právneho predpisu oproti pôvodným predpokladom. Tieto informácie, ktoré ukazujú, ako funguje určitý typ regulačného zásahu za určitých okolností, možno vhodne využiť pri odhade budúcich vplyvov nových právnych predpisov. Tým sa prispeje aj k zvýšeniu kvality legislatívy, a to ako v danej oblasti práva, tak aj pre určité typy regulačných nástrojov všeobecne (napr. reálne vplyvy zvýšenia/ zníženia sankcií alebo poplatkov; zmena miery dostupnosti a ceny služieb s rôznou elasticitou dopytu pri sprísnení kvalifikačných predpokladov pre ich výkon a pod.). Tento vedľajší účel ex post hodnotenia nemožno podceňovať – je oveľa efektívnejšie prijímať právne predpisy so správne predvídanými účinkami, než následne rušiť či meniť právne predpisy, pri ktorých sa prejavili nepredvídané negatívne účinky.

V tejto súvislosti sa v agende lepšej regulácie vo viacerých krajinách uplatňuje tiež princíp jedna regulácia dnu – jedna von známy pod označením **ONE-IN ONE-OUT** (v prípade Veľkej Británie aj **ONE-IN TWO-OUT**). V praxi to znamená, že v situácii, kedy predkladateľ navrhne novú reguláciu, ktorá prinesie čisté náklady pre podnikateľský sektor alebo občiansku spoločnosť, musí zároveň navrhnúť ako kompenzáciu zrušiť inú reguláciu s porovnateľnou výškou nákladov. Tento princíp si kladie za cieľ nezvyšovať náklady podnikateľského sektoru alebo občanov. Princíp one-in-one-out sa nemusí vzťahovať iba na celé právne predpisy, ale aj na jednotlivé regulácie (napr. ak sa do právneho predpisu pridá nová povinnosť pre podnikateľov, jedna už existujúca sa zruší).

MH SR bude implementovať princíp ONE-IN ONE-OUT v podmienkach SR v nadväznosti na akčný plán RIA 2020 a na dlhodobú požiadavku o jeho zavedenie zo strany podnikateľských subjektov pôsobiacich na Slovensku. Správne využívanie tohto princípu bude pozitívne vplývať aj na dosiahnutie strategického cieľa 2.1.2. RIA 2020: Zvýšiť kvalitu procesu ex ante posudzovania vplyvov. Cieľom nie je „bezhlavo“ deregulovať, ale tvoriť reguláciu tak, aby bola účelná, efektívna a vhodná pre prostredie.

1.3. Prístup k ex post hodnoteniu podľa OECD

V súčasnosti OECD vníma ex post hodnotenie regulácií ako najslabšie implementovaný element regulačného cyklu, keďže v mnohých krajinách neexistuje povinnosť toto hodnotenie vykonávať. (OECD 2018).

Dôležitosť ex post hodnotenia regulácií je zdôraznená už v **Odporúčaníach Rady OECD pre regulačnú politiku a vládnutie** z roku 2012. Odporúčanie č. 5 stanovuje, že vlády

členských krajín by mali „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.“

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“.

Ex-post hodnotenie¹

- objasňuje, aké sú výstupy politiky,
- analyzuje, prečo sa zamýšľané politické výsledky a vplyvy dosiahli resp. neboli dosiahnuté,
- porovnáva skutočné výsledky s cieľmi,
- skúma nezamýšľané výsledky a vplyvy, upozorňuje na problémy s implementáciou a potrebu nápravných opatrení.

Na základe prieskumov OECD (2018) sú v mnohých krajinách systémy ex post hodnotenia rozvinuté menej ako iné časti regulačného cyklu (najmä ex ante procesy) a zároveň má len málo krajín formálne ustanovené procesy ex post hodnotenia. Tretina OECD krajín nemá povinnosť vykonávať ex post hodnotenie regulácií, zatiaľ čo všetky krajiny majú povinnosť vykonávať ex ante posudzovanie vplyvov. Navyše, aj tam, kde ex post hodnotenia povinné sú, nie sú vykonávané systematicky pre všetky najdôležitejšie regulácie.

Realita podľa OECD je taká, že hodnotenie nariadení ex post je v mnohých ohľadoch náročnejšie ako ex ante posudzovanie návrhov regulácií, čo je pravdepodobne v dôsledku veľkého počtu regulácií, ktoré by mali ex post hodnotením prejsť, pričom je potrebné použiť rôzne prístupy a metódy v rôznych kontextoch.

Zároveň uvádza, že pravdepodobne existuje i určitá politická alebo byrokratická „rezistencia“ voči skúmaniu už účinných regulácií, oproti tým, ktoré sú ešte len v štádiu návrhu. To je zrejme pochopiteľné, keďže takáto ex post kontrola by mohla poukázať na niektoré regulácie, ktoré boli neprimerane nákladné, alebo nedosiahli svoje ciele.

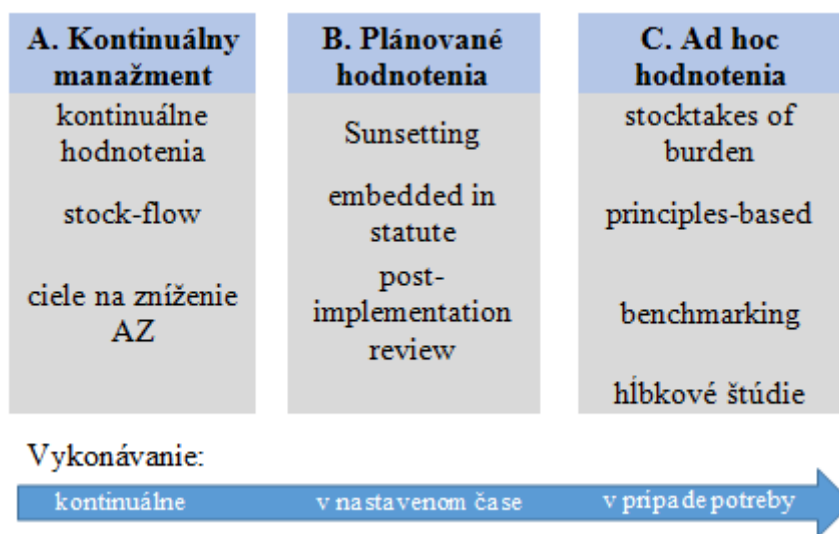
Prístupy k ex post hodnoteniu:

Ako bolo vyššie spomínané, len malá skupina krajín OECD systematicky vykonáva ex post hodnotenie regulácií. Väčšina týchto krajín pritom využíva jeden alebo viacero prístupov, uvedených v nasledujúcej tabuľke. Použitie týchto prístupov by malo zabezpečiť, aby tvorcovia politik vyhodnocovali svoje regulácie systematickejším spôsobom a nie iba podľa svojho uváženia.

Vo všeobecnosti OECD rozlišuje tri základné typy prístupov k ex post hodnoteniu v závislosti od toho, či sa vykonáva kontinuálne (systematicky), v konkrétnom nastavenom čase, alebo v prípade potreby; pričom podľa OECD (2017) ideálne je, keď sa tieto prístupy/jednotlivé prvky kombinujú a dopĺňajú.

¹ Zdroj: OECD, Gary Banks, Chair of the OECD Regulatory Policy Committee, Key findings and conference proceedings (2016)

Obrázok 2 Prístupy OECD k ex post hodnoteniu



Zdroj: OECD (2017, 2018); OECD (Trnka Daniel, 2019)

A. Kontinuálne ex post hodnotenie (ONGOING MANAGEMENT):

skúma výkon regulácií v pravidelných intervaloch

- Kontinuálne vyhodnocovanie predkladateľom – predkladateľ v pravidelných intervaloch kontroluje výkon regulácie na základe stanovených indikátorov, sťažností a pripomienkových konaní
- Metódy STOCK-FLOW: procesy prepájajúce ex ante a ex post hodnotenie, kladú si za cieľ obmedziť zbytočný vznik novej regulácie (ONE-IN ONE-OUT)
- RED-TAPE REDUCTION: znižovanie byrokracie

B. Plánované hodnotenia (PROGRAMMED REVIEWS):

skúmajú výkon špecifických regulácií vo vopred určenom čase, alebo na základe vzniku vopred definovanej situácie

- SUNSETTING RULES: automatické zrušenie regulácie po uplynutí istého času
- EMBEDDED IN STATUTE: priamo v regulácii je stanovené, kedy sa vykoná jej ex post hodnotenie
- POST-IMPLEMENTATION REVIEW: ex post hodnotenie každej regulácie, ktorá prešla ex ante hodnotením

C. Ad hoc hodnotenia (AD HOC REVIEWS):

vykonávajú sa v prípade potreby

- Ad hoc (Principles-based reviews): nesystematické vykonávanie ex post hodnotenia na základe konkrétnej potreby, pri konkrétnej regulácii
- PUBLIC STOCKTAKES: reaguje sa na námietky a návrhy najmä malých a stredných podnikateľov
- BENCHMARKING: porovnania výkonnosti právnych predpisov medzi jurisdikciami
- IN-DEPTH REVIEWS: hlbkové štúdie – najefektívnejšie pri príprave na komplexnú reformu

Použitie niektorých z uvedených procesov v SR v minulosti a plánované zapojenie niektorých ďalších v budúcnosti je bližšie popísané v kapitole 2.

1.4. OECD workshop k ex post hodnoteniu regulácií

MH SR v spolupráci s OECD v rámci národného projektu usporiadalo dňa 15.10.2019 vo svojich priestoroch workshop zameraný na ex post hodnotenie regulácií, v rámci ktorého bola predstavená pripravovaná metodika a najbližšie aktivity MH SR v tejto oblasti. Zástupcovia OECD vo svojich prezentáciách predstavili základný rámec a skúsenosti s ex post hodnotením predpisov a stanovovaním cieľov. Spolupracovníci OECD z Dánska a Talianska predstavili skúsenosti svojich krajín k tejto téme.

Prezentácie viedli k všeobecnej diskusii o ex post hodnotení v SR, resp. o jeho absencii a prekážkach, ktoré bránia jeho systematickému vykonávaniu. V rámci diskusií sa dospelo k záveru, že ex post hodnotenie predstavuje neoddeliteľnú časť regulačného cyklu a vzhľadom na narastajúci objem regulácií v prostredí je veľmi dôležité vyhodnocovať regulácie spätne, či ich existencia má v prostredí svoje opodstatnenie. Účastníci workshopu ocenili úsilie MH SR zvýšiť informovanosť štátnej správy o dôležitosti systematického ex post hodnotenia, resp. celkovo o lepšej regulácii. Kým proces posudzovania vplyvov pripravovaných regulácií v ex ante fáze už je v podmienkach SR zabehnutý, význam ex post hodnotenia zatiaľ nie je vnímaný dostatočne na rezortoch, ani na politickej úrovni. Zvýšenie povedomia o dôležitosti ex post hodnotenia vo vládných inštitúciách i NR SR bude preto kľúčovou otázkou.

OECD ocenilo plán MH SR otestovať metodiku ex post hodnotenia regulácií v rámci pilotných projektov na jednotlivých ministerstvách a ostatných ÚOŠS. Sektory s reguláciami obzvlášť zaťažujúcimi podnikateľské prostredie, vhodné pre pilotné testovanie, by potenciálne mohli byť identifikované priamo zástupcami podnikateľov podľa dánskeho modelu (bližšie info vo finálnej verzii metodiky)..

2. Súčasný stav v SR

V súčasnosti je možné konštatovať, že v SR sa nevykonáva systematické ex post hodnotenie regulácií. MH SR doteraz vykonávalo ex post hodnotenie právnych predpisov formou merania administratívnych nákladov a znižovania byrokracie (tzv. red tape reduction, podľa obr. 2). V priebehu rokov 2009 – 2013 realizovalo MH SR s použitím metodiky SCM (Standard Cost Model) 3 etapy merania administratívnych nákladov, vyplývajúcich z legislatívy SR, na základe ktorých vznikli legislatívno-deregulačné opatrenia schválené vládou SR. V rámci ďalších aktivít v ex post oblasti boli po roku 2016 vládou SR schválené 3 antibyrokratické balíčky (2017, 2018, 2019), obsahujúce opatrenia, ktoré vznikli na základe podnetov z podnikateľského prostredia a dávajú si za cieľ znížiť regulačnú záťaž a celkovo zlepšiť podnikateľské prostredie.

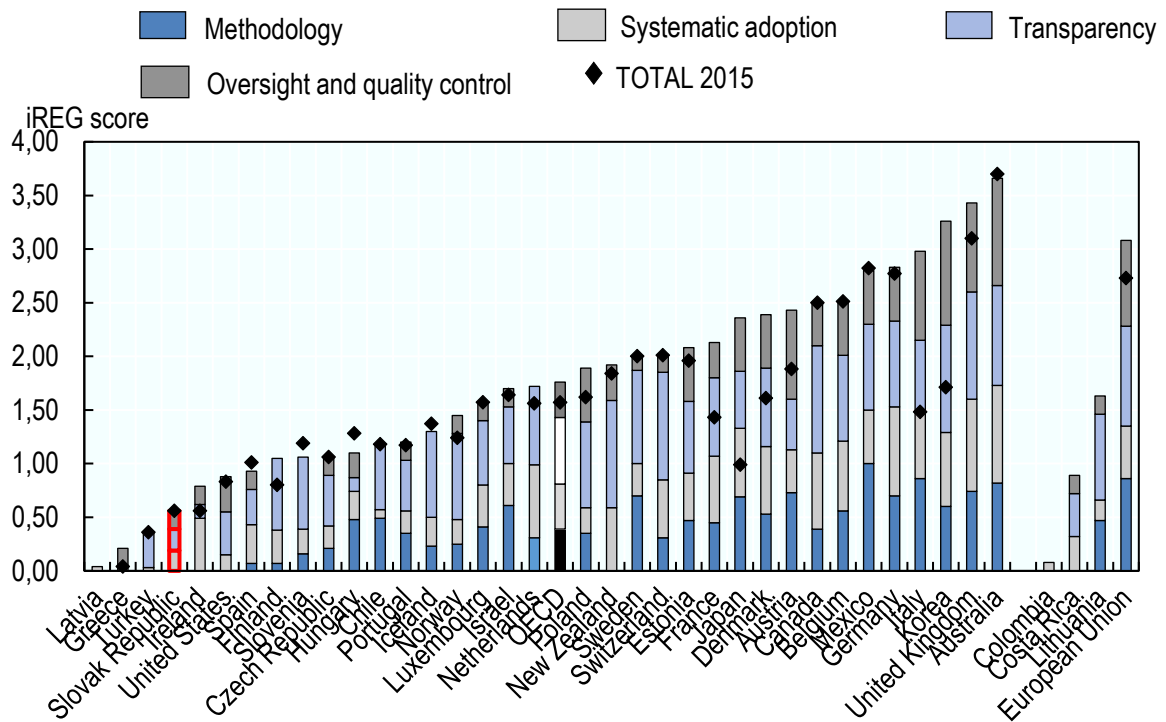
Uvedené aktivity, doteraz vykonávané v SR, nemali však systematický priebeh, ale boli vykonané ad hoc a viazané napr. na splnenie určitého cieľa (EÚ: zníženie administratívneho zaťaženia podnikania o 25% do konca roka 2012), alebo ako reakcia na podnety z podnikateľského prostredia (tzv. public stocktakes – v SR antibyrokratické balíčky). Za kontinuálne ex post hodnotenie môžeme v SR považovať odpočty uznesení vlády SR a niektorých nelegislatívnych materiálov (napr. akčných plánov, opatrení na zlepšenie podnikateľského prostredia), ktoré sa odpočítujú vo väčšine prípadov 1x ročne. Ide viac-menej o ex post hodnotenie nelegislatívnych materiálov, i keď nie v celom rozsahu, ktorý bude vyžadovaný v zmysle pripravovanej metodiky ex post hodnotenia nelegislatívnych materiálov.

Na základe doterajších zistení v rámci štúdia príkladov dobrej praxe niektorých krajín je nutné konštatovať, že existujú určité obmedzenia v súčasnej ex ante fáze prípravy právnych predpisov, ktoré v aktuálnom stave neumožňujú plne funkčné nastavenie ex post fázy hodnotenia právnych predpisov. V rámci doložky vybraných vplyvov podľa aktuálnej JM je uvedený bod č. 8. – Preskúmanie účelnosti, v rámci ktorého je predkladateľ vyzvaný na uvedenie termínu preskúmania účelnosti právneho predpisu a kritérií, na základe ktorých bude preskúmanie vykonané. Z dôvodu absencie metodiky pre ex post hodnotenie účelnosti je vyplnenie tohto bodu v rámci doložky vybraných vplyvov v súčasnosti dobrovoľné. Tento dobrovoľný nástroj je predkladateľmi využívaný len v minimálnej miere. Predkladatelia v 99 % prípadoch tento bod nevyplňujú a nenastavujú si termíny ani kritériá na neskoršie preskúmanie účelnosti právneho predpisu.

Absenciu ex post hodnotenia existujúcich regulácií v SR vníma ako nedostatok i OECD. Od roku 2015 OECD realizuje v rámci svojich členských krajín prieskum na základe indikátorov regulačnej politiky a riadenia (tzv. iREG²), v troch hlavných oblastiach: zapojenie zainteresovaných strán, ex ante posudzovanie vplyvov právneho predpisu (RIA) a ex post hodnotenie právneho predpisu. V oblasti ex post hodnotenia sa SR v rámci iREG prieskumu v roku 2015 i 2018 umiestnila na najnižších priečkach, v prípade primárnej legislatívy (zákony) ide o 4. najhoršie umiestnenie a v prípade podzákonných aktov (vyhlášky, nariadenia) o 6. najhoršiu pozíciu spomedzi členských krajín OECD (grafy).

