2014

Autorský kolektív: Conorto Roman, Dlhopolček Juraj, Chúpek Milan, Maxin Radovan, Plai Ľubomír, Surová Silvia, Škultéty Štefan, Tonka Vladimír, Tvrdoň Ján

Analýza, monitor merania administratívneho a regulačného zaťaženia podnikania

ZAMESTNANOSŤ A SOCIÁLNA INKLÚZIA

EURÓPSKA ÚNIA
Európsky sociálny fond

CSD
NP CENTRUM SOCIÁLNEHO DIALÓGU SR

CENTRUM VZDELÁVANIA
MINISTERSTVA PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR

Tento projekt sa realizuje vďaka podpore z Európskeho sociálneho fondu v rámci Operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia.

NÁRODNÝ PROJEKT

Centrum sociálneho dialógu

Slovenskej republiky

Typ projektu: Neinvestičný

Termín realizácie projektu: 05/2010 –09/2014

ITMS projektu: 27130330014, 27140130129

Autorský kolektív : Conorto Roman, Dlhopolček Juraj, Chúpek Milan, Maxin Radovan, Plai Ľubomír, Surová Silvia, Škultéty Štefan, Tonka Vladimír, Tvrdoň Ján

Odborná garancia: Riadiaci výbor národného projektu Centrum sociálneho dialógu

Táto publikácia bola vypracovaná v rámci aktivity č. 3 národného projektu Centrum sociálneho dialógu

V roku 2014 vydalo Centrum vzdelávania MPSVR SR, Špitálska 25, blok B, 811 08 Bratislava

Copyright © autori a Centrum vzdelávania MPSVR SR 2014

ISBN: 978-80-89757-21-3

EAN: 9788089757213

Autorské dielo bolo vypracované v rámci aktivity č. 3 Národného projektu Centrum sociálneho dialógu expertným tímom sociálneho partnera AZZZ. Vyjadruje názory a postoje sociálneho partnera na predmetnú tému. Autorské dielo nevyjadruje názory ani postoje prijímateľa projektu a bolo schválené Riadiacim výborom Národného projektu Centrum sociálneho dialógu.

Tento projekt sa realizuje vďaka podpore z Európskeho sociálneho fondu v rámci Operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia.

www.esf.gov.sk

EURÓPSKA ÚNIA
Európsky sociálny fond

CENTRUM VZDELÁVANIA
MINISTERSTVA PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR

ZAMESTNANOSŤ A SOCIÁLNA INKLÚZIA

Obsah

1 Úvod 7
2 Vízia zlepšovania regulácie 10
2.1 Postup a metodológia 12
2.1.1 Výber hodnotiaceho rámca a porovnávaných krajín 12
2.1.2 Výber porovnávaných krajín 12
2.2 Štruktúra porovnávania 14
2.3 Obmedzenia a upozornenia k prezentovanej interpretácii výsledkov 14
3 Stratégia a koncepcia Lepšej regulácie 15
3.1 Rozumná regulácia a Európska únia 15
3.2 Regulatórna reforma a OECD 17
3.2.1 Princípy regulatórnej reformy 19
3.2.2 Základné nástroje 23
3.3 Česká republika 25
3.4 Holandsko 27
3.5 Nemecko 30
3.6 Slovenská republika 33
3.7 Švédsko 40
3.8 Veľká Británia 44
3.9 Odporúčania 47
4 Inštitucionálne zabezpečenie Lepšej regulácie 49
4.1 Česká republika 50
4.2 Holandsko 52
4.3 Nemecko 59
4.4 Slovenská republika 62
4.5 Švédsko 70
4.6 Veľká Británia 71
4.7 Odporúčania 75
5 Konzultácie a komunikácia Lepšej regulácie 77
5.1 Česká republika 77
5.2 Holandsko 79
5.3 Nemecko 83
5.4 Slovenská republika 84
5.5 Švédsko 84

5.6 Veľká Británia 85
5.7 Odporúčania 88
6 Príprava nových regulácií 90
6.1 Česká republika 93
6.2 Holandsko 96
6.3 Nemecko 101
6.4 Slovenská republika 106
6.5 Švédsko 115
6.6 Veľká Británia 119
6.7 Odporúčania 125
7 Racionalizácie existujúcich regulácií 127
7.1 Česká republika 129
7.2 Holandsko 134
7.3 Nemecko 136
7.4 Slovenská republika 141
7.5 Švédsko 154
7.6 Veľká Británia 156
7.7 Odporúčania 160
8 Dodržiavanie regulácií, ich presadzovanie a odvolania 162
8.1 Česká republika 163
8.2 Holandsko 164
8.3 Nemecko 166
8.4 Slovenská republika 168
8.5 Švédsko 169
8.6 Veľká Británia 170
8.7 Odporúčania 176
9 Spolupráca na regulácii s EÚ 177
9.1 Česká republika 178
9.2 Holandsko 179
9.3 Nemecko 186
9.4 Slovenská republika 188
9.5 Švédsko 188
9.6 Veľká Británia 189
9.7 Odporúčania 193

10 Spolupráca na regulácii s územnou správou 195
10.1 Česká republika 196
10.2 Holandsko 196
10.3 Nemecko 201
10.4 Slovenská republika 202
10.5 Švédsko 204
10.6 Veľká Británia 205
10.7 Odporúčania 206
A Konzultácie 208
B Terminológia 209
C Vyhlásenie AZZZ k Rozumnej regulácii 212
D Použitá literatúra 215
E Zoznam obrázkov 222
F Zoznam tabuliek 223

1 Úvod

Táto porovnávacia štúdia bola pripravená v rámci národného projektu Centrum sociálneho dialógu (CSD) realizovaného v rokoch 2010 – 2014 s podporou Európskeho sociálneho fondu v rámci Operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia. Centrum sociálneho dialógu podporuje všetky formy sociálneho dialógu a expertné kapacity sociálnych partnerov tak, aby boli schopní spolupracovať pri tvorbe príslušných právnych noriem, koncepcií a stratégií, ktoré sa týkajú hospodárskeho a sociálneho rozvoja a zvyšovania konkurencieschopnosti krajiny.

Do tohto konceptu zapadá aj problematika regulatórnej reformy, ktorá je dlhodobo v centre pozornosti členských krajín Európskej únie (EÚ) a Organizácie pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj (OECD). Výnimkou nie je ani Slovenská republika, aj keď z výsledkov tejto štúdie je zrejmé, že v porovnaní s inými krajinami zaostáva.

Hlavným cieľom vypracovania tejto štúdie bolo zhodnotenie celkového stavu a úrovne procesov riadenia regulácie a jej inštitucionálneho zabezpečenia vo vybraných krajinách EÚ a OECD, vrátane trendov ďalšieho vývoja, spolu s návrhom na odporúčania smerujúce ku skvalitneniu procesu regulácie v našej krajine. Navrhované opatrenia si kladú za cieľ prispieť k urýchleniu procesov ďalšieho skvalitňovania regulácie, k zefektívneniu hodnotenia dopadov právnych predpisov a určovania veľkosti a pôvodu administratívnej záťaže na občanov a podnikateľov a celkového zlepšovania podnikateľského prostredia v Slovenskej republike.