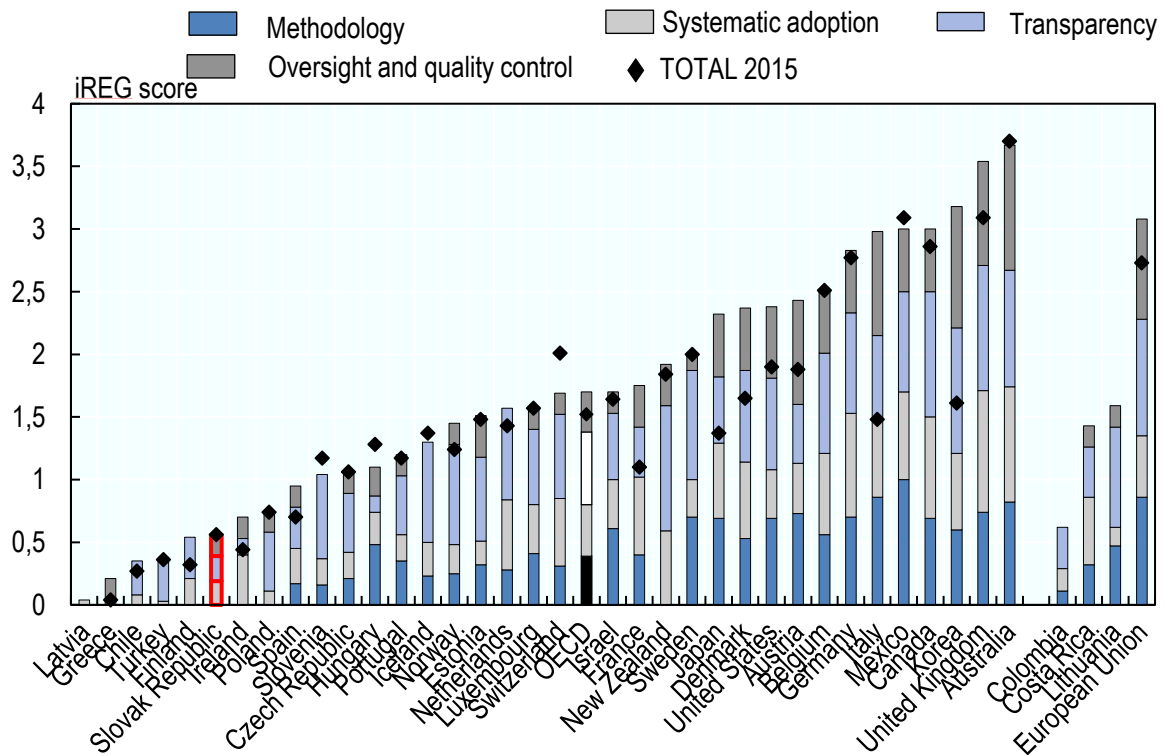
² Ukazovatele iREG predkladajú aktuálne informácie o tom, ako je v členských štátoch OECD napĺňaná regulačná politika a postupy riadenia, presadzované v rámci odporúčani Rady OECD z roku 2012 o regulačnej politike a vládnutí. Konkrétne sa iREG indikátory zaoberajú tromi odporúčaniami z roku 2012: (i) zapojenie zainteresovaných strán, (ii) posudzovanie vplyvov právneho predpisu (RIA) a (iii) ex post hodnotenie právneho predpisu. Indikátory poskytujú rámec pre sledovanie pokroku krajín v čase a identifikáciu oblastí vhodných pre reformy. Budú sa aktualizovať každé 3 až 4 roky.

Obrázok 3 OECD: ex post hodnotenie primárnej legislatívy podľa metodiky iREG (2018)



Zdroj: OECD (2018)

Obrázok 4 OECD: ex post hodnotenie podzákoných aktov podľa metodiky iREG (2018)



Zdroj: OECD (2018)

Medzi dôvody slabého umiestnenia SR v tomto prieskume možno uviesť nasledovné:

- absentuje akákoľvek všeobecne platná metodika na ex post hodnotenie,
- nie sú stanovené kritériá a časové rámce pre hodnotenie účelnosti regulácie a spôsob ich uplatnenia,
- stanovenie kritérií pre preskúvanie účelnosti v doložke vybraných vplyvov (podľa aktuálnej JM) je na báze dobrovoľnosti.

Predkladaná ex post metodika má ambíciu riešiť všetky problémy, na základe ktorých SR sa umiestňuje na posledných priečkach iREG prieskumu. V nadväznosti na prístupy OECD k ex post hodnoteniu (obr. 2) bude cieľom finálnej metodiky zaviesť v SR systematické, t. j. kontinuálne ex post hodnotenie, ktoré bude hodnotiť účelnosť a účinnosť regulácií v pravidelných intervaloch, a využívať pritom i iné prístupy (napr. ONE-IN ONE-OUT). V rámci pilotných projektov odporúčame použiť prístup „post-implementation review“ zameraný na ex post hodnotenie každej regulácie, ktorá prešla ex ante hodnotením.

Ako bolo vyššie uvedené, určité obmedzenia v súčasnej ex ante fáze prípravy právnych predpisov v aktuálnom stave neumožňujú plne funkčné nastavenie ex post fázy hodnotenia právnych predpisov. Medzi tieto obmedzenia, okrem neúplnosti doložky vybraných vplyvov patria pozmeňujúce návrhy poslancov NR SR (ktorých vplyvy v zmysle JM nie sú posudzované) i aktuálne slabé využitie analytikov RIA (ktorých by ÚOŠS mohli mať k dispozícii v rámci národného projektu *Budovanie a rozvoj kapacít analytických útvarov na vybraných ústredných orgánoch štátnej správy*, financovaného z Operačného programu Efektívna verejná správa). Tieto aktuálne problémy a obmedzenia sú bližšie popísané v nasledujúcej kapitole.

3. Zmeny potrebné na optimálne fungovanie ex post hodnotenia v praxi

Ex post hodnotenie právnych predpisov by malo vychádzať a nadväzovať na ex ante fázu, posudzovania vplyvov právnych predpisov počas ich prípravy. Zo štúdia niektorých príkladov dobrej praxe zo zahraničia vyplýva, že pre ex post hodnotenie je potrebné už v ex ante fáze stanoviť niektoré kľúčové komponenty pre ex post fázu. Na základe týchto zistení je nutné konštatovať, že doložka vybraných vplyvov podľa aktuálnej JM v SR neobsahuje všetky potrebné náležitosti v rozsahu potrebnom pre správne vykonanie ex post hodnotenia regulácií.

Problémom zostáva i fáza prijímania právneho predpisu v NR SR, v rámci ktorej vládny návrh zákona, so schválenou doložkou vybraných vplyvov, môže byť významne zmenený pozmeňujúcimi návrhmi poslancov (nehovoriac o samostatných poslaneckých návrhoch zákonov), pričom tieto zmeny sa v súčasnosti nevyhodnocujú v zmysle ich možných vplyvov podľa JM. Výsledná verzia zákona má teda v skutočnosti často odlišné vplyvy od tých, ktoré boli predpokladané v ex ante fáze a ktoré sú zachytené v doložke vybraných vplyvov a schválené vládou SR.

Zmeny, ktoré je nutné uskutočniť pre zavedenie a optimálne fungovanie ex post hodnotenia v praxi je možné zhrnúť v nasledovných bodoch:

1. Doplnenie doložky vybraných vplyvov
2. Nastavenie ex post hodnotenia na základe výslednej podoby právneho predpisu po jeho schválení v NR SR
3. Odôvodnenie pozmeňujúcich návrhov v NR SR
4. Využívanie analytikov RIA na ÚOŠS

3.1. Doplnenie doložky vybraných vplyvov – nastavenie ex post hodnotenia právneho predpisu

Aby bolo možné vykonať relevantné a správne ex post hodnotenie, je potrebné prepracovať niektoré časti ex ante fázy posudzovania vplyvov – konkrétne doplniť súčasnú doložku vybraných vplyvov – bod 8. Preskúmanie účelnosti o nasledujúce položky:

A. Nastavenie termínu preskúmania účelnosti (t. j. termín ex post hodnotenia)

B. Určenie konkrétnych indikátorov, na základe ktorých sa bude posudzovať miera dosiahnutia cieľov a ich skutočné vplyvy

C. Zber dát

V rámci **pilotných projektov** sa ku každému zákonu vypracuje doplnená doložka, ktorá bude nástrojom pre posúdenie splnenia cieľa právneho predpisu a jeho skutočných vplyvov..

A. Nastavenie termínu preskúmania účelnosti:

V zmysle RIA 2020 – Stratégie lepšej regulácie je určenie termínu preskúmania účelnosti regulácie v kompetencii predkladateľa, pričom sa odporúča urobiť ex post hodnotenie regulácie nie dlhšie ako po 4 rokoch.

Ak má ex post hodnotenie právneho predpisu splniť svoj základný účel, je potrebné ho vykonať v čase, kedy sa účinky právneho predpisu mali možnosť naplno prejaviť, a to v dostatočne ustálenej podobe, aby mohli byť relevantným podkladom pre rozhodnutie ohľadom budúceho zachovania či zmeny hodnoteného predpisu.

Časté a nepremyslené zmeny právnych predpisov výrazne znižujú kvalitu a prehľadnosť právneho prostredia a predstavujú neopodstatnenú záťaž pre dotknuté subjekty. Na druhej strane, nie je žiaduce ponechávať v účinnosti právne predpisy s výrazne negatívnymi účinkami alebo predpisy, ktoré už nemajú opodstatnenie (splnili svoj účel).

Tieto protikladné princípy treba v nastavení termínov ex post hodnotenia vzájomne vyvažovať; riešením môže byť určité odstupňovanie ex post hodnotenia, t. j. vykonanie najprv orientačného prieskumu (zameraného najmä na základné vyhodnotenie účelnosti a účinnosti právneho predpisu a odhalenie možných závažných negatívnych dôsledkov) v relatívne krátkej lehote, a až následné vykonanie komplexného preskúmania v štandardnej lehote.

Faktory ovplyvňujúce termín preskúmania účelnosti:

RIA 2020 navrhuje uskutočniť ex post hodnotenie regulácie v lehote maximálne do 4 rokov od účinnosti, resp. schválenia regulácie. S ohľadom na variabilitu obsahu právnych predpisov však pravdepodobne nie je možné stanoviť jednotný, všeobecne použiteľný termín. Konkrétny termín treba vždy zvoliť individuálne, s ohľadom na obsah hodnoteného právneho predpisu. Aj v tomto prípade platí, že za termín zadefinovania ex post hodnotenia regulácie je zodpovedný predkladateľ. K faktorom, ktoré treba vziať do úvahy, patria najmä:

- obdobie medzi začiatkom implementácie právneho predpisu a jeho účinkami (napr. ak právny predpis stanovuje lehoty, prechodné obdobia, atď.),
- odlišnosť krátkodobých účinkov od dlhodobých,
- miera rizika nezamýšľaných vplyvov, resp. zastaranie právneho predpisu - napr. k právnym predpisom s vyššou mierou rizika patrí úplne nová regulácia (t. j. regulácia doteraz neregulovanej oblasti). Riziko zastarania právneho predpisu je vysoké predovšetkým pri právnych predpisoch regulujúcich oblasti s dynamickým vývojom (napr. nové technológie alebo biznis modely),
- potreba získania dostatočného množstva informácií.

Termín ex post hodnotenia je v budúcnosti možné stanoviť vo forme konkrétneho dátumu, alebo v podobe určitej lehoty od nadobudnutia účinnosti právneho predpisu (účinnosť v zmysle začiatku implementácie predpisu v praxi). Všeobecne je však jednoznačne možné odporučiť skôr termín viazaný na nadobudnutie účinnosti právneho predpisu. Používanie konkrétneho dátumu je na mieste len v prípadoch, kedy je to nutné vzhľadom na okolnosti (napr. pri potrebe využiť výsledky pre hodnotenie plnenia určitej vládnej stratégie). V prípade, že predkladatelia v súčasnosti tento bod doložky vybraných vplyvov dobrovoľne vyplnia, najčastejšie uvádzajú, že ide o pravidelné hodnotenie (odpočet) v zmysle uznesenia vlády SR.

Ex post hodnotenie právneho predpisu navrhujeme vykonávať opakovane. Aj v prípade, že prvé komplexné ex post hodnotenie potvrdí, že právny predpis je účelný, účinný a efektívny a že jeho celkové fungovanie zodpovedá pôvodnému zámeru, odporúčame zväžiť po určitej dobe vykonanie opätovného ex post hodnotenia a odhaliť tak prípadné zmeny v okolitom prostredí, ktoré by mohli mať vplyv na naplnenie týchto kritérií. Ďalšie termíny, prípadne aj pravidelnú frekvenciu preskúmania je namieste (aspoň orientačne) stanoviť už v ex ante fáze

a prípadne ich modifikovať vždy po vykonaní ex post hodnotenia vzhľadom na jeho výsledky.

B. Určenie konkrétnych indikátorov

Ide o presné zdefinovanie merateľných indikátorov (v súčasnosti úplne absentuje), na základe ktorých sa bude vyhodnocovať, či regulácia splnila svoj cieľ a či bola pre prostredie hospodárna a efektívna. Najčastejšie je možné tieto indikátory nájsť v koncepciách, ktoré všeobecne nastavujú problémy a ciele, ktoré sa majú dosiahnuť reguláciou a až následne sa pristupuje k š zneniam, prípadne akčným plánom.

Monitorovanie či evaluácia/hodnotenie sú iba málo relevantné, ak hodnotená regulácia nemá jasne zdefinované ciele a indikátory ich plnenia. Akékoľvek posudzovanie regulačného zásahu, či už prostredníctvom monitorovania alebo hodnotenia, sa musí diať vo vzťahu k cieľom, t. j. k tomu, čo mala regulácia dosiahnuť. Nejasné formulácie cieľov a chýbajúce alebo nesprávne stanovené indikátory limitujú schopnosť hodnotenia poskytnúť kritické posúdenie na účely rozhodovania o ponechaní alebo zmene regulácie.³

Pre ex post hodnotenie právneho predpisu je potrebné zvoliť súbor vhodných indikátorov, na základe ktorých budú posudzované jednotlivé aspekty jeho pôsobenia, najmä v akej miere boli dosiahnuté stanovené ciele a aké sú skutočné vplyvy regulácie. Konkrétne indikátory je potrebné určiť už v **ex ante fáze**, a to z dvoch dôvodov: na jednej strane preto, aby malo ex post hodnotenie systematickú povahu a znemožňovalo účelové vyhodnotenie podľa reálnych účinkov právneho predpisu, na druhej strane preto, aby mohli byť príslušné indikátory priebežne monitorované, t. j. aby boli spoľahlivo zhromažďované údaje potrebné k ich vyhodnoteniu.

Použitelnosť ukazovateľov závisí od ich kvality. Často sa uvádza, že dobré ukazovatele by mali byť „SMART“. Ak chceme aby boli ukazovatele čo najužitočnejšie, mali by spĺňať nasledovné kritériá kvality a byť:

- **Špecifické (S – Specific)**: teda či ukazovatele merajú to, čo majú merať, napr. ukazovatele výstupov na úrovni výstupov,
- **Merateľné (M – Measurable)**: mali by sa dať pravidelne merať a byť kvantifikovateľné, pričom je dôležité poznať zdroj dát,
- **Dostupné (A – Achievable)** za prijateľnú cenu a včas: príkladom, kde môže nastať problém sú štatistické ročenky, ktoré vychádzajú s ročným oneskorením,
- **Relevantné (R – Relevant)** vzhľadom na príslušný projekt a jeho ciele a čo najviac späté s cieľmi politiky,
- **Časovo viazané (T – Time-bound)**, čiže je dané, kedy majú indikátory dosiahnuť stanovené hodnoty. Najčastejšie sa to týka ukazovateľov vplyvu, ktoré sú merateľné až po nejakom čase od ukončenia intervencie.⁴

Základné typy indikátorov pre ex post hodnotenie právnych predpisov (Úrad vlády českej republiky, 2018) sú nasledujúce:

- a. **indikátory miery naplnenia cieľov**: tieto indikátory musia odrážať žiaduci cieľový stav, t. j. vyjadrovať jeho konkrétnu hodnotu, pri ktorej bude právny predpis

³ Gombitová: Úvod do monitorovania a evaluácie. Príručka monitorovania a evaluácie intervencií financovaných z verejných zdrojov, 2007.

⁴ Gombitová: Úvod do monitorovania a evaluácie. Príručka monitorovania a evaluácie intervencií financovaných z verejných zdrojov, 2007.

považovaný za úspešný (napr. zníženie počtu dlhodobo nezamestnaných o x %). Pri určení indikátorov je potrebné vychádzať z popisu cieľov v doložke vybraných vplyvov a z definovania problému.

- b. **indikátory nákladov a prínosov:** majú za úlohu sledovať, či skutočné náklady a prínosy právneho predpisu zodpovedajú pôvodným predpokladom. Pri ich určení sa vychádza vždy z konkrétneho typu nákladov – priame finančné, nepriame finančné a administratívne náklady a prínosy, identifikovaných a kvantifikovaných v ex ante fáze (v analýzach vybraných vplyvov)
- c. **indikátory rizika:** ak boli v pôvodnej doložke vybraných vplyvov identifikované určité riziká navrhovaného právneho predpisu, je vhodné stanoviť indikátory umožňujúce zistiť, či a prípadne nakoľko sa dané riziká vyskytli.

Pozn.: v súčasnosti sa v doložke vybraných vplyvov riziká právneho predpisu nedefinujú. Sú len súčasťou odporúčaní k JM na posudzovanie vybraných vplyvov. MH SR bude k uvedenému bodu pripravovať metodiku identifikácie rizika v priebehu roka 2020.

S ohľadom na obsah a povahu konkrétneho právneho predpisu môžu byť relevantné aj ďalšie druhy indikátorov. Na základe výsledkov pilotných projektov budú príklady indikátorov do metodiky priebežne dopĺňané.

C. Zber dát

Je potrebné identifikovať ich druh, rozsah, overiť ich dostupnosť a naplánovať spôsob ich priebežného zhromažďovania.

Pre ex post hodnotenie je nevyhnutné zabezpečiť včas potrebné a kvalitné dáta. Už v rámci jeho nastavenia v ex ante fáze je teda potrebné identifikovať ich druh a rozsah, overiť ich dostupnosť a naplánovať spôsob ich priebežného zhromažďovania. Ak pre ex post hodnotenie postačujú existujúce zdroje dát (napr. dáta Štatistického úradu SR, základné registre, údaje už evidované orgánmi verejnej moci) je namieste ich uprednostniť vzhľadom na menšie administratívne zaťaženie. V opačnom prípade je potrebné zabezpečiť cieleň zber dát len na účely ex post hodnotenia a to na základe určitého jednotného postupu (tak, aby dáta získané od rôznych subjektov boli navzájom porovnateľné). V prípade, že predkladateľ pri vypracovaní analýz vplyvov v ex ante fáze vychádza z expertných odhadov, mali by byť výsledky zohľadnené a porovnateľné aj v ex post fáze.

3.2. Nastavenie ex post hodnotenia a kontrola posúdenia vplyvov na základe konečnej podoby právneho predpisu po jeho schválení v NR SR

V budúcnosti (po novelizácii JM) bude potrebné, aby po schválení právneho predpisu v NR SR predkladateľ skontroloval a prípadne upravil v doložke a v analýzach vybraných vplyvov nastavenie ex post hodnotenia právneho predpisu a posúdenie vplyvov, najmä:

- porovnať konečnú podobu právneho predpisu s jeho vládnyim návrhom (ku ktorému sa vzťahuje doložka a analýzy vybraných vplyvov).
- posúdiť, či v priebehu parlamentnej fázy legislatívneho procesu došlo k zmenám, ktoré sú relevantné pre nastavenie ex post hodnotenia; ak áno, prispôbiť nastavenia týmto zmenám.

- v prípade, že k právnemu predpisu boli odsúhlasené pozmeňovacie návrhy, alebo boli k nemu v medziobdobí uplatnené poslanecké návrhy, odporúčame, aby predkladateľ v prvom kroku vypracoval/zosúladiť/upravil doložky vybraných vplyvov a príslušné analýzy a až následne po uplynutí navrhutej implementačnej lehoty urobil ex post hodnotenie.

3.3. Odôvodnenie pozmeňujúcich návrhov v NR SR

V súvislosti s predchádzajúcim bodom, v záujme čo najlepšieho uchopenia zmien vo výslednom znení oproti vládnemu návrhu, je pre predkladateľa žiaduce poznať všetky pozmeňujúce návrhy, ktoré boli počas parlamentného prerokovania vznesené poslancami a predovšetkým poznať odôvodnenia týchto pozmeňovacích návrhov. Preto v rámci pripravovanej metodiky posudzovania vplyvov poslaneckých návrhov regulácií (metodika, ktorá bude vypracovaná v súlade s RIA 2020 v I. kvartáli 2020) bude navrhnuté, aby k všetkým pozmeňujúcim návrhom, vzneseným počas rokovaní v NR SR, boli poslancami dodané i odôvodnenia, a to písomne.

Kvalitné ex post hodnotenie nie je možné vykonať bez poznania problému, ktorý má regulácia riešiť a cieľov, ktoré má dosiahnuť. Pri pozmeňujúcich návrhoch poslancov bez ich riadneho odôvodnenia nie je možné posúdiť účelnosť, účinnosť a efektívnosť nimi navrhovaných zmien, keďže ex post hodnotenie bude vykonávať ÚOŠS, ktorý má danú reguláciu ako celok v kompetencii.

Ďalšou problematickou situáciou je, ak pozmeňujúci návrh ovplyvní účelnosť, účinnosť a efektívnosť regulácie spôsobom, ktorý je v rozpore s pôvodným zámerom predkladateľa. V takomto prípade ide o vážny problém, ktorý je citlivo vnímaný zo strany verejnosti a podnikateľov. Takéto návrhy so sebou často prinášajú aj vplyvy (napr. na podnikateľské prostredie), ktoré nie sú nijakým spôsobom zanalyzované a teda prostredie sa na ne nemôže adekvátne pripraviť. Ako bolo uvedené v predchádzajúcej podkapitole, i v tomto prípade je potrebné, aby predkladateľ po prijatí právneho predpisu v NR SR zosúladiť/upravil doložky vybraných vplyvov a príslušné analýzy a až následne po uplynutí navrhutej implementačnej lehoty urobil ex post hodnotenie.

3.4. Postavenie analytikov RIA na ÚOŠS

Analytici RIA by mali byť kľúčovým prepojením medzi MH SR – gestorom agendy lepšej regulácie a ostatnými ministerstvami. Vytvorenie týchto analytických kapacít vyplynulo z národného projektu *Budovanie a rozvoj kapacít analytických útvarov na vybraných ústredných orgánoch štátnej správy*, financovaného z Operačného programu Efektívna verejná správa. Trvanie projektu je naplánované od apríla 2017 do marca 2021, pričom v jeho rámci by malo byť zamestnaných 28 analytikov RIA na 12 ministerstvách, Úrade vlády SR a Úrade podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu.

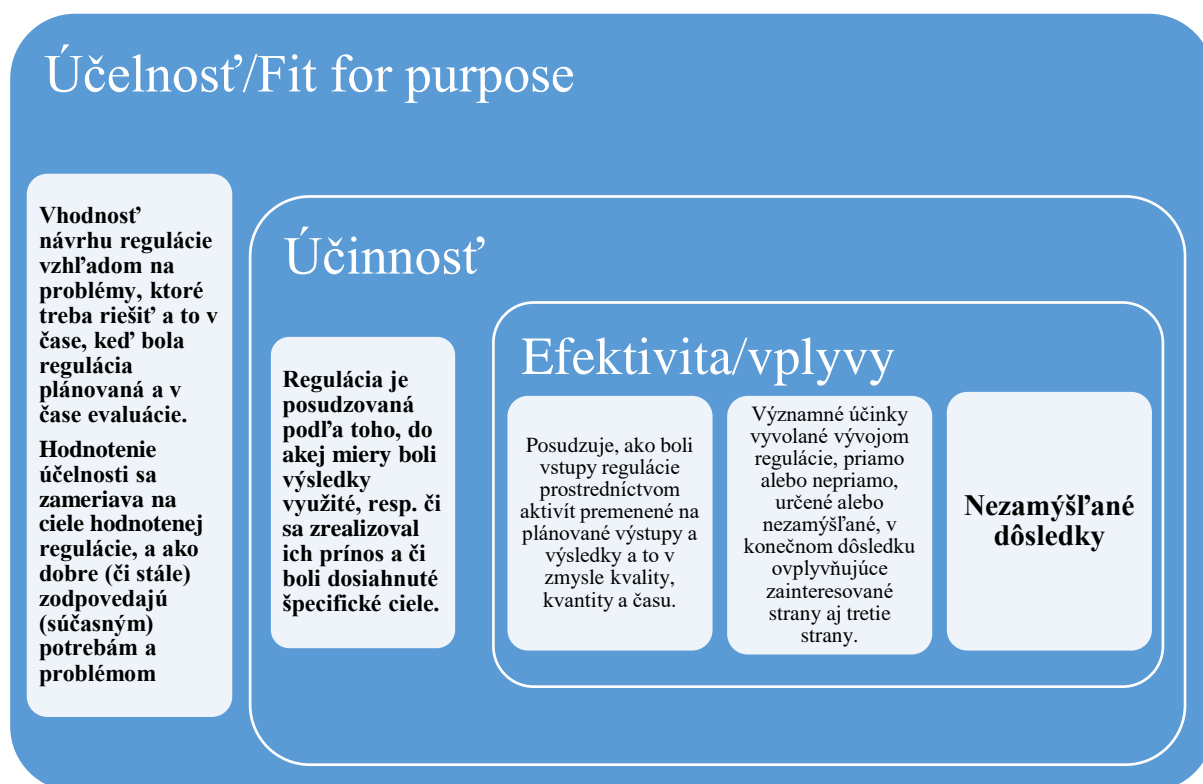
Problémom je, že predkladateľmi regulácií nie je iba 14 spomínaných ÚOŠS, ale aj ďalšie ÚOŠS a iné subjekty (napr. Národná banka Slovenska). Na tieto úrady spomínaný národný projekt nemyslí a z diskusií s ich zástupcami vyplýva, že ich analytické kapacity sú mimoriadne obmedzené a nemajú časový priestor a často ani expertízu na aktivity súvisiace s lepšou reguláciou (ide najmä o posudzovanie vplyvov). I keď rozsah legislatívy predkladanej ostatnými ÚOŠS nie je veľký, pre kvalitné ex post hodnotenie je dôležité, aby ich pracovníci absolvovali školenia zamerané na správne použitie metodiky.

Ďalším nedostatkom je neobsadenie pozícií analytikov RIA na niektorých ministerstvách (vrátane MH SR). Títo analytici by mali byť sprostredkovateľmi medzi MH SR ako gestorom agendy lepšej regulácie a ostatnými ministerstvami. Je potrebné, aby sa vytvoril koordinačný mechanizmus medzi MH SR a ÚOŠS. Pre zavedenie systematického ex post hodnotenia je teda nevyhnutné, aby bola sieť týchto analytikov kompletne vybudovaná a zároveň aby ich pozície nezanikli po skončení národného projektu, z ktorého sú financované.

4. Metodický postup vyplňania formuláru pre ex post hodnotenie právnych predpisov

Podstatou ex post hodnotenia právneho predpisu je posúdenie jeho aktuálnej potreby (či je stále potrebný k riešeniu problému, kvôli ktorému bol prijatý a či zodpovedá aktuálnym spoločenským potrebám) a jeho efektivity (či jeho reálne prínosy odôvodňujú jeho reálne náklady, vrátane tých neplánovaných, a či je - ako celok alebo vo svojej konkrétnej podobe - najvhodnejším opatrením na dosiahnutie stanovených cieľov).

Obrázok 5 Kritéria ex post hodnotenia



Zdroj: vlastné spracovanie

Pri hodnotení sa odporúča prihliadať na tieto základné kritériá: **účelnosť, účinnosť, efektivita, vplyvy** a eventuálne **nezamýšľané dôsledky**. Pri určovaní kritérií sa riešiteľský tím orientoval na odbornú literatúru a medzinárodné organizácie, akou je napr. OECD či best practice iných krajín. Tieto všeobecné kritériá sa použili ako základ pre vypracovanie hodnotiacich otázok. Celkovo by týchto päť kritérií malo poskytnúť hodnotiteľom základné informácie, pomocou ktorých by pochopili situáciu a vedeli určiť, aký procesný krok bude nasledovať.

Použitie navrhovaných kritérií v rámci tejto metodiky však nevyklučuje použitie dodatočných iných kritérií v prípade, že umožnia hodnotiteľom konkrétnejšie zameranie sa na špecifické charakteristiky regulačného zásahu a jeho kontextu. Za najpodstatnejšie sa považuje kritérium **účelnosti**, ktoré sa zameriava na potrebu a zmyslupnosť regulácie a súčasne jej vhodnosť na vyriešenie identifikovaných problémov. Ďalšie kritériá by sa mali posudzovať najmä podľa ich relatívnej významnosti pre konkrétne hodnotenie a kontext. V prvom rade

je pri hodnotení potrebné zabezpečiť riešenie kľúčových otázok a prechádzať zbytočnému úsiliu a výdavkom.

Účinnosť a efektívnosť sa vzťahujú na dve po sebe nasledujúce úrovne - pozitívne hodnotenie na jednej úrovni automaticky neznamená pozitívne hodnotenie na druhej. Regulácia môže byť napr. účinná bez účinku a účinná regulácia môže byť neefektívne implementovaná.

Za kľúčové hodnotiace otázky považujeme otázky, na ktoré má hodnotenie odpovedať. Vďaka vopred určenému súboru kľúčových otázok sa hodnotitelia ľahšie rozhodnú o tom, ktoré údaje majú zbierať, ako ich analyzovať a ako ich posúdiť.

Všetky potrebné náležitosti ex post hodnotenia legislatívy sú obsiahnuté vo formulári pre vykonanie ex post hodnotenia právneho predpisu. Formulár je nastavený na aktuálnu JM s tým, že pre potreby ex post hodnotenia sa v rámci pilotných projektov, a neskôr i v rámci novely JM, doplní doložka vybraných vplyvov o náležitosti uvedené v časti 3.2. Rovnako ako ex ante posudzovanie regulácií aj ex post hodnotenie regulácií je úlohou predkladateľa regulácie.

Pokyny pre spracovanie jednotlivých častí formulára:

1 Základné identifikačné údaje právneho predpisu

Táto časť slúži na jednoznačnú identifikáciu právneho predpisu a na jednoduchšiu orientáciu pre širší okruh adresátov. Obsahuje údaje, umožňujúce jeho rýchle vyhľadanie:

- plná citácia názvu,
- číslo legislatívneho procesu na portáli Slov-Lex,
- link na materiál schválený vládou SR,
- číslo parlamentnej tlače,
- link na materiál v NR SR,
- dátum účinnosti právneho predpisu vrátane dátumov účinnosti novelizácií,
- rozlíšenie, či ide o domáci právny predpis, alebo predpis, ktorý implementuje, aj keď len z časti, právo EÚ – v prípade transpozície je potrebné aj uviesť názov transponovaného predpisu a link na portáli Eur-Lex

2 Väzba na ďalšie právne predpisy a regulácie

Pre jednoduchšiu orientáciu v celkovom kontexte problematiky sa v tejto časti uvedú vykonávacie právne predpisy (ak relevantné), uvedie sa tiež väzba na iné právne predpisy, ktoré s hodnoteným úzko súvisia (napr. právne predpisy, na ktoré text posudzovaného predpisu odkazuje). Tiež sa popíše väzba na nelegislatívne – napr. strategické a koncepčné materiály vlády či už v rámci konkrétnej politiky (napr. koncepcia rodinnej politiky) alebo prierezovo (napr. znižovanie administratívnej záťaže podnikateľov).

3 Prehľad zmien oproti doložke vybraných vplyvov a analýze vybraných vplyvov, vypracovaných podľa JM v ex ante fáze

Žiadny právny predpis nepôsobí izolovane, ale v rámci komplexného prostredia ovplyvneného mnohými ďalšími faktormi. Účelnosť/efektívnosť právneho predpisu ako takého je nevyhnutné posudzovať v širších súvislostiach a pokúsiť sa čo najlepšie identifikovať rozsah a mieru vplyvov, ktoré možno pripísať priamo jeho pôsobeniu a oddeliť ich od dôsledkov vplyvov iných faktorov. Spoločenské prostredie sa navyše v priebehu času

v najrôznejších ohľadoch mení, čo môže byť relevantné pre posúdenie ďalšej potrebnosti právneho predpisu či spoločenskú potrebu právnej regulácie ním sledovaných cieľov. Preto je v rámci ex post hodnotenia potrebné analyzovať všetky zmeny spoločenského prostredia (oproti situácii, za ktorej sa rozhodlo o prijatí predpisu a ktorú reflektuje doložka vybraných vplyvov podľa JM).

Predovšetkým je potrebné sa zamerať na nasledujúce zmeny:

3.1 Zmeny právneho predpisu

3.1.1 Zmeny vládneho návrhu po schválení v NR SR

Výsledná verzia právneho predpisu po jeho schválení v NR SR sa môže výrazne líšiť od právneho predpisu, schváleného vládou SR, ktorý prešiel celým procesom ex ante posudzovania vplyvov podľa JM. Preto je potrebné pre účely ex post hodnotenia posúdiť aj zmeny vo výslednej verzii zákona oproti vládnemu návrhu, či a akým spôsobom zmenili vplyvy zistené v ex ante fáze. Zároveň je vhodné zistiť, či právny predpis nebol v nedávnej minulosti menený poslaneckým návrhom a ak áno, posúdiť i zmeny, ktoré priniesol do právneho predpisu, ak sú tieto zmeny relevantné z hľadiska dosiahnutia cieľov právneho predpisu, alebo z hľadiska jeho vplyvov na vybrané oblasti podľa JM.

V tejto časti formulára sa uvedú zmeny, ktorými materiál prešiel v rámci rokovania v NR SR v porovnaní s verziou materiálu schválenou na rokovaní vlády SR a zhodnotí sa ich vplyv na účelnosť, účinnosť a efektívnosť regulácie. Ďalej sa popíše, či a ako sa tieto zmeny premietli do posúdenia vplyvov, t. j. ako sa zmenili informácie uvedené v doložke a v analýzach vplyvov (napr. či sa zmenili vplyvy z pozitívnych na negatívne, alebo sa vyskytli nové vplyvy, prípadne došlo k zmenám v kvantifikácii vplyvov).