Cieľom porovnávacej štúdie bolo nielen hľadanie odpovedí na celý rad otázok dôležitých pre efektívne fungovanie Centra sociálneho dialógu, napr. prečo je dôležité zapájať zúčastnené strany do regulácie, kto by mal participovať na tvorbe regulácií, kedy sú nevyhnutné konzultácie s verejnosťou, k čomu by sa mali vyjadrovať zúčastnené strany, akú dôležitosť treba pripisovať pripomienkam zúčastnených strán, alebo akým spôsobom treba zapájať verejnosť do konzultácií? Nemenej dôležité je pokúsiť sa aj o odpoveď na kľúčovú otázku, a to ako sa priblížiť a vyrovnať krajinám, ktoré sú v plnení agendy Lepšej regulácie nasledovaniahodným príkladom a pre nás aj zdrojom inšpirácie a tej najlepšej praxe.

Základom pre porovnávanie boli správy o stave agendy Lepšej regulácie[1], ktoré boli výstupom výskumu realizovaného OECD v spolupráci s Európskou komisiou v rokoch 2009 a 2010, doplnené o aktuálne zistenia publikované v odbornej tlači a na webových stránkach jednotlivých inštitúcií. Porovnávanie, analyzovanie a formulovanie záverov teda vychádzalo z rovnakej štruktúry kľúčových ukazovateľov, ktoré boli v rámci výskumu OECD zadefinované takto:

- Kto zodpovedá za stratégiu a koncepciu Lepšej regulácie?
- Aké je inštitucionálne zabezpečenie Lepšej regulácie?
- Ako prebieha proces konzultácií?
- Ako prebieha príprava nových regulácií?
- Ako prebieha racionalizácia existujúcich regulácií?
- Kto zodpovedá za implementáciu regulácií, ich vymožiteľnosť a odvolania?
- Ako funguje prepojenie členských štátov a EÚ?
- Ako funguje prepojenie s územnou samosprávou a sociálnymi partnermi?

[1] Dostupné na http://www.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-in-europe_20790368

Na porovnávanie výsledkov dosiahnutých v plnení agendy Lepšej regulácie (Better Regulation) boli pre účely tejto štúdie vybraté krajiny, ktoré sú považované za priekopníkov v zjednodušovaní regulácie (Veľká Británia, Holandsko, Švédsko), krajina s vysokou úrovňou verejnej správy (Nemecko) a krajina, ktorá je nám svojim založením, tradíciou administratívy a snahou o zefektívnenie tohto procesu blízka (Česká republika). Uvedených osem kľúčových ukazovateľov výkonnosti teda sformovalo základný rámec, na pozadí ktorého prebiehalo porovnávanie Slovenskej republiky s týmito piatimi krajinami.

Takéto porovnávanie má svoje úskalia a nebolo jednoduché, najmä pre limitované možnosti získavania relevantných údajov, ale aj obsahové a terminologické rozdiely medzi jednotlivými krajinami. Sformulované závery a odporúčania treba preto podrobiť starostlivému zvažovaniu v etape pred rozhodnutím o ich použití, osobitne v prípadoch, v ktorých hodnotenie nebolo a nemohlo byť založené na jednoznačne objektívnych faktoch. Táto štúdia však celkom jednoznačne pomáha vytvoriť si verný obraz o súčasnom stave, v akom sa nachádza plnenia agendy Lepšej regulácie v Slovenskej republike a o podnetoch a prístupoch, ktoré môžu byť zmysluplne využité pri zjednodušovaní a skvalitňovaní regulácií v prospech podnikateľov a občanov v najbližšej budúcnosti.

2 Vízia zlepšovania regulácie

Odpoveď na otázku o vízii Lepšej regulácie treba hľadať v odpovediach na celý rad otvorených otázok z politickej ekonómie regulatórnej reformy. Napríklad čo treba robiť, aby sme dokázali zosúladiť pokračujúcu podporu tejto agendy s úlohou udržať a zvyšovať kvalitu regulácií? Časť problému súvisí napríklad s vnímaním dosiahnutých výsledkov v regulatórnej reforme zo strany akcionárov a aj to, ako efektívnejšie by sa dal odkomunikovať dosiahnutý pokrok. Napríklad vnímanie administratívnej záťaže zúčastnenými stranami nemusí vždy odrážať realitu (podnikatelia sa môžu permanentne sťažovať na problémy zlej regulácie, aj keď procesy regulácie sú preukázateľne manažované lepšie ako predtým).

Vlády v jednotlivých krajinách investujú do systémov riadenia regulácií častokrát veľmi významné zdroje a aj politický kapitál. Je prirodzené, že s tým narastá aj záujem o systematické hodnotenie výkonnosti systému riadenia regulácií, o „meranie rozdielov“ medzi koncepciou regulatórnej reformy a jej efektívnosťou a účinnosťou v praxi.

Namieste je otázka, ako efektívne sa realizujú jednotlivé procesy, ako sa využívajú konkrétne nástroje a ako napĺňajú svoje poslanie konkrétne inštitúcie. Naozaj sa darí, prostredníctvom prepracovanej koncepcie a nástrojov určených pre Lepšiu reguláciu, aj efektívne regulovať? Súčasťou odpovede na otázku, ako lepšie pochopiť väzbu medzi procesmi Lepšej regulácie a skutočným výsledkom regulácií je *ex-post* hodnotenie týchto procesov (vrátane analýzy dopadov, konzultačných mechanizmov, stratégie zjednodušovania a znižovania záťaže, ale aj inštitúcií na úrovni ústrednej štátnej správy a nezávislých regulátorov).

Takéto hodnotenie môže prispieť ku skvalitneniu nielen používaných nástrojov, ale aj inštitúcií zodpovedných za reguláciu. Veľkou výzvou a súčasne víziou zostávajú nielen metodologické otázky, ale aj problémy s nedostatkom zdrojov, pasívna rezistencia zo strany zapojených inštitúcií, potreba zastrešiť vykonávanie pravidelných auditov a metodicky ich usmerňovať a zhromažďovanie a spracúvanie dát.

Najproblematickejšou sa však javí úloha, ako vyjadriť súvislosť medzi dobre fungujúcim riadením regulácie a dosahovanými výsledkami pre čo najširšiu oblasť verejných politík alebo inak povedané pre ekonomiku a spoločnosť, a to napríklad v podobe vyššej produktivity. Ako súvisí Lepšia regulácia a čím prispieva k výkonnosti na týchto úrovniach? Ako to môžeme vyjadriť? Práve na to potrebujeme konkrétne príklady regulácií alebo regulatórnych postupov, na ktorých môžeme demonštrovať efektívnosť regulatórnej reformy, ale aj konkrétne regulácie, ktoré sú naopak príkladom zlyhania na ceste k dosahovaniu cieľov Lepšej regulácie.

Rozumná regulácia (Smart Regulation) sa ako nový pojem objavila v septembri 2009 pri prezentovaní návrhu Európskej komisie zaviesť Rozumnú reguláciu ako nadstavbu Lepšej regulácie v rámci nového prístupu k tvorbe koncepcií a stratégií a skvalitňovaniu legislatívy. V nasledujúcom roku bolo publikované oznámenie Európskej komisie o Rozumnej regulácii[2] COM(2010) 0543 z 8.októbra 2010, v ktorom uzatvára cyklus od Lepšej regulácie k Rozumnej regulácii, zdôrazňuje dôležitosť hodnotenia dopadov a efektívnejšie riadenie kvality regulácie v procese jej tvorby, spoluzodpovednosť parlamentu, rady, poradných orgánov a členských štátov

[2] Tlačová správa dostupná na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1296_en.htm?locale=en, text oznámenia na http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/EN/1-2010-543-EN-F1-1.Pdf

za Rozumnú reguláciu a posilnenie vplyvu občanov a zúčastnených strán na tvorbe legislatívy.

2.1 Postup a metodológia

2.1.1 Výber hodnotiaceho rámca a porovnávaných krajín

Táto štúdia bola realizovaná v priebehu sedemnástich týždňov v mesiacoch marec až jún 2014. Vykonaná bola na základe zadania v rámci národného projektu Centrum sociálneho dialógu. Súčasťou zadania bolo aj stanovenie kľúčových ukazovateľov pre porovnávanie a výber krajín určených na porovnávanie. Ukazovatele boli vybraté na základe ukazovateľov sformulovaných v rámci výskumu realizovaného OECD a Európskou komisiou zameraného na stav agendy Lepšej regulácie v 15 členských krajinách EÚ, ktoré patrili do únie aj pred rozšírením o nových členov. Informácie o porovnávaných krajinách boli čerpané z výstupov výskumu v rokoch 2009 a 2010 publikovaných OECD (pozri zoznam použitej literatúry) a rozsiahlym štúdiom literatúry z dostupných informačných zdrojov OECD a EÚ a webstránok ministerstiev a ostatných inštitúcií zapojených do agendy Lepšej regulácie v porovnávaných krajinách.

Ďalším zdrojom informácií boli diskusie s domácimi a zahraničnými odborníkmi, ku ktorým sa nedalo dostať štúdiom literatúry ani rozsiahlym informačným prieskumom (pozri prílohu A – zoznam konzultovaných odborníkov).

2.1.2 Výber porovnávaných krajín

Na porovnávanie bolo vybraných päť krajín (pozri Tabuľka 1), a to na báze ich hodnotenia v rámci uvedeného výskumu realizovaného OECD a s prihliadnutím na niektoré porovnateľné parametre, spoločenské a ekonomické podmienky a vysokú

efektívnosť verejnej správy v krajine. Vo všetkých prípadoch ide o moderné, vysoko rozvinuté krajiny, z ktorých všetky patria do spoločenstva OECD a sú aj členmi Európskej únie. Nemenej významné je aj to, že všetky vybrané krajiny zaznamenali výrazné úspechy v skvalitňovaní regulácie, zjednodušovaní právnych predpisov a znižovaní administratívnej záťaže. Z tohto pohľadu patria jednoznačne ku krajinám, z ktorých si Slovenská republika v plnení agendy Lepšej regulácie môže zobrať príklad.

Tabuľka 1: Porovnávané krajiny z hľadiska ich veľkosti, výkonnosti a zriadenia[3]

Krajina	Počet obyv. (v mil.)	HDP (v mld. $)[4]	Štátne zriadenie/systém vládnutia
Česká republika	10,5	188 (8)	Republika/unitárny štát
Holandsko	16,4	783 (3)	Monarchia/unitárny štát
Nemecko	80,4	3 310 (1)	Republika/federácia
Slovenská republika	5,4	94 (9)	Republika/unitárny štát
Švédsko	9,0	458 (4)	Monarchia/unitárny štát
Veľká Británia	61,8	2 780 (2)	Monarchia/unitárny štát

V snahe dosiahnuť čo najpresnejšie prirovnanie k Slovenskej republike sú medzi porovnávanými krajinami tri konštitučné monarchie a dve republiky, unitárne štáty a jedna federácia. V konštitučných monarchiách sú mocenské kompetencie kráľa či kráľovnej obmedzované platnými zákonmi a reálnu moc má v rukách predseda vlády z poverenia parlamentu, ktorý vzišiel zo všeobecných volieb. Za hlavnú výhodu unitárnych systémov sa považuje existencia veľmi jasných línií

[3] http://sk.wikipedia.org/wiki/Zoznam_štátov_podľa_štátneho_zriadenia
[4] http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf

politického riadenia. Všetka moc nad regiónmi je v rukách ústredných štátnych orgánov, no tie môžu podľa svojich potrieb delegovať na územnú samosprávu mnohé právomoci, vrátane vydávania a vykonávania zákonov. Vo federácii sa politická moc delí medzi centrálne orgány a súčasti federácie, pričom obidve úrovne vládnu v rozsahu svojich kompetencií. Spôsoby riešenia agendy Lepšej regulácie môžu byť preto inšpirujúce a vzájomne podnetné bez ohľadu na štátne zriadenie alebo odlišný systém vládnutia.

2.2 Štruktúra porovnávania

Základný rámec pre naše skúmanie vytvára osem kľúčových oblastí hodnotenia výkonnosti v plnení agendy Lepšej regulácie. Inšpiráciou pre ich bližšie vymedzenie bolo koncepčné zadanie obsahu a rozsahu projektu, v ktorom OECD hodnotilo schopnosti 15 členských krajín riadne plniť úlohy Lepšej regulácie[5]. Na základe takéhoto obsahového vymedzenia sa uskutočnilo štúdium súvisiacich dokumentov, prieskum literatúry, webstránok a oficiálnych štatistík použiteľných na účely porovnávania.

2.3 Obmedzenia a upozornenia k prezentovanej interpretácii výsledkov

V súvislosti s problémami pri získavaní relevantných údajov v niektorých kľúčových oblastiach nebolo vždy možné vykonať objektívne porovnania a sformulovať relevantné závery a odporúčania.

[5] Better regulation in Europe: An OECD assessment of regulatory capacity in the 15 original member states of the EU. (2010). OECD Project policy baseline and scope.

3 Stratégia a koncepcia Lepšej regulácie

Strategické a koncepčné riešenie problematiky Lepšej regulácie možno definovať ako systematické a komplexné úsilie vlády zabezpečiť kvalitnú reguláciu v podobe právnych predpisov a iných normatívnych právnych aktov. Základné princípy regulatórnej kvality musia byť preto zakomponované do všetkých predpisov, programov, noriem a reforiem prijímaných a schvaľovaných na najvyššej možnej úrovni. Riadna implementácia princípov Lepšej regulácie si vyžaduje adekvátne ľudské a finančné zdroje a manažérske schopnosti. Na zabezpečenie procesov a nástrojov potrebných na dosiahnutie požadovanej regulatórnej kvality sa musia prijať na úrovni vlády všetky nevyhnutné opatrenia, vrátane sankcií za ich neplnenie. Ucelená koncepcia Lepšej regulácie je dôležitá aj z hľadiska efektívneho riadenia rizík, ktoré vznikajú v spoločnosti (životné prostredie, ochrana zdravia) a v ekonomike (trhové riziká). Práve reguláciami možno podstatne znížiť výskyt nebezpečných udalostí alebo ich závažnosť.