3.1.2 Následné novely hodnoteného právneho predpisu

Táto časť by mala dať odpoveď na otázku: boli počas implementácie (v dobe od ex ante hodnotenia po aktuálne ex post hodnotenie) schválené ďalšie novely právneho predpisu?

Malo by sa jednať iba o výnimočné prípady, keďže zmeny skúmaného právneho predpisu by mali logicky vychádzať práve až zo záverov ex post hodnotenia. Avšak nemožno ich úplne vylúčiť (napr. transpozícia nových európskych smerníc, ktorú je nevyhnutné vykonať v medziobdobí medzi prijatím predpisu a naplánovaným termínom jeho ex post hodnotenia, alebo súhrnné sprievodné novely k návrhu právneho predpisu predkladaného iným rezortom).

3.2 Zmeny súvisiacich právnych predpisov

Táto časť by mala dať odpoveď na otázku: Udiali sa počas implementácie právneho predpisu zmeny vo vykonávacích/súvisiacich právnych predpisoch?

Hodnotený právny predpis pôsobí v kontexte ďalších právnych predpisov, ktoré majú vplyv na jeho účinnosť, či už pôsobia rovnakým smerom (čím umocňujú jeho pôsobenie), alebo smerom protikladným (čím znižujú, či dokonca eliminujú jeho účinky a dosahovanie jeho cieľov). Dané väzby sa môžu vyskytnúť najmä u právnych predpisov:

- **systematicky previazaných** (napr. zmena všeobecnej úpravy zákona o zodpovednosti za priestupky môže ovplyvniť efektivitu vynučovania hodnoteného právneho predpisu, ktorý podlieha jeho režimu)
- **v rovnakej oblasti regulácie** (napr. možné pozitívne účinky zvýšenia určitej sociálnej dávky či rozšírenie okruhu jej príjemcov, môžu byť eliminované znížením či sprísnením podmienok poskytovania inej sociálnej dávky, určenej pre rovnakú kategóriu príjemcov)
- **sledujúcich rovnaké ciele** (napr. ochrana zdravia), alebo naopak **protichodné ciele**, s ktorými je potrebné ciele skúmaného predpisu vzájomne vyvažovať (napr. podpora podnikania oproti ochrane životného prostredia)

Ďalšie príklady:

- právne predpisy zakazujúce používanie karcinogénnych látok v potravinách a tzv. protifajčiarsky zákon môžu kumulatívne pôsobiť na zníženie počtu nádorových ochorení.
- rozšírenie povinností v oblasti hospodárenia s odpadmi môže eliminovať pozitívne účinky právneho predpisu, zameraného na zníženie administratívnej záťaže pre malé a stredné podniky.
- **s rovnakým (alebo aspoň čiastočne sa prekrývajúcimi) okruhom regulovaných subjektov**, napr. celkový rozsah zníženia počtu malých vidieckych reštaurácií v dôsledku súbežného zavedenia elektronickej evidencie tržieb a zákazu fajčenia v reštauráciách nemožno plne pripísať žiadnej z príslušných právnych predpisov samostatne.

3.3 Kontextové zmeny (*monitoring prostredia*)

Táto časť by mala dať odpoveď na otázku: Aké relevantné zmeny v prostredí sa udiali v období medzi ex ante posúdením vplyvov a ex post hodnotením, ktoré mali vplyv na implementáciu právneho predpisu a dosiahnutie jeho cieľov? Ide o posúdenie nasledovných spoločenských zmien v prostredí:

3.3.1 Ekonomické (trhové ceny, fázy ekonomického cyklu a pod.)

Napr. pri ekonomickom raste nemožno pripísať zvýšenie daňového inkasa len zavedeniu účinnejších inštitútov k vymáhaniu daní (rovnako ako zo zníženia daňového inkasa pri hospodárskom poklese ešte nevyplýva neúčinnosť podobných opatrení).

3.3.2 Sociálne zmeny (miera nezamestnanosti, vzdelanostná štruktúra obyvateľstva a pod.)

Napr. vysoká nezamestnanosť zhorší saldo dôchodkového účtu aj pri zvýšení veku zákonného odchodu do dôchodku.

3.3.3 Demografické zmeny (zvýšenie pôrodnosti, predĺženie veku dožitia a pod.)

Napr. zvýšenie pôrodnosti môže zvýšiť predpokladané náklady právneho predpisu upravujúceho sociálnu dávku pre rodiny s malými deťmi.

3.3.4 Technologické zmeny (nové výrobky a služby, nové spôsoby komunikácie a pod.)

Napr. s ohľadom na možnosť využitia GPS by mohol stratiť opodstatnenosť právny predpis požadujúci od vodičov taxislužby preukázanie miestnych geografických znalostí.

3.3.5 Politické zmeny (zmeny politickej reprezentácie, zmeny spoločenských preferencií, zmeny priorít vlády)

Napr. odlišné ciele z hľadiska optimálnej miery prerozdelenia majú vplyv na relevantnosť cieľov právnych predpisov v príslušnej oblasti (najmä dane a sociálne dávky).

4 Účelnosť, účinnosť právneho predpisu a dotknuté subjekty (hodnotenie na základe doložky vybraných vplyvov)

Časť 4. formulára je jednou z nosných častí ex post hodnotenia právneho predpisu.

Pre riadne a systematické ex post hodnotenie právneho predpisu, t. j. miery jeho pôsobenia v súlade so zámerom, s ktorým bol prijatý, je potrebné vyjsť z jeho pôvodných cieľov opísaných v doložke vybraných vplyvov a tam definovaného problému, ktorý mal byť právnym predpisom odstránený. Tieto pôvodné ciele právneho predpisu nemožno v hodnotení nahradiť jeho neúmyselnými pozitívnymi dôsledkami (hoci reálne aj tie môžu byť relevantné pre rozhodnutie o jeho zachovaní pri nenaplnení pôvodných cieľov). Základom pre správne vyplnenie uvedenej časti formulára je mať ciele zadané správne a tak, aby boli merateľné, t. j. vrátane merateľných indikátorov. Znamená to, že už v rámci ex ante fázy posudzovania právneho predpisu si predkladateľ stanoví, aké ciele chce dosiahnuť a spôsob ako ich bude po implementačnom období merať. Najčastejšie sa v praxi stretávame s tým, že cieľ je síce definovaný správne, ale nemá merateľné ukazovatele a teda po implementácii by bolo len veľmi ťažké povedať, či cieľ právneho predpisu bol naplnený. Rovnako platí aj pre správne definovanie problému, ktorý má právny predpis riešiť. V prípade, že boli v rámci parlamentného prerokovania návrhu skúmaného zákona vykonané zmeny jeho obsahu, ktoré sledujú odlišné/ďalšie než pôvodné ciele, prípadne zásadne menia stanovený problém, je potrebné to vo vyhodnotení zohľadniť, t. j. vyjsť z cieľov, s ktorými bol zákon prijatý vo svojej konečnej podobe. V tejto súvislosti odporúčame predkladateľovi hneď po schválení zákona NR SR a vydaní v Zbierke zákonov upraviť a zaktualizovať doložku vybraných vplyvov a príslušné analýzy vplyvov o nové skutočnosti.

4.1 Účelnosť

Problém riešený právnym predpisom

Časti 4.1.1 – 4.1.3 by mali poskytnúť odpovede na nasledovné otázky:

- Aký problém mal právny predpis riešiť?
- Je právny predpis vhodný na riešenie tohto problému (t. j. či je právny predpis účelný)? Ak nie, aké sú dôvody jeho neúčelnosti?
- Bol tento problém vyriešený? Ak áno, hrozí, že bez existencie tohto právneho predpisu sa problém obnoví? Ak nie, je tento problém stále vnímaný ako problém?

4.2 Účinnosť

4.2.1 Pôvodný cieľ/ ciele

- Aký bol cieľ/ciele právneho predpisu a aké indikátory boli stanovené na kontrolu dosiahnutia tohto cieľa?

4.2.2 Naplnenie cieľa/ cieľov

- Do akej miery bol cieľový stav dosiahnutý (úplne/čiastočne/vôbec)?

Základným kritériom pre hodnotenie je miera naplnenia stanovených cieľov, t. j. miera odstránenia problému, ktorý mal právny predpis za cieľ riešiť. K danému vyhodnoteniu by mali slúžiť indikátory stanovené už v ex ante fáze – doložke vybraných vplyvov, prípadne upravené po prijatí právneho predpisu v NR SR. Presné vyhodnotenie miery dosiahnutia

cieľov umožňujú iba kvantifikovateľné indikátory, napr. zníženie administratívnej záťaže podnikateľov v súvislosti s daňovou povinnosťou o x % či o y €. V prípade kvalitatívnych indikátorov možno posúdiť iba to, či právny predpis pôsobí žiaducim smerom.

Poznámka: v súčasnosti v doložke vybraných vplyvov podľa aktuálnej JM indikátory absentujú. Príslušná časť 8. doložky vybraných vplyvov bude doplnená počas pilotných projektov a v rámci novely JM. Bližší popis indikátorov v časti 3.3.

4.2.3 Konkrétne odôvodnenie nenaplnenia cieľov

- Ak relevantné, prečo cieľ nebol dosiahnutý v plnej/dostatočnej miere?
- Aké ďalšie faktory okrem hodnoteného predpisu mali vplyv na nedosiahnutie tohto cieľa?

4.2.4 Relevancia cieľov do budúcnosti

- V prípade, že cieľ zatiaľ nebol splnený, aká je pravdepodobnosť jeho dosiahnutia v budúcnosti (pri zachovaní aktuálneho právneho predpisu)?
- Zodpovedá pôvodný cieľ právneho predpisu aktuálnym spoločenským potrebám a preferenciám?
- Je cieľ stále účelný na riešenie stanoveného problému?

V tomto bode je potrebné posúdiť pravdepodobnosť plnenia cieľov právneho predpisu v budúcom časovom horizonte. Napr. ak doteraz ciele právneho predpisu neboli naplnené, je pravdepodobnosť, že dôjde k ich dosiahnutiu v blízkej budúcnosti? Alebo naopak – nie je úspešné dosiahnutie cieľového stavu iba dočasné?

Pre zachovanie právneho predpisu v praxi je najpodstatnejšie, či sú jeho ciele spoločensky žiaduce pre budúcnosť. Ak tomu tak nie je, v záujme získania poučenia pre skvalitnenie budúcej tvorby právneho predpisu je potrebné rozlíšiť prípady chybného vymedzenia pôvodných cieľov (napr. v dôsledku neúčelnosti právneho predpisu na riešenie stanoveného problému) od prípadov, kedy dané ciele následne stratili relevantnosť (napr. v nadväznosti na zmenu aktuálnych spoločenských potrieb či preferencií, trvalé odstránenie problému, ktorý mal právny predpis riešiť; ekonomické, technologické či iné zmeny a pod.) a podrobne analyzovať konkrétne dôvody.

4.3 Dotknuté subjekty a ich počet

Táto časť by mala poskytnúť odpovede na nasledovné otázky:

- Ktoré dotknuté subjekty boli očakávané v ex ante fáze?
- Ktoré subjekty boli reálne dotknuté počas implementácie právneho predpisu?

V tejto časti je potrebné uviesť nielen celkový počet dotknutých subjektov, ale aj počty jednotlivých druhov dotknutých subjektov (napr. dotknutými subjektmi sú firmy z rôznych odvetví, takže je potrebné uviesť aj počty firiem v štruktúre podľa odvetví)

V časti ex ante sa uvedú odhadované počty dotknutých subjektov z doložky a analýz vplyvov.

V časti ex post sa uvedú skutočné počty dotknutých subjektov počas implementácie predpisu.

V časti dôvody rozdielneho počtu sa uvedie, čo zapríčinilo rozdielne počty dotknutých subjektov v ex ante a v ex post fáze.

5 Ex post konzultácie (spätná väzba)

Táto časť by mala vypovedať o spätnej väzbe predkladateľovi od dotknutých subjektov k fungovaniu právneho predpisu v praxi a poskytnúť odpovede na nasledovné otázky:

- 5.1 Ktoré dotknuté subjekty bežne/ na pravidelnej báze poskytujú spätnú väzbu k fungovaniu právneho predpisu v praxi? Existujú napr. pracovné skupiny, ktorých úlohou je vyjadrovať sa k fungovaniu právneho predpisu počas jeho implementácie?
- 5.2 Ktoré subjekty boli oslovené a požiadané o konzultácie k fungovaniu právneho predpisu v praxi ad hoc (pre potreby vykonania ex post hodnotenia)?
- 5.3 Kedy prebehli konzultácie a aký bol ich rozsah, vrátane časového (napr. 1 hodina, 1 deň, ...)
- 5.4 Uved'te, ktoré pripomienky k fungovaniu právneho predpisu boli vznesené dotknutými subjektmi či už počas konzultácií, alebo v rámci pravidelného reportovania (napr. štatistické vykazovanie).
- 5.5 Uved'te, aké podnety/návrhy na úpravu právneho predpisu boli vznesené zo strany konzultujúcich subjektov.
- 5.6 Akým spôsobom sú pripomienky subjektov uplatnené v rámci vykonávaného ex post hodnotenia (ako sa prejavili v jeho výsledkoch)?
 - 5.6.1 Ktoré pripomienky/podnety budú zvažované v prípadnej novele právneho predpisu?
 - 5.6.2 Ktoré pripomienky nebudú zvažované a prečo?

6 Vplyvy a efektívnosť právneho predpisu (podľa doložky vybraných vplyvov a príslušných analýz)

6.1 Vplyvy

Jednou z nosných častí formulára ex post hodnotenia je vyhodnotenie skutočných prínosov a nákladov právneho predpisu. Vykoná sa bežným spôsobom v súlade s metodickými požiadavkami JM (stanovenými pre ex ante RIA). V prvej časti 6.1.1 sa identifikujú všetky vplyvy v sledovaných oblastiach v zmysle JM z ex ante fázy (z doložky vybraných vplyvov podľa JM) ako i ex post vplyvy – pre účely lepšieho porovnania predpokladaných a skutočných vplyvov (ex ante vs. ex post).

6.2 Efektívnosť právneho predpisu

V ďalšom bode - 6.2.1 sa identifikujú všetky relevantné náklady a prínosy, pričom v prípade nákladov sa v tejto verzii metodiky uvažuje s nákladmi a prínosmi pre podnikateľské prostredie a preto sa použije súhrnná tabuľka nákladov regulácie (časť 3.3.4. z analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie podľa JM), mierne modifikovaná na účely porovnania predpokladaných ex ante a skutočných ex post nákladov a prínosov.

V prípade prínosov, keďže zatiaľ absentuje metodika na hodnotenie pozitívnych vplyvov predkladaných návrhov, sa skutočné prínosy zhodnotia pod tabuľkou.

V prípade skutočných nákladov i prínosov je žiaduce v maximálne možnej miere tieto vplyvy vyjadriť kvantitatívne, na základe zberu dát a dostupných štatistík, vhodných na účel

posúdenia právneho predpisu. V prípade, že nie je možná kvantifikácia vplyvov, použije sa aspoň ich kvalitatívny popis.

S ohľadom na účel ex post hodnotenia resp. záveru ohľadom budúcej existencie právneho predpisu, je pri porovnaní nákladov a prínosov nevyhnutné:

- rozlíšiť, ktoré (či už pozitívne alebo negatívne) vplyvy možno pripísať priamo pôsobeniu hodnoteného právneho predpisu a ktoré sú dôsledkom iných, nezávislých faktorov (identifikovaných v časti 3.)
- urobiť odhad budúcich prínosov a nákladov právneho predpisu, t. j. posúdiť, nakoľko je výsledok aktuálneho porovnania stabilný pre budúcnosť (napr. či sa už realizovali všetky časovo obmedzené prínosy a náklady, aké faktory môžu tento výsledok ovplyvniť a aká je pravdepodobnosť ich budúceho výskytu a pod.)

Pre budúce skvalitnenie procesu RIA a na ňom založeného procesu tvorby právnych predpisov je tiež potrebné porovnať reálne prínosy a náklady právneho predpisu s pôvodnými odhadmi týchto prínosov a nákladov obsiahnutými v doložke vybraných vplyvov, ktorá tvorila podklad pre schválenie návrhu vládou (oproti nezamýšľaným dôsledkom sú tu myslené náklady a prínosy, ktoré boli v doložke vybraných vplyvov typovo identifikované, avšak nebol správne odhadnutý ich rozsah, prípadne i smer pôsobenia/iné dotknuté subjekty). Pre konkrétne poučenie pre skvalitnenie procesu RIA treba podrobne analyzovať aj príčinu týchto rozdielov, t. j. zaoberať sa najmä otázkami:

- aké faktory spôsobili, či ovplyvnili vznik rozdielov medzi predpokladanými a skutočnými vplyvmi a prečo sa nepredpokladali v doložke vybraných vplyvov,
- ktoré konkrétne dopady boli v ex ante fáze nadhodnotené alebo podhodnotené,
- či v tomto smere došlo k určitému systematickému skresleniu (napr. nadhodnotenie prínosov a podhodnotenie nákladov, nadhodnotenie nákladov pre štátny rozpočet a podhodnotenie nákladov pre podnikateľské subjekty).

Aj tu je potrebné odlišiť rozdiely medzi predpokladanými a skutočnými vplyvmi, ktoré vznikli vo fázach legislatívneho procesu nezohľadnených v doložke vybraných vplyvov, t. j. pri prerokovaní v NR SR. Tieto rozdiely je potrebné iba identifikovať, nie podrobne analyzovať, pretože ich analýza nemá pre skvalitnenie procesu RIA význam (pričom pre rozhodnutie ohľadom ďalšej existencie právneho predpisu sú relevantné jeho skutočné prínosy a náklady, nie ich porovnaní s tými predpokladanými).