3.1 Rozumná regulácia a Európska únia

História regulatórnej politiky v Európe sa datuje od roku 1995 v súvislosti so správou Európskej rady k aplikácii princípov zjednodušovania a kodifikácie právnych predpisov.

V roku 2000 sa zlepšovanie podnikateľského prostredia a s tým súvisiace skvalitňovanie regulácie stalo súčasťou opatrení na dosiahnutie cieľov Lisabonskej stratégie. Táto stratégia si kládla za cieľ vytvoriť z Európskej únie do roku 2010 najdynamickejšie sa rozvíjajúcu a najkonkurencieschopnejšiu ekonomiku sveta

založenú na vedomostiach, trvalo udržateľnom hospodárskom raste, vytváraní nových pracovných príležitostí a udržaní sociálneho zmieru.

V roku 2001 v bielej knihe o otvorenom vládnutí (COM(2001) 428 final) Európska komisia pripojila celý zoznam iniciatív týkajúcich sa Lepšej regulácie. Paralelne vznikla expertná konzultačná skupina vedená francúzskym vysokým štátnym úradníkom Dieudonné Mendelkernom, ktorá v roku 2001 vydala správu, ktorá sformulovala úvodnú stratégiu zlepšovania právneho prostredia v rámci Európskej únie. Obsahom tejto Mendelkernovej správy sú aj odporúčania zamerané na hodnotenie dopadov navrhovanej legislatívy, potreba verejných konzultácií, zjednodušovanie legislatívy, navrhovanie organizačných zmien podmieňujúcich kvalitnejšiu reguláciu, hľadanie alternatívnych spôsobov regulácie, zabezpečenie verejného prístupu k legislatíve a efektívne transponovanie práva Európskej únie do národného práva členských krajín.

V roku 2002 vyšla Správa Európskej komisie (COM (2002) 278 final) k aplikácii nástrojov regulatórnej reformy na úrovni legislatívy Európskej únie.

V roku 2003 bola uzatvorená dohoda o skvalitňovaní legislatívneho procesu medzi inštitúciami Európskej únie - Európskou komisiou, Európskym parlamentom a Európskou radou.

V roku 2004 boli v EU vydané Integrované smery pre rast a pracovné miesta na roky 2005 - 2008, ktoré definovali návrhy na znižovanie administratívnej záťaže podnikateľov, predovšetkým malých a stredných podnikateľov a začínajúcich podnikateľov.

V roku 2005 bola aktualizovaná Lisabonská stratégia. Na základe strednodobého hodnotenia Lisabonskej stratégie boli členské štáty vyzvané k príprave a predloženiu Národných programov reforiem. Tieto programy majú svoje ročné pracovné výstupy monitorované Európskou komisiou. Tá v tých časoch na základe ich hodnotenia posudzovala dosahovanie cieľov Lisabonskej stratégie.

V roku 2006 vyšla Stratégia Európskej komisie pre Lepšiu reguláciu. Bola to prvá ucelená stratégia regulatórnej reformy prioritne zameranej na malých a stredných podnikateľov. Súčasťou tejto stratégie bolo aj založenie Rady na hodnotenie dopadov regulácie podriadenej Európskej komisii, ďalej Akčný plán znižovania administratívnej záťaže vyplývajúcej z legislatívy EÚ (o 25% do konca roka 2007) a vytvorenie Komisie národných expertov na Lepšiu reguláciu ako poradného orgánu Komisie na znižovanie administratívnej záťaže.

V roku 2010 vyšla Stratégia Európskej komisie pre Rozumnú reguláciu.

3.2 Regulatórna reforma a OECD

Cieľom regulatórnej reformy v chápaní OECD je zvýšenie ekonomického potenciálu členských krajín a ich adaptabilnosti na zmeny ekonomického cyklu. V tomto ponímaní je OECD jednoznačne najpresvedčivejším a najvýznamnejším propagátorom a iniciátorom modernej regulatórnej politiky.

Lepšia regulácia a štrukturálne reformy sú nevyhnutným doplnkom k existujúcim fiškálnym a makroekonomickým politikám. Priebežné sociálne, ekonomické a technologické zmeny si od vlád členských krajín vyžadujú také inštitucionálne nastavenie regulatórneho rámca, ktoré zabezpečí kvalitnú legislatívnu štruktúru a súvisiace procesy.

V roku 1995 vydalo OECD súbor odporúčaní na zlepšenie vládnej legislatívy (Recommendation on improvingm the quality of government regulation). Tieto odporúčania vychádzali zo skúseností členských krajín a predstavovali prvý medzinárodný štandard regulatórnej kvality.

Prvý ucelenejší súbor odporúčaní na tému regulatórnej reformy sa objavil z iniciatívy ministrov členských krajín OECD v roku 1997 (The 1997 OECD Recommendations). Usmernenia boli zamerané na zásady regulácie a nástroje umožňujúce znižovať administratívnu záťaž a odstraňovať regulatórne prekážky podnikania.

Tieto odporúčania boli v roku 1997 schválené v podobe siedmich základných princípov efektívnej regulatórnej politiky. Na základe týchto princípov boli stanovené aj hodnotiace ukazovatele pre jednotlivé členské krajiny. Od tohto roku začala OECD s hodnotením členských krajín v oblasti regulatórnej reformy. Hodnotenia prebiehali od roku 1998 do roku 2004. Skúsenosti s implementáciou týchto reforiem boli zosumarizované v roku 2004 s konštatovaním, že reformy prispeli k zlepšeniu kultúry voľnej súťaže a k liberalizácii colných prekážok, k zavedeniu hodnotenia regulatórnych dopadov (RIA), k zvažovaniu alternatívnych riešení k navrhovaným reguláciám a k integrácii kritérií otvoreného trhu v regulatórnych procesoch.

Na základe získaných skúseností vydalo OECD v roku 2005 aktualizované Základné princípy regulatórnej politiky. Táto Smernicu o princípoch kvality a efektívnosti regulácií (Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance) sa stala iniciátorom rozsiahlejšieho plánovania a schvaľovania programov regulatórnej reformy v členských krajinách. Reformné programy vychádzali tak z princípov "dobrej regulácie", ako aj z rámcového vymedzenia spôsobov implementácie

regulatórnych aktov. Skúsenosti členských krajín OECD jednoznačne potvrdili, že efektívna regulatórna politika musí byť odsúhlasená na tej najvyššej politickej úrovni a musí obsahovať konkrétne a merateľné normy kvality regulácie spolu s opatreniami na zabezpečenie kontinuálneho a kvalitného riadenia tejto agendy.

Na dôležitosti získala aj efektívnejšia komunikácia so zainteresovanými stranami, ako prostriedok na zvýšenie kvality regulácií a riadenia celého procesu. Vlády sa stali zodpovednými za efektívne použitie nemalých zdrojov, ale aj politického kapitálu investovaného do systému riadenia regulácií. Zvyšuje sa tiež záujem o systematické hodnotenie efektívnosti riadenia regulácií, t.j. odkrývania rezerv vyplývajúcich z rozdielov medzi regulatórnou politikou a jej účinnosťou v praxi.

Dôležitou súčasťou Lepšej regulácie a stal e-government, ktorý pokrýva všetky aspekty regulatórnej politiky, počnúc konzultáciami a komunikáciou so zúčastnenými stranami, efektívnou prípravou stratégií zameraných na odstraňovanie administratívnych prekážok až po šírenie koncepčných riešení Lepšej regulácie, príkladov najlepšej praxe a výmenou poznatkov naprieč ústrednou štátnou správou, vrátane miestnej štátnej správy a územnej samosprávy.

3.2.1 Princípy regulatórnej reformy

Stratégia a koncepcia Lepšej regulácie bola v podmienkach OECD vyjadrená nasledovnými základnými princípmi regulatórnej kvality. To, čo je nevyhnutné urobiť, je:

1. Schváliť na najvyššej politickej úrovni programové vyhlásenie k regulatórnej reforme, v ktorom budú definované ciele a rámec realizácie tejto reformy.

2. Hodnotiť dopady pripravovanej regulácie a systematicky revidovať platnú legislatívu tak, aby v platnosti zostala len tá regulácia, ktorá napĺňa pôvodné ciele v súčasnom ekonomickom a sociálnom prostredí.

3. Zabezpečiť transparentnosť a rovnosť prístupu pri tých reguláciách a regulátoroch, ktorí zabezpečujú implementáciu cieľov regulatórnej reformy.

4. Zhodnotiť a posilniť legislatívu v oblasti hospodárskej súťaže z hľadiska kvality, rozsahu, efektívnosti a vymožiteľnosti práva.

5. Vytvoriť v ekonomickej oblasti takú legislatívu, ktorá bude podporovať ekonomický rast a hospodársku súťaž a súčasne bude v súlade so záujmami širokej verejnosti.

6. Odstraňovať prekážky podnikania a investovania a pokračovať v procese liberalizácie trhov. Zamerať sa v rámci legislatívneho procesu na problematiku otvorenosti trhu s cieľom zvýšiť hospodársky rast a konkurencieschopnosť.

7. Sformulovať previazanosť regulatórnej reformy s hospodárskymi politikami sledujúcimi dosiahnutie spoločného cieľa.

Odporúčania Rady OECD ku koncepcii a riadeniu regulácie[6]

Toto najnovšie odporúčanie OECD vyjadruje pohľad, uznanie a politickú vôľu členských krajín podporovať politiku Lepšej regulácie a ďalej zvyšovať kvalitu života ľudí. Očakáva sa, že každá z členských krajín aktívne využije tieto odporúčania a bude ich implementovať tak, aby zvýšila kvalitu a efektívnosť verejnej správy v prospech prosperujúcej, súdržnej a ekopriateľskej spoločnosti.

[6] OECD (2012). Recommendation of the council on regulatory policy and governance. (Dostupné na: *www.oecd.org/regreform)*

1. Prijať na najvyššej politickej úrovni celoštátnu stratégiu kvality regulácie. Takáto stratégia musí mať jasné ciele a štruktúry podporujúce jej implementáciu s tým, že ak sa regulácia použije, musia prínosy v oblasti hospodárskej, sociálnej a ekologickej oprávňovať náklady. Distribučné účinky musia byť starostlivo zvážené a prínosy maximalizované.

2. Dodržiavať princípy otvoreného vládnutia, vrátane transparentnosti a participácie v procese regulácie. Zaručiť, že regulácia bude v súlade s verejným záujmom a bude odrážať legitímne potreby tých, ktorých sa priamo dotýka a ktorí sa k nej vyjadrovali vo fáze jej prípravy. Poskytnúť možnosti a priestor (aj online) na vyjadrenie verejnosti v procese prípravy regulácie a v procese tvorby podporných analýz. Vlády musia zaručiť, že regulácie budú zrozumiteľné a jasné a že zúčastnené strany ľahko pochopia svoje práva a povinnosti.

3. Vytvoriť kontrolné mechanizmy a inštitúcie, ktoré budú aktívne dohliadať na postupy a ciele regulatórnej politiky, budú ju podporovať a implementovať a posilňovať tak jej kvalitu.

4. Začleniť hodnotenie dopadov regulácie (Regulatory Impact Assessment – RIA) do počiatočného štádia formulácie legislatívneho zámeru pri príprave nových regulácií. Zrozumiteľne vytýčiť ciele a zdôvodniť, prečo je regulácia potrebná, a ako čo najefektívnejšie a najúčinnejšie dosiahnuť tieto ciele. Zvážiť možnosť použiť iné prostriedky ako reguláciu a kompromisné riešenia pri zvažovaní možných prístupov.

5. Vykonávať systematické programové revízie existujúcich dôležitých regulácií podľa jasne formulovaných zadaní, vrátane zvažovania nákladov a prínosov,

s cieľom zaručiť, že regulácie sú aj naďalej aktuálne, náklady sú oprávnené, hospodárne a konzistentné a že regulácie plnia ciele v súlade so zámermi.

6. Publikovať v pravidelných intervaloch správy o plnení koncepčných zámerov politiky regulácie a reformných programov a o výkonnosti úradov pri aplikácii regulácií. Tieto správy musia tiež informovať o tom, ako sa regulatórne nástroje typu Hodnotenie dopadov regulácie (RIA), konzultácie s verejnosťou a kontrola existujúcej regulácie používajú v praxi.

7. Vypracovať konzistentnú koncepciu postavenia a pôsobnosti regulačných úradov s cieľom zvýšiť dôveru v objektívnosť, nestrannosť a zásadovosť ich rozhodovania s vylúčením konfliktu záujmov, predpojatosti a nevhodného ovplyvňovania.

8. Zaručiť efektívnosť systémov kontroly zákonnosti a procedurálnej spravodlivosti regulácií a rozhodnutí vydaných orgánmi oprávnenými udeľovať regulačné sankcie. Zaručiť občanom a podnikateľom prístup k týmto systémom kontroly za rozumnú cenu a zasielanie rozhodnutí v stanovených lehotách.

9. Aplikovať primerane hodnotenie rizík, riadenie rizík a komunikačné stratégie rizík na navrhovanie a implementovanie regulácií tak, aby boli správne nasmerované a efektívne. Regulátory musia zhodnotiť, ako nadobudne regulácia účinnosť a musia navrhnúť primeranú stratégiu jej implementácie a presadzovania.

10. Podporovať primerane prostredníctvom koordinačných mechanizmov regulatórne väzby medzi nadnárodnou, národnou a vnútroštátnou územnou úrovňou verejnej správy. Určiť prierezové problémy regulácie na všetkých

úrovniach správy s cieľom vyhnúť sa duplikáciám alebo konfliktom regulácií a podporiť súlad medzi rozdielnymi prístupmi k regulácii.