Efektívnosť (hospodárnosť) pre potreby ex post hodnotenia definujeme ako pomer vstupov na výstupy a výsledky (typicky analýza nákladov a prínosov); posudzuje, ako boli vstupy prostredníctvom aktivít premenené na plánované výstupy a výsledky a to v zmysle kvality, kvantity a času a pýta sa tiež, či by sa dali podobné výsledky dosiahnuť inými prostriedkami, za nižšiu cenu, či v kratšom čase.

Táto časť by mala poskytnúť odpovede na nasledovné otázky:

Pre časť 6.2.1 – 6.2.2

- Aké sú skutočné náklady a prínosy právneho predpisu po určitej dobe jeho účinnosti v prostredí? Pre aké kategórie subjektov a v akom rozsahu sú tieto náklady?
- Prevyšujú celkové prínosy právneho predpisu jeho náklady?
- Do akej miery je možné tieto náklady a prínosy pripísať samotnému pôsobeniu právneho predpisu a do akej miery sú ovplyvnené inými faktormi (podľa časti 3). Akým konkrétnym spôsobom?

- Aké zmeny v nákladoch a prínosoch je možné očakávať v budúcnosti?

Pre časť 6.2.3 – 6.2.4

- Aký je rozdiel medzi očakávanými a reálnymi prínosmi, nákladmi a celkovým pomerom prínosov a nákladov?
- Aké faktory mali vplyv na prípadný nesúlad medzi odhadovanými a skutočnými prínosmi a nákladmi a prečo neboli predvídané v doložke vybraných vplyvov (príslušných analýzách vybraných vplyvov)?
- Ktoré konkrétne náklady či prínosy boli v ex ante fáze nadhodnotenú či podhodnotenú? Došlo v tomto smere k nejakému systematickému kresleniu?

6.3 Nezamýšľané dôsledky

Nezamýšľané dôsledky regulácií sú výsledky/efekty, ktoré vzišli z aplikačnej praxe právneho predpisu a neboli predkladateľom vopred predvídané. Nezamýšľané dôsledky môžu byť zistené napr. v rámci hodnotenia reálnych nákladov a prínosov právneho predpisu, alebo počas ex post konzultácií s dotknutými subjektmi. V prípade ich identifikácie je potrebné sa na ne zamerať samostatne (pokiaľ ide o ich typ, smer pôsobenia, rozsah, okruh nimi dotknutých subjektov a pod.) Nezamýšľané dôsledky majú veľký vplyv na účinnosť právneho predpisu a môžu ovplyvniť vybranú alternatívu riešenia (pričom optimálna mohla byť iná alternatíva).

Súčasťou snahy o kvalitnú tvorbu právnych predpisov musí byť minimalizácia nezamýšľaných dôsledkov. Preto je z ich výskytu treba vyvodit' konkrétne poučenie pre skvalitnenie procesu RIA a podrobne analyzovať príčinu tohto výskytu. Predovšetkým je potrebné zaoberať sa otázkou, aké faktory vyvolali nezamýšľané dôsledky a či bolo možné ich predvídať v ex ante procese (SR: v rámci posúdenia alternatív?), aké aspekty pôsobenia právneho predpisu (vrátane prípadných kategórií dotknutých subjektov) boli v doložke vybraných vplyvov vynechané a z akého dôvodu.

Za nezamýšľané dôsledky v rámci ex post hodnotenia nemožno považovať dôsledky právneho predpisu vyvolané jeho zmenami v parlamentných fázach legislatívneho procesu podľa bodu 3.1.1 (nezohľadnených v doložke vybraných vplyvov). Tieto vplyvy je potrebné v rámci príslušnej analýzy od neplánovaných dôsledkov odlišit'.

Nezávisle na tom, či sa pri ex post hodnotení zistili nezamýšľané dôsledky právneho predpisu, je vhodné vyhodnotiť ich riziko pri jeho prípadnom budúcom pôsobení, a to s ohľadom na odlišný východiskový stav daný zmenami spoločenského prostredia (ekonomickými, technologickými a pod.) v medziobdobí.

Časť 6.3 by mala poskytnúť odpovede na nasledovné otázky:

- 6.3.1 Aké konkrétne nezamýšľané dôsledky boli pri právnom predpise zistené? Akých kategórií subjektov sa dotýkajú a akým spôsobom? Aký je ich rozsah a závažnosť? Aký majú vplyv na celkovú účinnosť právneho predpisu? Aké faktory mali vplyv na vznik nezamýšľaných dôsledkov? Ktoré aspekty pôsobenia právneho predpisu, či kategórie dotknutých subjektov neboli predvídané v ex ante fáze a prečo?
- 6.3.2 Aké je riziko nezamýšľaných dôsledkov pri prípadnom ďalšom pôsobení právneho predpisu v budúcnosti? Aké sú možnosti, ako týmto dôsledkom predísť?

7 Hľadanie efektívnejšieho riešenia – alternatívy

Aj v prípade, keď je v bode 4. vyhodnotený, že právny predpis je stále potrebný a efektívny, je dobré sa zaoberať jeho efektívnosťou i v širšom zmysle - teda či napriek jeho efektívnosti neexistuje vhodnejšie riešenie na dosiahnutie daného účelu. Takéto zamyslenie je relevantné aj v prípade dobre fungujúcich právnych predpisov bez závažnejších negatívnych vplyvov, pretože aj tu môže byť priestor pre ďalšie zefektívnenie (napr. pokiaľ ide o zníženie administratívnej záťaže, zlepšenie pomeru prínosov a nákladov, vyššiu mieru ich dodržiavania).

Hľadanie ďalších možností riešenia pri skvalitňovaní právnych predpisov je obzvlášť dôležité v prípadoch, keď právny predpis nenaplnia svoje ciele alebo jeho náklady prevyšujú prínosy, pričom stále existuje potreba dosiahnuť tieto ciele a nie je možné ich dosiahnuť inak ako právnym predpisom.

Pri hľadaní ďalších možností je vhodné využiť varianty posudzované v doložke vybraných vplyvov (upravené s ohľadom na vzniknuté zmeny), alebo i podnety konzultovaných subjektov a verejnosti. V prípade právnych predpisov transponujúcich európske smernice je možné využiť porovnanie transpozičných úprav ďalších členských štátov.

Každú nájdenú alternatívu riešenia je vhodné v relevantných aspektoch porovnať s hodnotenou právnym predpisom (najmä pokiaľ ide o prínosy a náklady). V prípade takýchto porovnaní je nulovým variantom práve hodnotený právny predpis.

Táto časť by mala poskytnúť odpovede na nasledovné otázky:

- 7.1 Aké alternatívne riešenia boli uvedené v doložke v ex ante fáze?
- 7.2 Existuje vhodnejšie riešenie k dosiahnutiu cieľov hodnoteného právneho predpisu, ako je jeho aktuálna právna úprava? Ak áno, spočíva toto vhodnejšie riešenie v čiastočnej modifikácii právneho predpisu, alebo je potrebné prijať koncepčne odlišný právny predpis? V čom konkrétne je prípadné alternatívne riešenie vhodnejšie (vyššia miera splnenia cieľov, efektívnejší pomer prínosov a nákladov, atď.)?

8 Vhodnosť nastavenia prieskumu

Časť týkajúca sa vhodnosti nastavenia ex post hodnotenia v ex ante fáze je v podmienkach SR nedostatočná. Doložku vybraných vplyvov bude potrebné v rámci novely JM aktualizovať a doplniť o skutočnosti uvedené v kapitole 3.1).

Vykonávanie ex post hodnotenia právneho predpisu na základe predchádzajúceho nastavenia v ex ante fáze (t. j. nastavenia jeho termínu, indikátorov a spôsobu zberu dát a prípadné praktické ťažkosti, na ktoré predkladateľ počas hodnotenia narazí) môže pritom odhaliť nedostatky v pôvodnom nastavení hodnotenia, alebo naopak potvrdiť jeho vhodnosť. Tieto skúsenosti je namieste systematicky vyhodnocovať a zaznamenávať, aby poslúžili ako informácie pre nastavenie ex post hodnotenia v budúcich doložkách vybraných vplyvov k právnym predpisom, ktoré sú v relevantných ohľadoch podobné.

V tomto smere je potrebné analyzovať, či:

- 8.1 Bol termín zvolený pre ex post hodnotenie vhodný, oneskorený (t. j. právny predpis bolo namieste zmeniť či zrušiť už skôr) či predčasný (neumožňujúci ešte plné posúdenie účinkov právneho predpisu)? Prípadne aký termín by bol najvhodnejší?
- 8.2 Bol optimálne nastavený súbor indikátorov, t. j. sú indikátory vhodné na stanovenie, či bol cieľ predpisu splnený? Je možné pre indikátory zaistiť relevantné zdroje dát?
- 8.3 Boli k dispozícii všetky potrebné dáta? Boli využité všetky zhromaždené údaje? Bol zvolený spôsob ich zberu efektívny? Boli niektoré získané dáta nevyužité? Bolo by dáta možné získať aj efektívnejším spôsobom?
- 8.4 Návrhy na zlepšenie budúceho ex post hodnotenia na základe doterajších skúseností.
- 8.5 Ďalšie informácie a postrehy predkladateľa súvisiace s nastavením ex post hodnotenia, pre ktoré nie je priestor v ostatných častiach formuláru. Problémy pri vykonávaní ex post hodnotenia.

V prípade, že bol pre ex post hodnotenie nastavený predčasný termín, t. j. k danému okamihu ešte nie je možné účinky právneho predpisu zmysluplne vyhodnotiť, namiesto ex post hodnotenia v pôvodnom termíne sa na základe tohto záveru môže stanoviť nový, vhodnejší termín. Analýza nevhodnosti pôvodného termínu sa potom zaznamená až v príslušnej časti formuláru k reálne vykonanému ex post hodnoteniu v novom termíne.

Pri zistení nevhodnosti pôvodne zvolených indikátorov, napr. v prípade absencie dát, sa okruh indikátorov použitých pre preskúmanie účelnosti primerane upraví v rozsahu, ktorý umožňuje napr. dostupnosť dát.

9 Podklady

Popíšu sa všetky podklady/zdroje, ktoré boli použité počas ex post hodnotenia:

9.1 Zdroje dát, s rozlíšením na:

- bežne dostupné (napr. štatistiky ŠÚ SR),
- získané špeciálne pre účely ex post hodnotenia (napr. údaje od orgánu verejnej moci, ktoré sú zisťované na základe povinnosti uvedenej v hodnotenom právnom predpise),
- odborné analýzy, štúdie – vrátane odkazov, umožňujúcich ich vyhľadanie, ďalej subjekty zapojené do ex post konzultácií a pod.

9.2 Predpoklady, metódy a modely použité pri vyhodnení účinkov právneho predpisu, vrátane ich obmedzení a miery presnosti.

10 Zhrnutie a záver k hodnotenému právnomu predpisu

V nadväznosti na ex post vyhodnotenie právneho predpisu vo vyššie uvedených častiach, predkladateľ zhrnie všetky najpodstatnejšie výsledky ex post hodnotenia a urobí záver ohľadom ďalšej existencie hodnoteného právneho predpisu (t. j. potrebu jeho zachovania, zmeny, či zrušenia), ktorý následne premietne v ďalších legislatívnych aktivitách (napr. návrh novely právneho predpisu).

Zmena právneho predpisu v tomto kontexte zahŕňa jeho akúkoľvek zmenu, od jeho čiastočnej modifikácie pri zachovaní jeho podstaty (napr. zmena iba niektorých paragrafov)

až po jeho nahradenie koncepčne odlišným právnym predpisom. Pre poučenie pre budúcu tvorbu ďalších právnych predpisov je však vhodné tieto prípady rozlíšiť.

Konkrétny záver vychádza z posúdenia potrebnosti právneho predpisu a jeho efektivity, t. j. predovšetkým z vyhodnotenia nosných častí č. 4 a 6.

Medzi najpodstatnejšie výsledky ex post hodnotenia patria zistenia, či:

- 10. 1 Boli splnené ciele právneho predpisu – v prípade odpovedí nie/čiastočne je potrebné uviesť aj dôvody tohto stavu.
- 10. 2 Boli skutočné vplyvy materiálu rovnaké ako vplyvy odhadované v ex ante fáze, - ak nie, je potrebné uviesť dôvody rozdielov.
- 10. 3 Vznikli nové vplyvy/nezamýšľané dôsledky – ak áno, je potrebné uviesť odôvodnenie týchto zmien.
- 10.4 Vzišli z ex post hodnotenia niektoré regulácie práva, povinnosti, sankcie (vyplývajúce z niektorých paragrafov) ktoré nie sú už ďalej potrebné pre riešenie problému a je možné ich zrušiť – t. j. uplatní sa princíp One-in-One-Out*? Zároveň sa uvedie termín, dokedy sa regulácia odstráni.
- 10.5 Právny predpis na základe vykonaného ex post hodnotenia je potrebné zachovať/ zmeniť/ zrušiť.

* zrušenie jednej regulácie a jej nahradenie v prípade novely v súlade s princípom **ONE-IN ONE-OUT**, jeho podrobné rozpracovanie a príprava v roku 2020

Vyhodnotenie:

Právny predpis je možné **zachovať**, pokiaľ

- je naďalej potrebný na riešenie problému, a zároveň
- dosahuje (aspoň z prevažnej miery) svoje ciele, pričom jeho náklady nie sú nepomerne vysoké vo vzťahu k prínosom a
- neexistuje vhodnejšia alternatíva riešenia problému.

Právny predpis je potrebné **zmeniť**, ak

- je naďalej potrebný na riešenie problému, a zároveň
- dosahuje (aspoň z určitej miery) svoje ciele, pričom jeho náklady nie sú nepomerne vysoké vo vzťahu k prínosom a
- existuje vhodnejšia alternatíva k riešenia problému (v podobe čiastkovej modifikácie danej právneho predpisu, vedúcej k jeho zefektívneniu).

Právny predpis je potrebné **zrušiť**, ak

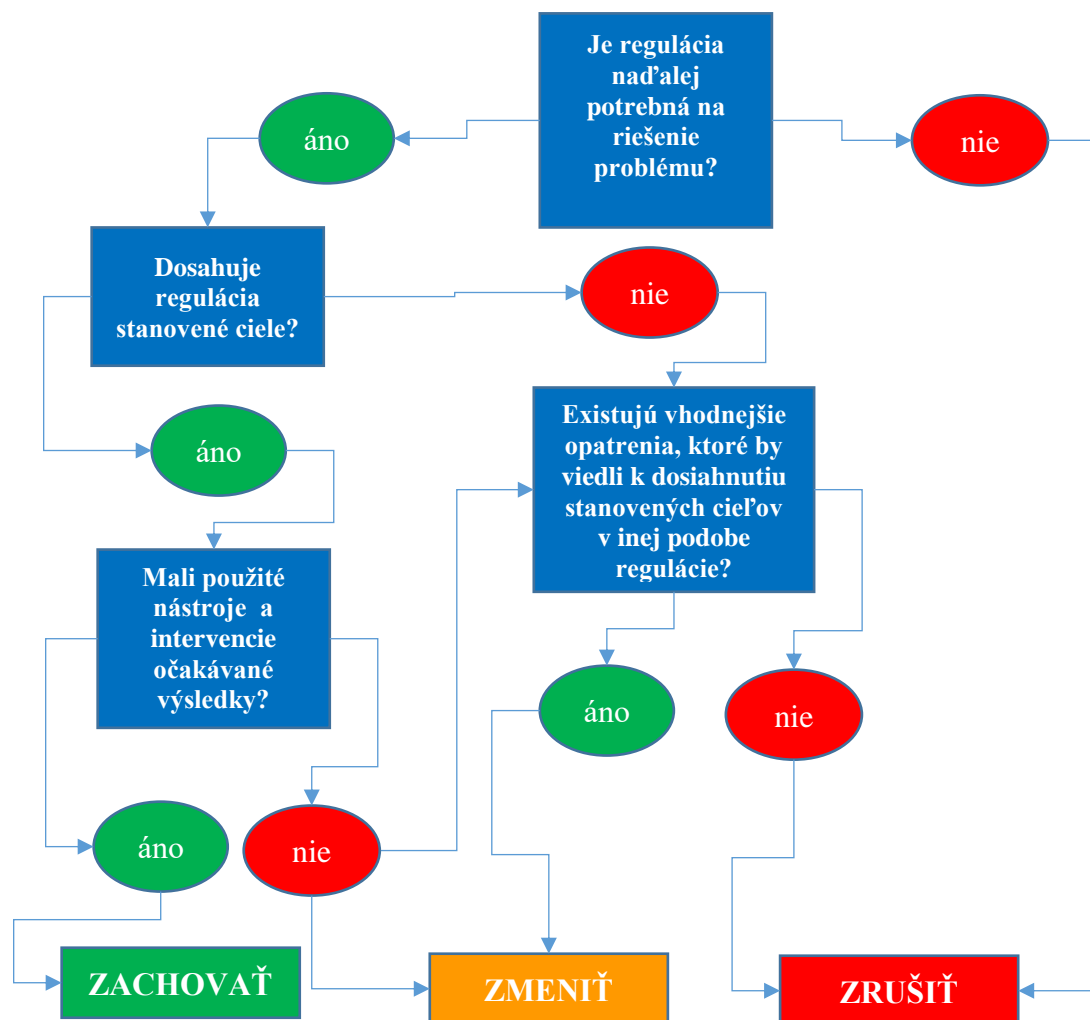
- nie je naďalej potrebný (problém je už vyriešený a na udržanie tohto stavu nie je regulácia potrebná) alebo
- nedosahuje stanovené ciele, popr. ich dosahuje iba za cenu neprimerane vysokých nákladov v porovnaní s prínosmi.

Pri hodnotení daných kritérií je nutné brať do úvahy účel právneho predpisu, t. j. či rieši daný problém a závery zakladať len na skutočnostiach, ktoré sú relevantné pre budúcnosť. Napr. ak právny predpis k okamihu ex pot hodnotenia nedosiahol svoje ciele, avšak sú viditeľné trendy nasvedčujúce ich dosiahnutiu v blízkej budúcnosti, nie je potrebné jeho zrušenie.

Podobne nie je vhodné zohľadňovať v záveroch len veľké počiatočné investičné náklady. Môže nastať situácia, kedy celkové náklady právneho predpisu za hodnotené obdobie sú výrazne vyššie ako jeho prínosy. Ak sa ale tieto náklady uskutočnili už na začiatku, t. j.

bezprostredne po zavedení právneho predpisu (napr. investície do vybavenia potrebného na splnenie zákonných povinností), pričom v bode ex post hodnotenia aktuálne prínosy preyšujú náklady, v tejto situácii môže byť vhodnejšie právny predpis zachovať.

Obrázok 6 Hodnotiaci proces



Zdroj: vlastné spracovanie

11 Plánovanie ďalšieho ex post hodnotenia

Predovšetkým v prípade zachovania hodnoteného právneho predpisu v nezmenenej podobe je potrebné zaoberať sa vhodným nastavením parametrov jeho ďalšieho ex post hodnotenia. Každý právny predpis je potrebné skúmať opakovane, pretože aj účinky predpisu, ktorý doteraz optimálne naplňal svoj účel, môžu v budúcnosti nadobudnúť negatívny charakter v dôsledku zmien okolitého prostredia (súvisiacich právnych predpisov, spoločenského, ekonomického či technologického vývoja a pod.), prípadne pod vplyvom týchto faktorov môže príslušný právny predpis stratiť opodstatnenie, či k nemu môže vzniknúť vhodnejšia alternatíva (vrátane možnosti riešenia problému bez regulačného zásahu).

Pri nastavení termínu, indikátorov a zberu dát pre ďalšie preskúmanie sa zohľadnia skúsenosti z vykonaného ex post hodnotenia, najmä z hodnotenia jeho vhodnosti, a tiež sa vezme v úvahu zmenený východiskový stav (napr. ak uskutočnené spoločenské,

ekonomické či technologické zmeny vyvolávajú riziko nového typu nežiaducich dôsledkov právneho predpisu, je k ich monitorovaniu potrebné doplniť zodpovedajúce indikátory a zabezpečiť zber potrebných dát. Iný príklad: ak vývoj v niektorej z týchto spoločenských oblastí nadobúda na dynamickosti, je vhodné zodpovedajúcim spôsobom skrátiť lehotu vykonania ďalšieho ex post hodnotenia).

Vo výnimočných prípadoch nie je nastavenie ďalšieho ex post hodnotenia potrebné, napr. ak sa v relatívne blízkej budúcnosti očakávajú výrazné zmeny danej oblasti v dôsledku implementácie predpisov EÚ). Toto rozhodnutie je však potrebné primerane odôvodniť.

Časť 11. je v zmysle vyššie uvedeného potrebné vyplniť nasledovne:

- 11.1 Uvedenie termínu ďalšieho ex post hodnotenia, t. j. v akom intervale bude nasledovať (uviesť počet rokov, v prípade predpisov s vplyvom na podnikateľské prostredie je tento údaj povinne 3 roky).
- 11.2 Uvedenie indikátorov, ktoré budú určovať splnenie cieľa predpisu. Indikátory môžu byť rovnaké ako v doložke z ex ante fázy, alebo v prípade potreby je možné ich aj zmeniť. Tieto zmeny je potrebné odôvodniť. Indikátorom splnenia cieľa predpisu môžu byť iba také údaje, u ktorých predkladateľ vie o ich relevantných zdrojoch, pričom uprednostniť treba indikátory, k údajom ktorých sa realizuje štatistické zisťovanie. V opačnom prípade je potrebné zabezpečiť cielený zber dát len na účely ex post hodnotenia (bližší popis v kapitole 3.1 C).
- 11.3 Uvedenie spôsobu zberu dát (napr. ex post konzultácie, sledovanie štatistických údajov a pod.) a predpokladané zdroje týchto dát (napr. Štatistický úrad SR, Finančná správa SR a pod.).
- 11.4 Uvedenie relevantných dôvodov, pre ktoré nie je potrebné vykonať ďalšie ex post hodnotenie

5. Formulár pre vykonanie ex post hodnotenia právneho predpisu

1. Základné identifikačné údaje právneho predpisu
1.1 Číslo a názov (úplná citácia podľa bodu 46.1 prílohy č. 1 k Legislatívnym pravidlám vlády Slovenskej republiky)
1.2 Predkladateľ Číslo legislatívneho procesu (Slov-Lex) Link na schválený materiál
1.3 Číslo parlamentnej tlače Link na materiál v NR SR
1.4 Nadobudnutie účinnosti (aj čiastkové účinnosti)
1.5 Pôvod právnej úpravy (SR, EÚ, iné) 1.5.1. Názov preberaného právne záväzného aktu Link na predpis na portáli Eur-Lex

2. Väzba na ďalšie právne predpisy a regulácie
2.1 Vykonávacie právne predpisy
2.2 Väzba na iné legislatívne materiály
2.3 Väzba na nelegislatívne materiály

3. Prehľad zmien oproti doložke vybraných vplyvov a analýze vybraných vplyvov, vypracovaných podľa Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov v ex ante fáze
3.1 Zmeny právneho predpisu
3.1.1 Zmeny vládneho návrhu zákona po schválení v NR SR (ak relevantné)
3.1.2 Následné novely hodnoteného právneho predpisu
3.2 Zmeny súvisiacich právnych predpisov

3.3 Kontextové zmeny (monitoring prostredia)
3.3.1 Ekonomické
3.3.2 Sociálne
3.3.3 Demografické
3.3.4 Technologické
3.3.5 Politické (zmena vládnych priorít)

4. Účelnosť, účinnosť právneho predpisu a dotknuté subjekty (vyplnenie podľa doložky vybraných vplyvov)
4.1 Účelnosť
4.1.1 Problém riešený právnym predpisom:
4.1.2 Je právny predpis účelný na riešenie tohto problému? <input type="checkbox"/> úplne <input type="checkbox"/> čiastočne <input type="checkbox"/> vôbec Ak nie/čiastočne, aké sú dôvody:
4.1.3 Bol problém vyriešený? <input type="checkbox"/> úplne <input type="checkbox"/> čiastočne <input type="checkbox"/> vôbec Ak nie, odôvodnite:
4.2 Účinnosť
4.2.1 Pôvodný cieľ/ ciele:
4.2.2 Naplnenie cieľa/ cieľov <input type="checkbox"/> úplne <input type="checkbox"/> čiastočne <input type="checkbox"/> vôbec

4.2.3 Konkrétne odôvodnenie nenaplnenia cieľov
4.2.4 Relevancia cieľa/cieľov do budúcnosti
4.3 Dotknuté subjekty a ich počet
<p>Ex ante:</p> <p>Ex post:</p> <p>Dôvody rozdielného počtu (ak relevantné):</p>

5. Ex post konzultácie (spätná väzba)
5.1 Subjekty, ktoré pravidelne poskytujú spätnú väzbu k fungovaniu právneho predpisu v praxi (napr. pracovné skupiny)
5.2 Subjekty, s ktorými boli uskutočnené konzultácie ad hoc pre potreby vykonania ex post hodnotenia
5.3 Termín a časový rozsah ex post konzultácií
5.4 Vznesené pripomienky voči fungovaniu právneho predpisu v praxi
5.5 Podnety na úpravu právneho predpisu
5.6 Výsledok ex post konzultácií (hlavné body konzultácií a spôsob vyhodnotenia pripomienok a podnetov)
5.6.1 Pripomienky/podnety, ktoré budú zvažované v prípadnej ďalšej novele:
5.6.2 Pripomienky/podnety, ktoré nebudú zvažované v prípadnej ďalšej novele:
Odôvodnenie:

6. Vplyvy právneho predpisu, jeho efektívnosť a nezamýšľané dôsledky
(vyplnenie podľa doložky vybraných vplyvov a príslušných analýz)

6.1 Vplyvy právneho predpisu

6.1.1 Vplyvy skúmaného právneho predpisu v ex ante a ex post fáze

Vplyvy v jednotlivých oblastiach podľa jednotnej metodiky*	Pozitívne		Žiadne		Negatívne	
	Ex ante	Ex post	Ex ante	Ex post	Ex ante	Ex post
Vplyvy na rozpočet verejnej správy z toho rozpočtovo zabezpečené vplyvy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vplyvy na podnikateľské prostredie z toho vplyvy na MSP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sociálne vplyvy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vplyvy na životné prostredie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vplyvy na informatizáciu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vplyvy na služby verejnej správy pre občana, z toho vplyvy služieb verejnej správy na občana	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vplyvy na procesy služieb vo verejnej správe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

* Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov

6.2 Efektívnosť právneho predpisu

6.2.1 Vyhodnotenie reálnych nákladov a prínosov pre podnikateľské prostredie

Náklady	Náklady na 1 podnikateľa		Náklady na celé podnikateľské prostredie	
	Ex ante	Ex post	Ex ante	Ex post
<i>Priame finančné náklady</i>				
<i>Nepriame finančné náklady</i>				
<i>Administratívne náklady</i>				
<i>Celkové náklady regulácie</i>				

Náklady:

(v prípade, že nie je k dispozícii kvantifikácia nákladov, poskytnúť kvalitatívny popis)

Prínosy: (v prípade, že nie je k dispozícii kvantifikácia prínosov, poskytnúť kvalitatívny popis)
6.2.2 Predpoklad zmien nákladov a prínosov pre budúcnosť
6.2.3 Porovnanie predpokladaných (ex ante) a skutočných (ex post) nákladov a prínosov (slovný popis podľa časti 6.1.2)
6.2.4 Konkrétne odôvodnenie prípadných rozdielov
6.3 Nezamýšľané dôsledky
6.3.1 Aktuálne nezamýšľané dôsledky Odôvodnenie ich výskytu:
6.3.2 Možné budúce nezamýšľané dôsledky Možnosti, ako predísť týmto dôsledkom:

7. Hľadanie efektívnejšieho riešenia – alternatívy
7.1 Alternatívne riešenia navrhované a posudzované v ex ante fáze
7.2 Efektívnejšie alternatívy, identifikované počas implementácie právneho predpisu <input type="checkbox"/> áno <input type="checkbox"/> nie Ak áno, aké:

8. Vhodnosť nastavenia ex post hodnotenia
8.1 Termíny
8.2 Indikátory
8.3 Zber dát
8.4 Prípadné poučenie pre budúce ex post hodnotenie
8.5 Poznámky

9. Podklady
9.1 Zdroje dát
9.2 Popis použitých predpokladov a metód

10. Zhrnutie a záver k hodnotenému právnenému predpisu
<p>10.1 Boli splnené ciele právneho predpisu?</p> <p><input type="checkbox"/> áno</p> <p><input type="checkbox"/> nie</p> <p><input type="checkbox"/> čiastočne</p> <p>Odôvodnenie:</p>
<p>10.2 Boli skutočné vplyvy materiálu rovnaké ako vplyvy odhadované v ex ante fáze?</p> <p><input type="checkbox"/> áno</p> <p><input type="checkbox"/> nie</p> <p>Ak nie, odôvodnite:</p>
<p>10.3 Vznikli počas implementácie materiálu nové vplyvy/nezamýšľané dôsledky?</p> <p><input type="checkbox"/> áno</p> <p><input type="checkbox"/> nie</p> <p>Ak áno, aké:</p>
<p>10.4 Vzišli z ex post hodnotenia niektoré regulácie (náklady, povinnosti vyplývajúce z niektorých §) ktoré nie sú potrebné a je možné ich zrušiť (princíp One-in-One-out)?</p> <p><input type="checkbox"/> áno</p> <p><input type="checkbox"/> nie</p> <p>Ak áno, uveďte ktoré konkrétne (názov, odkaz na lokalizáciu v rámci právneho predpisu - §, ods., č. atď.), spolu so skutočnými nákladmi regulácie, zistenými v rámci ex post hodnotenia a termínom odstránenia regulácie.</p>
<p>10.5 Právny predpis na základe vykonaného ex post hodnotenia jeho účelnosti je potrebné:</p> <p><input type="checkbox"/> zachovať</p> <p><input type="checkbox"/> zmeniť</p>

zrušiť

Odôvodnenie:

11. Plánovanie ďalšieho ex post hodnotenia
11.1 Termín ďalšieho ex post hodnotenia
11.2 Indikátory splnenia cieľa/cieľov právneho predpisu
11.3 Zber dát
11.4 Odôvodnenie nepotrebnosti ďalšieho ex post hodnotenia

6. Návrh ďalšieho postupu – pilotné projekty ex post hodnotenia

Z akčného plánu RIA 2020 vyplýva pre ÚOŠS úloha **Vypracovať analýzu účelnosti a efektívnosti v súlade s platnou metodikou ex post hodnotenia k vybranej regulácii – pilotný projekt**, s termínom do 31. 12. 2020.

Pre účely pilotných projektov bude použitá metodika ex post hodnotenia, ktorá je obsahom materiálu predkladaného na poradu vedenia MH SR. Cieľom pilotných projektov je **otestovanie tejto metodiky v praxi a na základe výsledkov testovania jej následné dopracovanie** a predloženie na schválenie vláde SR do konca roka 2020. Vzhľadom na túto ambíciu sa bude MH SR snažiť, aby sa pilotné projekty uskutočnili **v prvej polovici roka 2020**.

Predkladaná verzia ex post metodiky sa v tejto fáze zameriava na legislatívu a v rámci posudzovania skutočných vplyvov regulácie na vplyvy na podnikateľské prostredie. V roku 2020 bude v rámci pilotných projektov rozšírená i o ostatné sledované vplyvy v zmysle JM a tiež bude doplnená i o ex post hodnotenie nelegislatívnych materiálov.

Tento prístup testovania metodiky je v SR ojedinelý, má však ambíciu, aby bola metodika vypracovaná čo najviac participatívnym spôsobom, t. j. aby ju i rezorty mohli otestovať a vyjadriť sa k jej funkčnosti už v procese jej tvorby. Tento prístup by mal zároveň predísť potrebe novelizácie metodiky krátko po jej zavedení do praxe. Počas pilotných projektov by sa mali totiž **prejaviť najväčšie nedostatky implementačnej praxe**, ktoré budú vo finálnej verzii metodiky odstránené.

Keďže systematické ex post hodnotenie v SR dosiaľ absentovalo, neexistujú domáce príklady dobrej praxe, z ktorých by sa dalo vychádzať. To je jeden z ďalších dôvodov, prečo považujeme za potrebné nami navrhnutú metodiku najprv otestovať v praxi. Dôležitým faktorom je aj **zapojenie všetkých ÚOŠS**, ktoré sú predkladateľmi materiálov do legislatívneho procesu. Pre relevantnosť ex post hodnotenia je dôležité, aby z neho neboli vynechané žiadne subjekty a rovnako, aby sa týkalo celého legislatívneho prostredia.

Každý ÚOŠS si môže pre účely pilotného projektu vybrať **právny predpis podľa svojho uváženia**, po konzultácii s MH SR. Regulácia by mala spĺňať tieto podmienky:

- obsahuje regulácie (najmä práva, povinnosti a sankcie) a vybrané vplyvy (najmä vplyvy na podnikateľské prostredie),
- vypracovaná ideálne po roku 2015 (aby obsahovala doložku vybraných vplyvov podľa aktuálnej Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov), nie novelizovaná,
- v účinnosti ideálne 3-4 roky,
- menší až stredný rozsah právneho predpisu.

Pri pilotných projektoch sa plánuje využiť navrhovaný **nový prístup k posudzovaniu vybraných vplyvov**, ktorý zahŕňa **škálovanie vplyvov** a **sémantický rozklad právneho predpisu**. Tento prístup nebol zatiaľ oficiálne predstavený všetkým ÚOŠS, bol už však otestovaný na príklade návrhu zákona o dohľade v oblasti ochrany spotrebiteľa a o zmene a doplnení niektorých zákonov (predkladateľ: MH SR, LP/2019/496), ktorý je aktuálne predložený na rokovanie vlády SR. Nový prístup je výstupom národného projektu *Zlepšovanie podnikateľského prostredia na Slovensku a hodnotenie politik v kompetencii Ministerstva hospodárstva SR*, financovaného z OP EVS.

Škálovanie vplyvov predstavuje medzistupeň medzi kvalitatívnym a kvantifikovateľným vyhodnotením vplyvov. Uvedomujeme si, že nie všetky vplyvy sa dajú kvantitatívne vyjadriť, resp. na ich kvantitatívne vyjadrenie nie sú k dispozícii relevantné dáta. V takýchto prípadoch by predkladateľ mal minimálne vedieť odhadnúť, na základe vopred známych rozpätí, zaradiť takéto vplyvy aspoň na stupnici malé – stredné – veľké. V prvej fáze otestujeme škálovanie na vplyvoch na podnikateľské prostredie, avšak našou ambíciou je mať touto metódou posúdené všetky vybrané vplyvy. Vyžaduje si to však intenzívnu komunikáciu a nastavenie kritérií zo strany členov Komisie RIA. Okrem kritérií škálovania vplyvov na podnikateľské prostredie MH SR pripravilo aj kritériá škálovania sociálnych vplyvov, o ktorých komunikuje s MPSVR SR, vecne zodpovedným za tieto vplyvy.