11. Posilniť rozvíjanie schopností a zvyšovanie výkonnosti pri riadení regulácie na vnútroštátnej územnej úrovni verejnej správy.
12. Prihliadať na všetky relevantné medzinárodné štandardy a štruktúry pri rozvíjaní spolupráce na príprave regulačných opatrení v tej istej oblasti a tam, kde sa dá predpokladať ich účinok na strany mimo danej jurisdikcie.

3.2.2 Základné nástroje

V ponímaní OECD základnými nástrojmi regulatórnej politiky sú:

1. Analýza dopadov regulácie (RIA).
2. Regulačné alternatívy.
3. Znižovanie administratívnej záťaže.
4. Transparentnosť regulatórnej politiky.
5. Hodnotenie regulácie *ex-post*.

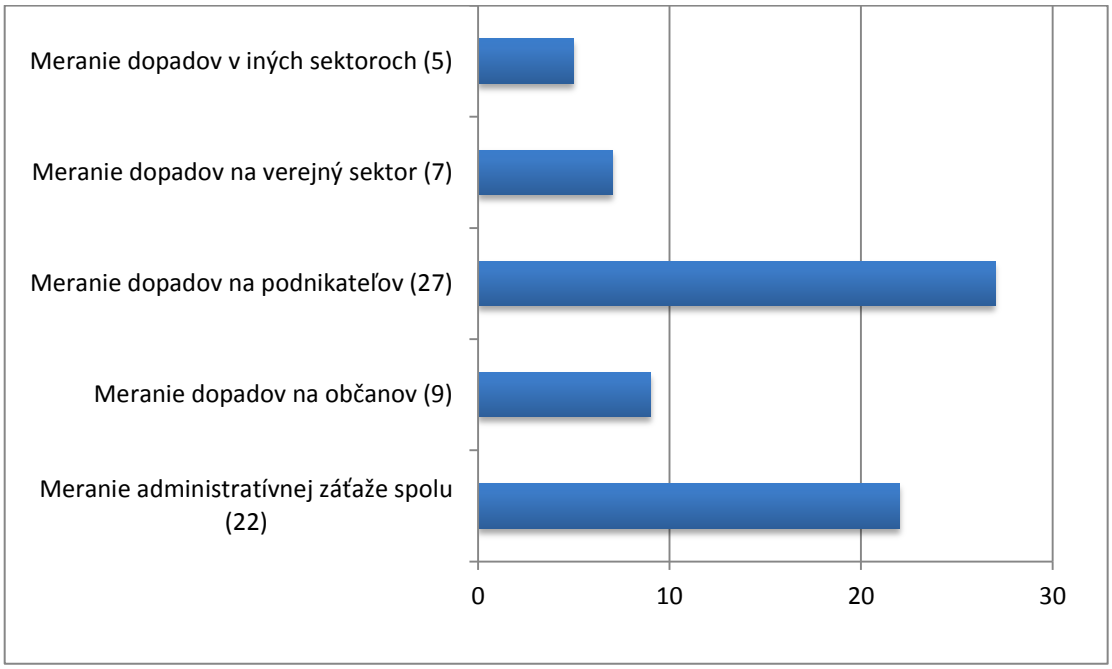
Problematika Lepšej regulácie sa vždy spájala s dosahovaním dôležitých hospodárskych výsledkov, s urýchľovaním hospodárskeho rastu, zvyšovaním konkurencieschopnosti a potrebou vytvárania nových pracovných príležitostí. To všetko s cieľom predchádzať sociálnemu vylúčeniu v populácii.

Celá agenda Lepšej regulácie sa točí okolo jednoduchej, ale jasnej formulácie - zjednodušovanie regulácií pomáha odstraňovať prekážky na podnikanie a uvoľňovať kapacity na dosahovanie lepších výsledkov podnikania, čo v konečnom dôsledku

prispieva k zvyšovaniu hospodárskeho rastu a vytváraniu nových pracovných príležitostí.

Na ilustráciu uvádzame cieľové skupiny programov zameraných na znižovanie administratívnej záťaže v krajinách OECD v roku 2009. Meranie administratívnej záťaže na podnikateľov vykonalo 27 krajín a v porovnaní s predchádzajúcim rokom stúpol tiež počet meraní dopadov na občanov na 9 a vo verejnom sektore na 7 krajín, ktoré vykonali meranie administratívnej záťaže.

Obr.1 - Cieľové skupiny programov zameraných na znižovanie administratívnej záťaže v krajinách OECD



Zdroj: OECD (2009). Indicators of Regulatory Management Systems.

Vo väčšine členských krajín je program Lepšej regulácie a osobitne Akčný plán Lepšej regulácie základom vládnej stratégie v tejto oblasti. Do roku 2010 bolo cieľom znížiť administratívne náklady pre podnikateľov o 25% a navodiť zásadnú pozitívnu zmenu podnikateľského prostredia. To sa členským krajinám podarilo aj vďaka

širokej podpore tejto stratégie tak v prostredí ústrednej štátnej správy, ako aj podnikateľskej komunity, ktorá zvolila aktívny a konštruktívny prístup k spolupráci na dosiahnutí cieľa.

3.3 Česká republika

Prvým impulzom na skvalitňovanie vládnej regulácie bolo uznesenie vlády č.950 z 27.septembra 2000, ktoré bolo reakciou na odporúčanie OECD k zlepšeniu vládnej regulácie z 9.3.1995[7] Vláda v ňom uložila úlohu spracovať do konca roka 2000 v rámci reformy ústrednej štátnej správy návrh spôsobu zabezpečenia administratívnych kapacít na analýzu dopadov a kontrolu kvality regulácií. Následne uznesením vlády č.650/2001 bola vzatá na vedomie Analýza odporúčaní OECD na ďalší postup regulatórnej reformy v ČR a nasledovala úprava Legislatívnych pravidiel vlády.

V roku 2004 prijala vláda (uznesením č.237/2004) materiál s názvom Postup a hlavné smery reformy a modernizácie ústrednej štátnej správy, ktorý obsahoval vyriešenie gescie Lepšej regulácie a jej organizačné usporiadanie. Súčasťou tohto materiálu bol aj projekt Reforma regulácie. Na záver celého procesu vláda uznesením č.420/2005 schválila postup začlenenia metódy pre hodnotenie dopadov regulácie na podnikateľské prostredie do procesu prípravy regulácie (RIA).

Ďalší proces implementácie hodnotenia dopadov regulácie prešiel niekoľkými etapami. V prvej fáze končil rokom 2006 kedy došlo k schváleniu návrhu Smernice

[7] V prílohe odporúčania OECD je kontrolný zoznam desiatich otázok, na ktoré by mala vláda odpovedať skôr, než sa rozhodne pristúpiť k regulácii: 1. Je problém jasne definovaný?, 2.Je aktivita vlády zdôvodnená? 3. Je regulácia tým najlepším riešením?, 4. Má návrh regulácie právny základ? 5. Je navrhovaná forma regulácie najvhodnejšia? 6. Vyvažujú prínosy regulácie nevyhnutné náklady na jej zavedenie? 7. Sú dopady regulácie transparentné?, 8.Je regulácia jasná, konzistentná a dodržateľná? 9. Mali všetky zainteresované subjekty možnosť vyjadriť svoje pripomienky? 10. Ako bude zabezpečená vymožiteľnosť regulácie?

na hodnotenie dopadov regulácie. V tomto období už boli vybrané právne predpisy pripravované v súlade s návrhom tejto smernice.