Sémantický rozklad právneho predpisu znamená jeho rozloženie na štyri základné typy regulácií:

- práva,
- povinnosti,
- sankcie,
- vymedzenia.

Ďalším krokom je vytvorenie zoznamu **dotknutých subjektov**, ktorých sa právny predpis týka. Dotknuté subjekty sú následne prepojené s jednotlivými základnými typmi regulácií (ku každému právu, povinnosti, sankcii a vymedzeniu sú priradené aj konkrétne dotknuté subjekty).

Sémantický rozklad **uľahčí prácu predkladateľovi** pri posudzovaní vplyvov aj pri ex post hodnotení tým, že predkladateľ nemusí vyhľadávať a identifikovať všetky typy regulácií; na tento účel poslúži práve sémantický rozklad, ktorý zabezpečí, aby z posudzovania nebola vynechaná žiadna regulácia.. Zároveň takto napomáha komplexnosti posúdenia vplyvov, aby podľa paragrafového znenia bola každá regulácia s vplyvom na niektorú z vybraných oblastí zanalyzovaná v príslušnej analýze.

Špecifický prístup si bude vyžadovať ex post hodnotenie regulácií, ktoré **sú transpozičnými opatreniami európskej legislatívy**. Pri príprave európskej legislatívy je vypracúvaná analýza dosahov regulácie (Impact Assessment), európska legislatíva tiež podlieha posudzovaniu ex post (fitness check). Ak je nutná zmena legislatívy, Európska komisia iniciuje legislatívny proces, ktorého sa zúčastňujú aj členské štáty, po prijatí aktov EÚ sa mení legislatíva národná. Na úrovni EÚ teda prebieha určité ex post hodnotenie a sú doň zapojené členské štáty (výstupy poskytujú členské štáty Európskej komisii, ktorá následne zhodnotí o. i. aktuálnosť, účelnosť, či potrebu danej regulácie). V súvislosti s uvedeným je nutné konštatovať, že ex post hodnotenie je najúčinnjšie vykonávať pri „domácej legislatíve“, ktorá vzišla z prostredia a potrieb SR. Mnohé právne predpisy, okrem problémov v SR, riešia zároveň i transpozíciu EÚ legislatívy, preto bude potrebné navrhnuť špecifický prístup k ex post hodnoteniu takýchto regulácií. Počas pilotných projektov budú diskutované detaily ohľadom rozsahu a spôsobu ex post hodnotenia týchto regulácií.

Ideou pilotných projektov je vykonať ex post hodnotenie práve na sémanticky rozložených právnych predpisoch. Rozklad by malo pre ÚOŠS zabezpečiť MH SR v rámci národného projektu. Vzhľadom na obmedzené finančné a časové možnosti je preto potrebná konzultácia výberu právneho predpisu s MH SR.

Závery

Predkladaná metodika prezentuje východiskový stav ex post hodnotenia regulácií v podmienkach SR (vrátane aktuálnych obmedzení súčasnej situácie a návrhov riešenia týchto obmedzení) a návrh formulára na ex post hodnotenie právnych predpisov, so zameraním na vplyvy na podnikateľské prostredie pri posudzovaní skutočných vplyvov regulácie.

V priebehu roka 2020 bude metodika rozšírená i o ďalšie vplyvy v zmysle JM a použitá v rámci pilotných projektov na jednotlivých ministerstvách a iných ÚOŠS, zodpovedných za tvorbu regulácií. Je snahou MH SR, aby metodika pre ex post hodnotenie regulácií bola tvorená čo najviac participatívnym spôsobom a bola rezortmi otestovaná na praktických príkladoch ešte pred jej schválením vládou SR.

Výsledná metodika, ktorá bude predložená vláde SR v decembri 2020, by mala obsahovať:

- výsledky pilotných projektov ex post hodnotenia na rezortoch a ÚOŠS,
- zapracovanie ostatných vplyvov v sledovaných oblastiach v zmysle JM,
- podrobnejšie rozpracované teoretické východiská ex post hodnotenia a príklady dobrej praxe zo zahraničia,
- štruktúru metodiky pre ex post hodnotenie nelegislatívnych materiálov,
- výsledky diskusie k procesu po vykonaní ex post hodnotenia (alternatívy kontroly ex post hodnotenia, záväznosť výsledkov ex post hodnotenia pre predkladateľa),
- možnosti implementácie princípu ONE-IN ONE-OUT v podmienkach SR.

V súvislosti so správnym nastavením vykonávania ex post hodnotenia právnych predpisov v zmysle kapitoly 3 je potrebné v rámci novelizácie JM urobiť nasledovné zmeny v bode 8.

Preskúmanie účelnosti doložky vybraných vplyvov:

- premenovať bod 8. Preskúmanie účelnosti na „Nastavenie ex post hodnotenia“
- vyplnenie bodu 8 zmeniť z dobrovoľného na povinné,
- doplniť pre potreby ex post hodnotenia 1. termín ex post hodnotenia, 2. indikátory, 3. zber dát,
- po schválení právneho predpisu v NR SR povinnosť predkladateľa zhodnotiť zmeny oproti vládnemu návrhu a na základe nich upraviť nastavenie ex post hodnotenia.

Základné pojmy

Cieľ – jasné a čo najpresnejšie stanovenie toho, čo by mala intervencia dosiahnuť. Každá intervencia je navrhovaná vo vzťahu k strategickému cieľu, väčšinou na úrovni programu. Tento cieľ určuje celkovú stratégiu ktorej, po rozmenení na drobné, dostávame niekoľkých špecifických cieľov na úrovni projektov/priorít. **Strategický cieľ** je vyjadrený vplyvom (napr. znížením nezamestnanosti), kým **špecifické ciele** by sa mali premietnuť do výsledkov (napr. zlepšenie šance zamestnať sa pre dlhodobo nezamestnaných prostredníctvom školenia). Niekedy sa uvádzajú aj **operatívne ciele** a tie sú vyjadrené vo výstupoch (napr. zrealizovať školenie dlhodobo nezamestnaných).⁵

Efektivita (efektívnosť) – pomer vstupov na výstupy a výsledky (typicky analýza nákladov a prínosov); posudzuje, ako boli vstupy prostredníctvom aktivít premenené na plánované výstupy a výsledky a to v zmysle kvality, kvantity a času a pýta sa tiež, či by sa dali podobné výsledky dosiahnuť inými prostriedkami, za nižšiu cenu, či v kratšom čase a či bola zvolená najvhodnejšia alternatíva riešenia problému.

Evaluácia (hodnotenie) - evaluácia je prekladom anglického slova „evaluation“, ktorého základom je „value“ t. j. hodnota. Znamená posúdenie intervencií vo vzťahu k explicitným kritériám na základe informácií, ktoré boli špeciálne zozbierané na tento účel. Evaluácia sa na rozdiel od monitorovania realizuje v určitom bode programového cyklu a môže sa uskutočniť aj pred samotnou realizáciou alebo po jej ukončení a analyzované.⁶

Ex ante posudzovanie vplyvov – systematické posudzovanie regulácií pred ich uvedením do praxe (najčastejšie pomocou procesu posudzovania vplyvov – RIA) voči jasne definovaným cieľom, vrátane merania prínosov a nákladov, s dôvodom zisťovania, či je plánovaná intervencia opodstatnená.

Ex post hodnotenie – systematické vyhodnocovanie regulácií po ich implementácii do praxe voči jasne definovaným cieľom, vrátane merania prínosov a nákladov, s dôvodom zisťovania, či je regulácia aktuálna a či náklady s ňou spojené sú opodstatnené.

Indikátor (ukazovateľ) – charakteristiky, ktoré môžeme merať a ich kvantitatívne meranie odráža zmeny, ktoré súvisia s intervenciou. Hovoríme im aj **objektívne overiteľné ukazovatele**, lebo popisujú ciele intervencie v merateľných veličinách. Ich špecifikovanie je základom pre monitorovací systém pretože pomáhajú merať zmenu, ktorá sa udiala v porovnaní s plánom a to v zmysle kvality, kvantity a času.⁷

Intervencia - univerzálne pomenovanie akéhokoľvek projektu, programu alebo politiky.⁸

Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov (JM) – stanovuje postup ministerstiev, ostatných orgánov verejnej moci a združenia na podporu malého a stredného

⁵ Gombitová: Úvod do monitorovania a evaluácie. Príručka monitorovania a evaluácie intervencií financovaných z verejných zdrojov, 2007.

⁶ Gombitová: Úvod do monitorovania a evaluácie. Príručka monitorovania a evaluácie intervencií financovaných z verejných zdrojov, 2007.

⁷ Gombitová: Úvod do monitorovania a evaluácie. Príručka monitorovania a evaluácie intervencií financovaných z verejných zdrojov, 2007.

⁸ Gombitová: Úvod do monitorovania a evaluácie. Príručka monitorovania a evaluácie intervencií financovaných z verejných zdrojov, 2007.

podnikania (MSP), ktorého záujmom a poslaním je podpora a rozvoj MSP v SR pri posudzovaní vplyvov materiálu na rozpočet verejnej správy, na podnikateľské prostredie, sociálnych vplyvov, vplyvov na životné prostredie, vplyvov na informatizáciu spoločnosti a vplyvov na služby verejnej správy pre občana, ktorý bude predložený do medzirezortného pripomienkového konania a na rokovanie vlády SR.

Monitorovanie - kontinuálny a systematický proces vykonávaný počas celej doby realizácie intervencie, čiže projektu, programu či politiky, so zámerom identifikovať a upraviť akékoľvek odchýlky od plánu tak, aby boli splnené pôvodne stanovené ciele. Monitorovanie priebežne sleduje dosahovanie výstupov programu (odhliadnuc od toho, či sú to výrobky, služby alebo výstupy inej povahy).⁹

Nezamýšľané dôsledky – nepredvídané významné účinky vyvolané vývojom regulácie, priamo alebo nepriamo, v konečnom dôsledku ovplyvňujúce zainteresované strany aj tretie strany.

Regulácia – je riadený zásah, úprava, usmernenie. Pre potreby materiálu sa regulácia chápe v širšom kontexte, teda ide nielen o povinnosti vyplývajúce z právnych predpisov (legislatíva), ale aj o tvorbu a implementáciu nelegislatívnych dokumentov predkladaných do schvaľovacieho procesu. Ide teda o súbor rozmanitých nástrojov, na základe ktorých vláda ovplyvňuje správanie sa občanov s cieľom riešiť identifikované problémy. V texte použité aj ako politika, intervencia, regulácia všeobecne. Základnými typmi regulácií, na ktoré sa dá právny predpis rozložiť, sú: práva, povinnosti, sankcie, vymedzenia.

Účelnosť – vhodnosť návrhu regulácie vzhľadom na problémy, ktoré treba riešiť a to v čase, keď bola intervencia plánovaná a v čase evaluácie.

Účinnosť – je posudzovaná podľa toho, do akej miery boli výsledky využité, resp. či sa zrealizoval ich prínos, inak povedané, či boli dosiahnuté špecifické ciele. Kľúčové je aj posúdenie, čo intervencia znamenala v praxi a aký osov z nej mali príjemcovia. Zásah sa považuje za účinný, ak jeho výstupy preukázateľne prispeli dosiahnutiu zamýšľaných cieľov.

Vplyvy – vplyvmi nazývame akékoľvek dôsledky intervencie nasledujúce po výsledku a týkajúce sa širšej skupiny obyvateľstva. Zvyčajne sa prejavujú až s odstupom času a dajú sa hodnotiť dva až tri roky po ukončení intervencie. Nie sú pod kontrolou operátorov, nemôžu o nich podávať správy, vie sa o nich len prostredníctvom hodnotenia/evaluácie. Charakterizujú ich aj významné účinky vyvolané vývojom regulácie, priamo alebo nepriamo, môžu byť určené alebo nezamýšľané, v konečnom dôsledku ovplyvňujúce zainteresované strany aj tretie strany. Zatiaľ čo účinnosť sa týka iba zamýšľaných účinkov, vplyvy sa týkajú všetkých možných ekonomických, sociálnych, politických, technických a ekologických účinkov na miestnej, regionálnej alebo vnútroštátnej úrovni, ktoré majú priamy alebo - nepriamy efekt na cieľovú skupinu alebo iné/tretie strany. Pozitívne a negatívne, primárne a sekundárne dlhodobé účinky vyvolané a priamo alebo nepriamo zamýšľané alebo nezamýšľané.

⁹ Gombitová: Úvod do monitorovania a evaluácie. Príručka monitorovania a evaluácie intervencií financovaných z verejných zdrojov, 2007.

Prílohy

Príloha č. 1 Alternatívy kontroly vykonaného ex post hodnotenia

Po vykonaní ex post hodnotenia účelnosti právneho predpisu predkladateľom (gestorom) právneho predpisu je potrebná kontrola správnosti jeho vykonania (obdobne ako v rámci predbežného pripomienkového konania v ex ante fáze, kde kontrolu správnosti vypracovania doložky vybraných vplyvov a analýzy vybraných vplyvov vykonáva Komisia RIA). Tento „ex post kontrolný orgán“ by potom mal/mohol dohliadnuť aj na to, aby sa naplnili závery ex post hodnotenia (t. j. právny predpis zachovať/ zmeniť/nahradiť/zrušiť). Spôsob a termín implementácie záverov ex post hodnotenia bude predmetom diskusie aj v rámci pilotných projektov v priebehu roka 2020.

Podľa OECD (2018) pre mnoho regulácií platí, že najlepšie sa ex post hodnotenia regulácií vykonávajú v rámci gestorských ministerstiev/orgánov. V niektorých krajinách (Švédsko, Švajčiarsko, Veľká Británia) sa ex post hodnotenie regulácií vykonáva na úrovni parlamentu (rôzne parlamentné jednotky). Vo Veľkej Británii sa následne kontrolou kvality ex post hodnotenia regulácií zaoberá tzv. Regulatory Policy Committee, ktorej členmi sú nezávislí experti z rôznych odvetví.

V podmienkach SR prichádza v úvahu viacero alternatív kontrolných orgánov, z ktorých dve nie sú inštitucionálne vytvorené a uvažuje sa o nich zatiaľ len v teoretickej rovine. Celkovo ide o nasledovné alternatívy kontrolných orgánov, vrátane možnosti „žiadna kontrola“:

- A. Komisia RIA
- B. MH SR – Odbor podnikateľského prostredia
- C. Komisia pre ex post hodnotenie (teoretický návrh, išlo by o „dvojičku“ Komisie RIA)
- D. Komisia lepšej regulácie (teoretický návrh, zastrešovala by proces ex ante aj ex post)
- E. Rezorty (gestori/predkladatelia právnych predpisov – tzv. „samokontrola“)
- F. Žiadna kontrola

V nasledujúcej časti sú bližšie charakterizované jednotlivé alternatívy, vrátane ich SWOT analýz. Riešenia A – D predpokladajú navýšenie personálnych kapacít MH SR z národných projektov Zlepšovanie podnikateľského prostredia na Slovensku a hodnotenie politík v kompetencii Ministerstva hospodárstva SR a Budovanie a rozvoj kapacít analytických útvarov na vybraných ústredných orgánoch štátnej správy (oba financované z OP EVS). Pre udržateľnosť riešení A – D i pre kvalitné fungovanie lepšej regulácie je nevyhnutné, aby tieto miesta boli zachované aj po skončení národných projektov.

A. Stála pracovná komisia Legislatívnej rady vlády SR na posudzovanie vybraných vplyvov

Komisia (ďalej len „Komisia RIA“) funguje od 01. 10. 2015. Jej úlohou je hodnotiť kvalitu posudzovania vybraných vplyvov v prípravnej fáze regulačného cyklu, t. j. ex ante posúdenie vplyvov. Sekretariát Komisie RIA funguje pri MH SR. Členmi Komisie sú gestori jednotlivých vybraných vplyvov (MH SR, MF SR, MPSVR SR, MŽP SR, ÚPVII, MV SR), ďalej ÚV SR a SBA. Predsedom komisie RIA je štátny tajomník MH SR.

Komisia RIA posudzuje legislatívne a nelegislatívne materiály v PPK a v záverečnom posúdení vybraných vplyvov (po MPK). V rámci svojej činnosti však neposudzuje aspekty, ktoré sú predmetom ex post hodnotenia – teda účelnosť, účinnosť, hospodárnosť a efektívnosť regulácie.

V roku 2018 Komisia RIA posúdila spolu 310 materiálov, z toho 277 materiálov bolo predložených na PPK a 33 materiálov na záverečné posúdenie vybraných vplyvov. Okrem hodnotenia kvality posudzovania vybraných vplyvov sa Komisia RIA vyjadruje aj k udeleniu výnimiek z procesu podľa JM a poskytuje konzultácie k vyznačeniu vplyvov.

Ak by Komisia RIA kontrolovala aj výsledky ex post hodnotenia, došlo by k výraznému nárastu počtu posudzovaných materiálov. Z tohto dôvodu by mohlo dôjsť aj k zníženiu kvality ex ante posudzovania vplyvov. Problémom sú aj nedostatočné kapacity na strane gestorských ministerstiev, kedy v mnohých prípadoch agenda posudzovania vplyvov je iba doplnkovou v rámci pracovnej náplne členov Komisie RIA, resp. zamestnancov gestorských ministerstiev, ktorí posudzujú vplyvy.