V priebehu druhej fázy boli schválené Všeobecné zásady pre hodnotenie dopadov regulácie (RIA) a uznesením vlády č.877/2007 došlo k zavedeniu povinnosti vykonávať hodnotenie dopadov metódou RIA od 1.11.2007. Pri niektorých vybraných už platných právnych normách boli vyhodnocované dopady.

Tretia etapa bola spojená s prehodnocovaním funkčnosti systému hodnotenia dopadov regulácie v období do 31.12.2008 aj s návrhmi na nevyhnutné úpravy.

Štvrtá fáza bola spojená s rozširovaním aplikácie RIA aj na zákony predkladané na základe poslaneckej iniciatívy a na pozmeňovacie návrhy predkladané členmi Parlamentu v priebehu prerokúvania zákona.

V súčasnosti sa povinnosť spracovať RIA vzťahuje na všetky návrhy právnych predpisov pripravované na úrovni ústrednej štátnej správy. Rovnako platí pre implementáciu predpisov EÚ.

Ex-post hodnotenie dopadov RIA bolo do právneho systému Českej republiky zavedené v roku 2007[8]. Napriek pozitívnym očakávaniam sa z RIA postupom času stala procedúra, ktorú tvorcovia legislatívy vnímali ako príťaž pri tvorbe právnych predpisov. V roku 2011 preto vláda schválila zmeny v procedúrach prípravy novej regulácie a súčasne bola táto agenda prevedená z ministerstva vnútra na úrad vlády.

[8] Uznesenie vlády č.877 z 13.augusta 2007 (Povinnosť vyhodnocovať predpokladané dopady pri všetkých návrhoch právnych predpisov pripravovaných na úrovni vlády).

Všeobecné zásady pre hodnotenie dopadov a nová metodika vstúpili do platnosti 1.januárom 2012[9]. Išlo najmä o zjednodušenie pravidiel a minimalizáciu výnimiek umožňujúcich vynechanie RIA. Prestalo sa rozlišovať medzi tzv. veľkou a malou RIA (veľká vychádzala z malej a uplatňovala sa v prípadoch veľkej regulatórnej záťaže). Zrušila sa tzv. všeobecná výnimka, ktorá z RIA vyraďovala všetky procesné právne predpisy. Napríklad zákony, ako trestný poriadok, občiansky súdny poriadok, správny poriadok a pod. nikdy neprešli hodnotením RIA, teda nezisťovalo sa, ako sú jednotlivé procesy administratívne náročné a či vôbec majú zmysel. Navyše z hodnotenia vypadli tiež všetky vykonávacie predpisy pripravené a vydané pred rokom 2007. Je známe, že práve v nich sa vytvára veľká administratívna záťaž. Toto všetko nové pravidlá odbúrali.

Zodpovednosť za vypracovanie RIA má predkladateľ návrhu. Ten musí najlepšie vedieť, na koho právna úprava dopadá a aké právne dôsledky má vyvolať v praxi. Je aj jeho povinnosťou osloviť zúčastnené strany. To, či predkladateľ oslovil jednotlivých aktérov a v akom rozsahu posudzuje komisia. Okruh pripomienkujúcich subjektov je v legislatívnom procese zadefinovaný legislatívnymi pravidlami tak, že koho sa právna úprava priamo dotýka, stáva sa povinným pripomienkujúcim miestom. Významné postavenie má v tomto procese Tripartita, v ktorej sú zastúpení všetci relevantní aktéri.

3.4 Holandsko

V Európe podľa OECD (2010a) patrí Holandsko medzi priekopníkov politiky Lepšej regulácie, a to už od roku 1980. Zjednodušovanie regulácií je aj v súčasnosti v popredí záujmu a sprevádza všetky dôležité štrukturálne zmeny v krajine.

[9] Uznesenie vlády č.922 zo 14.decembra 2011 (Všeobecné zásady pre hodnotenie dopadov regulácie, ktoré od 1.januára 2012 nahradili pôvodnú metodiku RIA).

Z hľadiska inštitucionálneho usporiadania bolo dôležitým medzníkom vytvorenie Skupiny pre regulatórnu reformu, zloženej z expertov na úrovni ústredných orgánov štátnej správy a ACTAL-u, ako nezávislého poradného orgánu na znižovanie administratívnej záťaže v roku 2000. ACTAL zohráva dôležitú úlohu pri podnecovaní štrukturálnych opatrení v regulatórnej reforme a podporovaní potrebných zmien.

Holandsko je tiež priekopníkom v zavádzaní metodológie SCM (Standard Cost Model) Štandardného modelu nákladov na určovanie výšky administratívneho zaťaženia. Dosiahnuté výsledky výrazne zlepšili podnikateľské prostredie a cieľ dosiahnuť zníženie zaťaženia o 25% bol splnený v roku 2010. V znižovaní administratívneho zaťaženia o ďalších 25% sa pokračuje s nasadením zdokonalenej verzie metodológie SCM. Implementácia nových inovatívnych prístupov k Lepšej regulácii si vyžaduje permanentnú koncentráciu na požiadavky a potreby všetkých zainteresovaných strán, najmä ministerstiev, podnikateľskej komunity a parlamentu.

Okrem komplexného programu znižovania administratívnej záťaže podnikateľov má Holandsko dobre rozbehnutý aj program znižovania administratívneho zaťaženia občanov, ktorý si tiež vyžaduje permanentné monitorovanie a hodnotenie. Osobitne sa rieši problematika *ex-ante* hodnotenia dopadov nových právnych predpisov.

Zavedené koncepčné riešenia a programy sú odrazom mimoriadneho úsilia, ktoré Holandsko venuje rozširovaniu agendy Lepšej regulácie nielen mimo ústrednú štátnu správu, ale aj za hranice svojej krajiny. Konkrétne ide o širšie zapájanie miestnej štátnej správy a územnej samosprávy do tejto problematiky a významný prínos pre zlepšovanie regulácie na úrovni Európskej únie.

Výzvou naďalej zostáva implementácia efektívnej koncepcie *ex-ante* hodnotenia dopadov novej regulácie, najmä v zmysle rigoróznejších procesov zameraných na hodnotenie dopadov pripravovanej legislatívy, založené na dôkazoch. Ako téma na zlepšovanie sa tiež vnímajú otvorenejšie formy konzultácie všetkých regulácií, nielen tých, ktoré sú súčasťou schválených programov zameraných na znižovanie administratívnej záťaže na podnikateľov a občanov. Zvýšenú pozornosť si vyžaduje transpozícia EU regulácií do vnútroštátneho práva. Dopady EU regulácií na vnútorný trh sa berú do úvahy pri príprave negociačnej pozície krajiny v rámci pripomienkovania. Skupina pre regulatórnu reformu venuje zvýšenú pozornosť identifikovaniu a pomenovaniu záťaže vyplývajúcej z novej EU legislatívy na podnikateľský sektor v celom procese negociácie.