Tabuľka 1 SWOT analýza kontroly vykonaného ex post hodnotenia Komisiou RIA

Komisia RIA	
Silné stránky	Slabé stránky
<ul style="list-style-type: none"> • znalosť agendy lepšej regulácie • znalosť a zabehnutosť/zaužívanosť procesu posudzovania vybraných vplyvov podľa JM (ex ante fáza) • nestrannosť vyjadrení • členovia vedú vyplniť svoje príslušné analýzy • súčinnosť pre predkladateľov • oslovenie podnikateľských subjektov, ktoré prejavili záujem vyjadrovať sa k dokumentom v PPK, ZP 	<ul style="list-style-type: none"> • nedostatočné personálne kapacity • nižšia zaangažovanosť niektorých gestorov na činnosti Komisie RIA (ÚV SR, SBA)nie vo všetkých prípadoch dochádza k správne mu výkladu JM • nízka ochota podnikateľských subjektov zapojiť sa do procesu hodnotenia vplyvov
Príležitosti	Riziká
<ul style="list-style-type: none"> • Komisia je už pomerne známa a etablovaný subjekt medzi podnikateľmi a odbornou verejnosťou 	<ul style="list-style-type: none"> • rozšírenie kompetencií Komisie a pracovného zaťaženia jej členov môže viesť k poklesu kvality ex ante posudzovania vplyvov veľký počet materiálov ročne na posúdenie v ex ante a v ex post fáze

Zdroj: vlastné spracovanie

B. Ministerstvo hospodárstva SR

MH SR ako gestor agendy lepšej regulácie a tvorca metodiky ex post hodnotenia má predpoklady na to, aby vedelo posúdiť kvalitu vykonaného ex post hodnotenia. Pri zavádzaní každého nového procesu je potrebné už od začiatku udržiavať nastavený štandard kvality, resp. zvyšovať ho. MH SR by v prípade tohto riešenia malo priamy dosah na kvalitu kontroly a vedelo by operatívne zasiahnuť v prípade negatívneho vývoja. Na druhej strane by obtiažne vedelo vyhodnotiť skutočné vplyvy regulácie, okrem vplyvov na podnikateľské prostredie.

Tabuľka 2 SWOT analýza kontroly vykonaného ex post hodnotenia Ministerstvom hospodárstva SR

MH SR	
Silné stránky	Slabé stránky
<ul style="list-style-type: none">gestor agendy lepšej regulácieprijímateľ národného projektu zameraného na reformu lepšej regulácieskúsenosti s ex ante posudzovanímgestor/tvorca metodiky ex post hodnoteniazanalyzované informácie o best practices zo zahraničiačlenstvo v pracovných skupinách k lepšej regulácii na úrovni EÚ a OECDľahšia kontrola fungovania procesu	<ul style="list-style-type: none">nedostatočné personálne kapacityabsencia analytikov RIAskúsenosti len s ex ante posudzovanímžiadne skúsenosti s ex post hodnotením, tvorba procesu v začiatkochMH SR je gestor iba vplyvov na podnikateľské prostredie, objektívne nevie posúdiť správnosť analýzy ďalších skutočných vplyvov regulácie
Príležitosti	Riziká
<ul style="list-style-type: none">príležitosť pre prezentovanie činnosti ministerstva pred verejnosťouposilnenie pozície MH SR ako garanta kvality lepšej reguláciepozitívne vnímanie rezortu, ktorý prispieva k znižovaniu byrokracie	<ul style="list-style-type: none">nerespektovanie MH SR zo strany ostatných rezortovneobjektívnosť posúdenia (predkladateľ disponuje väčšou bázou informácií o danej problematike ako MH SR)otázna nezávislosť kontroly kvality (MH SR by mohlo dávať väčší dôraz na hodnotenie regulácií, ktoré sa týkajú oblastí v jeho kompetencii)nevykonanie transformácie miest v dočasnej štátnej službe na miesta v stálej štátnej službe po skončení národných projektov

Zdroj: vlastné spracovanie

V prípade tohto riešenia by bolo nutné posilniť personálne kapacity odboru podnikateľského prostredia, ktoré by sa kontrole venovali. V súčasnosti na rezorte absentujú aj analytici RIA, ktorých je možné zamestnať na základe národného projektu Budovanie a rozvoj kapacít analytických útvarov na vybraných ústredných orgánoch štátnej správy, financovaného z OP EVS. Títo analytici by mohli časť svojho pracovného času venovať aj kontrole výsledkov

ex post hodnotenia. Na každom rezorte môžu byť z národného projektu vytvorené 2 miesta analytikov RIA. Pre udržateľnosť kontroly výsledkov ex post hodnotenia je nevyhnutné, aby miesta v dočasnej štátnej službe (sekretariát Komisie RIA, analytici RIA, prípadne ďalšie miesta pre agendu lepšej regulácie) boli po ukončení národných projektov pretransformované na miesta v stálej štátnej službe.

Táto alternatíva by posilnila pozíciu MH SR ako garanta kvality lepšej regulácie a rezortu, ktorý prispieva ku kvalitnejšiemu regulačnému prostrediu a zníženiu byrokracie. Na druhej strane by MH SR mohla byť vytýkaná nižšia odbornosť pri posudzovaní iných vplyvov ako na podnikateľské prostredie a možné ohrozenie nezávislosti kontroly, keďže ministerstvo by kontrolovalo výstupy iných ministerstiev, s možnosťou väčšieho dôrazu na oblasti v jeho kompetencii.

C. Komisia pre ex post hodnotenie

Komisia pre ex post hodnotenie by bola samostatným subjektom na spôsob Komisie RIA. Bolo by potrebné ju vytvoriť a obsahovo a kompetenčne zadefinovať pred zavedením systematického ex post hodnotenia. Keďže ide o úplne novú činnosť, ktorá v SR dosiaľ absentovala, vhodne sa javí vytvoriť túto komisiu pri MH SR ako tvorcovi metodiky ex post hodnotenia. Alternatívy vytvorenia komisie pri iných orgánoch sa nejavia ako ideálne, keďže dlhodobo pozorujeme kolísavý záujem o agendu lepšej regulácie zo strany ÚOŠS (vrátane gestorov lepšej regulácie). V prípade vytvorenia komisie pri MH SR by bolo možné zdieľať sekretariát s Komisiou RIA, čo by v začiatkoch významne uľahčilo prácu komisie pre ex post hodnotenie.

Toto riešenie je rovnako spojené s potrebou navýšenia personálnych kapacít MH SR, spomínaných už pri predchádzajúcej alternatíve. Keďže sa postupne predpokladá zvyšovanie počtu ex post hodnotení ročne, nie je možné túto novú agendu riešiť iba prerozdelením medzi súčasných zamestnancov pracujúcich na agende lepšej regulácie.

Komisia pre ex post hodnotenie by mohla fungovať analogicky ako Komisia RIA, t. j. jej členmi by boli zástupcovia gestorov vybraných vplyvov, ÚV SR a SBA. V takomto prípade by však bolo nutné rozšíriť personálne kapacity aj v týchto inštitúciách, na čo MH SR nemá dosah. Vzhľadom na už spomínanú nižšiu zaangažovanosť niektorých gestorov na činnosti Komisie RIA existuje riziko, že by sa tento nedostatok opakoval aj pri komisii pre ex post hodnotenie.

Dôležitým pozitívom je zameranie činnosti iba na ex post hodnotenie, čo je plusom najmä v začiatkoch fungovania komisie. Situáciu nie je možné porovnávať s vytvorením Komisie RIA, keďže pred jej vznikom už ex ante posudzovanie vplyvov v SR fungovalo (i keď v menšom rozsahu a kvalite). Samostatná komisia by poslúžila aj pre vyškolenie analytických kapacít špeciálne pre ex post hodnotenie, keďže v tejto oblasti majú rezorty iba limitované doterajšie skúsenosti. Špeciálna je úloha MH SR ako tvorcu metodiky. Analytické kapacity MH SR by mali fungovať ako sprostredkovateľ medzi metodickým vedením lepšej regulácie na MH SR a ostatnými rezortmi, a zároveň ako tester inovácií lepšej regulácie.

Tabuľka 3 SWOT analýza kontroly vykonaného ex post hodnotenia samostatnou komisiou pre ex post hodnotenie

Komisia pre ex post hodnotenie	
Silné stránky	Slabé stránky
<ul style="list-style-type: none"> • zameranie sa iba na ex post hodnotenie • jasné oddelenie kompetencií pri ex ante a ex post fáze • možnosť zdieľania sekretariátu s Komisiou RIA (predpoklad: 4 členovia sekretariátu) 	<ul style="list-style-type: none"> • potreba navýšenia personálnych kapacít • ďalší prvok v procese, ktorý je potrebné v prvom rade zriadiť a obsahovo a kompetenčne zadefinovať • ex post hodnotenie vychádza z ex ante posúdenia – môže dôjsť k názorovým nezhodám a rozdielnemu pohľadu na tú istú reguláciu v každej z komisií • nižšia prehľadnosť inštitucionálnej štruktúry lepšej regulácie
Príležitosti	Riziká
<ul style="list-style-type: none"> • možnosť „vychovania“ expertov špecializovaných na ex post hodnotenie 	<ul style="list-style-type: none"> • riziko nevytvorenia štátnozamestnaneckých miest v stálej štátnej službe, potrebných pre funkčnosť Komisie • zabezpečenie nestrannosti, t. j. na akom úrade vytvoriť takúto Komisiu • nižšia zaangažovanosť niektorých gestorov na činnosti Komisie RIA, resp. lepšej regulácii • nevykonanie transformácie miest v dočasnej štátnej službe na miesta v stálej štátnej službe po skončení národných projektov • nedostatočne jasné stanovenie deliacej čiary medzi oboma komisiami

Zdroj: vlastné spracovanie

D. Komisia lepšej regulácie

Komisia lepšej regulácie by bola vnútorne rozčlenená na Komisiu RIA a komisiu pre ex post hodnotenie. Vonkajšie zjednotenie by pomohlo dať agende lepšej regulácie vyššiu vážnosť a stavať na doterajšej reputácii Komisie RIA v štátnej správe a medzi podnikateľmi. Z dlhodobého hľadiska je tento variant pre budovanie povedomia o dôležitosti lepšej regulácie najvhodnejší. Podobne ako pri predchádzajúcom riešení je však potrebné komisiu zriadiť a kompetenčne ukotviť.

Druhou možnosťou je aj vnútorné zlúčenie Komisie RIA a komisie pre ex post hodnotenie, t. j. členovia Komisie RIA by boli zodpovední za ex ante aj ex post hodnotenie vybraných vplyvov. Vzhľadom na už spomínanú nižšiu angažovanosť niektorých členov pri ex ante

posudzovaní sa však tento variant javí ako rizikový, keďže by došlo k značnému navýšeniu počtu posudzovaných materiálov.

Vytvorenie komisie lepšej regulácie si vyžaduje aj prepracovanie JM, ktoré je však aj tak nevyhnutné pre doplnenie nových metodík do procesu (napr. metodika pre pozitívne vplyvy, metodika alternatívnych riešení).

Tabuľka 4 SWOT analýza kontroly vykonaného ex post hodnotenia komisiou lepšej regulácie

Komisia lepšej regulácie	
Silné stránky	Slabé stránky
<ul style="list-style-type: none"> • najviac koncepčné riešenie z dlhodobého hľadiska • zastrešenie ex ante a ex post procesov regulačného cyklu • navonok jednoduchá a zrozumiteľná inštitucionálna štruktúra lepšej regulácie • možnosť zdieľania sekretariátu s Komisiou RIA (predpoklad: 4 členovia sekretariátu) 	<ul style="list-style-type: none"> • vyššia personálna náročnosť riešenia • potrebné zriadiť a obsahovo a kompetenčne zadefinovať • menej jasné oddelenie kompetencií pri ex ante a ex post fáze
Príležitosti	Riziká
<ul style="list-style-type: none"> • možnosť etablovania komisie ako reprezentatívneho subjektu agendy lepšej regulácie • väčšia nezávislosť Komisie od rezortov • lepšia kontinuita medzi ex ante a ex post procesom • možnosť stavať na reputácii Komisie RIA • možnosť spolu so zavedením ex post hodnotenia prispôsobiť aj fungovanie ex ante posudzovania vplyvov 	<ul style="list-style-type: none"> • nedostatok odborníkov v oblasti lepšej regulácie v SR (min. na začiatku jej fungovania) • riziko nevytvorenia štátnozamestnaneckých miest v stálej štátnej službe, potrebných pre funkčnosť Komisie • nevykonanie transformácie miest v dočasnej štátnej službe na miesta v stálej štátnej službe po skončení národných projektov

Zdroj: vlastné spracovanie

E. Predkladateľ materiálu

Tento variant kontroly je organizačne najjednoduchší a pravdepodobne si nevyžiada výrazné zvýšenie personálnych kapacít na ÚOŠS. Problematická je však absencia kapacít na ostatných ÚOŠS, ktoré predkladajú pomerne nižší počet materiálov ako ministerstvá a ich kontakt s agendou lepšej regulácie býva sporadický.

Kontrolu ex post hodnotenia by na rezortoch mohli vykonávať analytici RIA. Problém by nastal, ak by vykonávali aj samotné ex post hodnotenie, teda išlo by o samokontrolu v doslovnom zmysle – ten istý zamestnanec by po sebe kontroloval svoju prácu. Takéto

riešenie by nepomohlo objektívnosti kontroly. Rovnako by nebolo použiteľné na ÚOŠS, ktoré analytikov RIA nemajú.

Dôležitým aspektom tiež je, že pri tomto variante by nebolo možné urobiť ex post hodnotenie samotnej metodiky, a teda jej vhodnosť na daný účel. Rovnako ako pri ex ante posudzovaní vplyvov, aj správy z ex post hodnotenia budú poskytovať obraz o kvalite implementácie metodiky.

Tabuľka 5 SWOT analýza kontroly vykonaného ex post hodnotenia predkladateľom materiálu

Rezorty (predkladatelia materiálov) – tzv. „samokontrola“	
Silné stránky	Slabé stránky
<ul style="list-style-type: none"> • predkladateľ problematiku pozná najlepšie, a teda vie aj najlepšie posúdiť kvalitu a vypracovať ex post hodnotenie • využitie analytikov RIA 	<ul style="list-style-type: none"> • žiadne skúsenosti s ex post hodnotením • obťažnejšia možnosť gestorov vybraných vplyvov kontrolovať, či rezorty postupujú pri ex post hodnotení správne a objektívne • pre predkladateľa ďalšia „nadpráca“ • predkladateľ vypracuje ex post hodnotenie aj kontroluje jeho správnosť (možný stret záujmov)
Príležitosti	Riziká
<ul style="list-style-type: none"> • možnosť prezentovania výsledkov práce rezortu pred verejnosťou 	<ul style="list-style-type: none"> • zníženie dôveryhodnosti lepšej regulácie medzi verejnosťou (hodnotenie aj jeho kontrolu robí ten istý subjekt) • kvalita ex post hodnotenia závisí od kvality a dostupnosti analytikov RIA na ÚOŠS

Zdroj: vlastné spracovanie

F. Žiadna kontrola

Toto riešenie je z hľadiska budovania reputácie lepšej regulácie vo verejnosti najmenej vhodné. Absencia kontroly by nezvyšovala administratívnu záťaž predkladateľa, rovnako by však ex post hodnotenie mohlo byť predkladateľmi vnímané ako „analýza pre analýzu“, bez zjavnej pridanej hodnoty. Tento variant je tiež nevhodný z pohľadu posúdenia skutočných vplyvov regulácie počas jej implementácie, ktoré by rovnako neboli kontrolované.

Podobne ako predchádzajúci variant, ani tento nie je vhodný z hľadiska vyhodnotenia implementácie metodiky ex post hodnotenia zo strany predkladateľov.

Tabuľka 6 SWOT analýza žiadnej kontroly vykonaného ex post hodnotenia

Žiadna kontrola	
Silné stránky	Slabé stránky
<ul style="list-style-type: none"> • bez potreby vytvárania nového inštitucionálneho rámca, vrátane systemizovaných miest v štátnej správe • nižšie administratívne zaťaženie zamestnancov štátnej správy • vyššia angažovanosť prostredia (podnikateľské subjekty, MNO, a pod.) 	<ul style="list-style-type: none"> • možná nízka dôveryhodnosť výsledkov ex post hodnotenia • dojem zbytočnosti vykonávania ex post hodnotenia
Príležitosti	Riziká
<ul style="list-style-type: none"> • možnosť prezentovať toto riešenie ako riešenie v súlade s cieľom znižovania byrokracie (v tomto prípade sa nová byrokracia minimálne nevytvára, ak už neznižuje) 	<ul style="list-style-type: none"> • dojem „zbytočnosti“ vykonávania ex post hodnotenia • možná žiadna záväznosť výsledkov ex post hodnotenia pre predkladateľa • zníženie dôveryhodnosti lepšej regulácie medzi verejnosťou

Zdroj: vlastné spracovanie

Príloha č. 2 Sémantický rozklad



Príloha č. 2
Sémantický rozklad

Príloha č. 3 Návrh škálovania vplyvov



Príloha č. 3 Návrh
škálovania vplyvov

Príloha č. 4 Posúdenie vplyvov Návrh zákona o dohľade v oblasti ochrany spotrebiteľa



Príloha č. 4
Posúdenie vplyvov