V transpozícii EU legislatívy sú však značné rezervy. Podstatné na celom procese je to, že agenda Lepšej regulácie sa týka tak pripravovanej, ako aj existujúcej regulácie a nie je len o deregulácii a administratívnej záťaži, spočívajúcej len na pleciach podnikateľov.

Holandsko má dobre spracovanú komunikačnú stratégiu, ktorú vydala Skupina pre regulatórnu reformu v súvislosti s programom znižovania administratívnej záťaže podnikania. Rovnako dobre je spracovaná koncepcia komunikácie pre projekt znižovania administratívnej záťaže občanov. Dobre zvládnutá komunikácia agendy Lepšej regulácie má zásadný vplyv na pozitívne vnímanie regulatórnej reformy, na kvalitu konzultácií a na efektívnejšiu spoluprácu všetkých inštitúcií, ktoré sa podieľajú na zlepšovaní regulácie.

Ex-ante hodnotenie je automatickou súčasťou všetkých programov Lepšej regulácie, v *ad hoc* hodnotení regulácií je najaktívnejší holandský Dvor audítorov a na

ex post hodnotení sa pracuje tak, aby nebolo prehliadané, a aby sa rovnako stalo automatickou súčasťou procesu Lepšej regulácie. V tomto kontexte sa v rámci vnútorných mechanizmov vhodne dopĺňa *ex-post* hodnotenie s externým hodnotením medzinárodných organizácií ako OECD alebo Svetová banka.

Nasadenie e-governmentu predstavuje rozhodujúcu podporu všetkých iniciatív zameraných na znižovanie administratívnej záťaže podnikateľov a občanov. Jednotlivé realizované projekty sú inšpiratívne a zasluhujú si, vzhľadom na ich praktickú použiteľnosť, väčšiu pozornosť.

3.5 Nemecko

Základom Lepšej regulácie podľa OECD (2010c) je koaličná dohoda z roku 2005, v ktorej je zdôraznený význam tejto agendy pre ďalší hospodársky rast a zvyšovanie konkurencieschopnosti krajiny.

Spolkové ministerstvo vnútra vydalo v roku 2001 metodickú pomôcku k aplikácii RIA hodnotenia dopadov právnych predpisov. V roku 2003 bola spustená iniciatíva zameraná na znižovanie administratívneho zaťaženia Agenda 2010.

Hlavným pilierom koncepcie Lepšej regulácie bol starostlivo štruktúrovaný program znižovania administratívnej záťaže (Znižovanie byrokracie a program Lepšej regulácie), ktorý bol vládou schválený v roku 2006. Program, ktorý nebol viazaný na volebné obdobie (prvá časť skončila v roku 2011), stanovil kvantitatívne ciele a jeho obsahom bola celá federálna legislatíva. Cieľom bolo znížiť administratívne náklady súvisiace s plnením informačných povinností ukladaných federálnou legislatívou o 25%, a to pomocou metódy SCM. Súčasne bol v tomto roku pripravený a schválený program Zamerané na budúcnosť: Inovácie v administratíve, ktorého hlavným

komponentom bol aj program e-government 2.0 so zameraním na vytváranie klientských centier a centier podpory a na urýchlenie administratívnych postupov.

Akčné plány boli zamerané aj na podporu podnikateľského prostredia a občanov skvalitňovaním elektronických služieb, napr. optimalizáciu rozhrania medzi podnikateľským sektorom a verejnou správou, zriadenia elektronických občianskych preukazov alebo informačných portálov na zlepšenie komunikačnej infraštruktúry pre podnikateľov a občanov. Od týchto čias je kvalita legislatívy v centre pozornosti a je sprevádzaná ďalšími konkrétnymi iniciatívami, ako napríklad Elektronickým sprievodcom pri navrhovaní zákonov, alebo softvérom eNorm na uľahčenie tvorby právnych predpisov, ktorý výrazne zvyšuje kvalitu a produktivitu práce navrhovateľov.

V roku 2007 sa spustili prípravy na merania administratívnej záťaže predpisov, ktoré zásadne ovplyvňujú podnikateľský sektor. Cieľ bol stanovený na zníženie zaťaženia o 25% do konca roku 2011 (s medziobdobí do konca roka 2009 a znížením záťaže o 12,5%).

Významný rozhodnutím bolo v roku 2009 odštartovanie procesu *ex-ante* hodnotenia administratívnej záťaže na občanov. Ďalšie opatrenia boli zamerané na zjednodušovanie existujúcich právny noriem a ich realizácia výrazne prispela k zrušeniu celého radu platných regulácií.

Na spolkovom úrade vlády bol zriadený organizačný útvar pre Lepšiu reguláciu a iniciatívu prebrali ďalšie kľúčové ministerstvá, medzi nimi ministerstvo spravodlivosti a ministerstvo vnútra.

Procesy Lepšej regulácie zodpovedajú starým nemeckým tradíciám. Aj preto prepojenie medzi tradičnými sofistikovanými starými štruktúrami a pravidlami tvorby zákonov a novými postupmi ako hodnotenie dopadov, programami znižovania záťaže a otvorenejšími konzultáciami, zostávajú stále slabé. Existuje domnienka, že nové nástroje sa viac prispôsobujú súčasným praktikám namiesto toho, aby sa používali ako príležitosť na uskutočnenie zásadnej zmeny. Napríklad hodnotenie dopadov sa nijako významne neodlišuje od tradičných postupov uplatňovaných v rámci Spoločných pravidiel tvorby zákonov. Nevyužitou zostáva príležitosť prehodnotiť spôsob, akým sa tvoria a rozvíjajú verejné politiky.

S tým súvisia aj rezervy v koordinovaní. Podobne ako v niektorých ďalších krajinách OECD ani v Nemecku neexistuje osobitný strategický dokument o Lepšej regulácii. Aktivity Ministerstva vnútra v agende Lepšej regulácie smerujú celý proces smerom k občanom a administratíve. Ministerstvo spravodlivosti vyvíja svoje iniciatívy k vyššej kvalite legislatívy trochu izolovane. Pravidlá a princípy Lepšej regulácie nie sú celkom jasné. Pozornosť sa sústreďuje prioritne na meranie administratívnej záťaže a jej znižovanie na úkor hodnotenia a analyzovania prínosov regulácie. Program znižovania záťaže riešil len informačné povinnosti ukladané podnikom a žiadne iné formy nákladov súvisiacich s plnením regulácie. Rovnako to platí aj o úroveň komunikácie, ktorá je limitovaná len na programy znižovania administratívnej záťaže. *Ex-post* hodnotenie sa robí len sporadicky a chýba hodnotenie efektívnosti procesov *ex-ante* hodnotenia dopadov právnych predpisov. Napríklad výročné správy o plnení programu znižovania administratívnej záťaže by nemali byť chápané ako náhrada za *ex-post* hodnotenie celého programu. Pravidelné hodnotenie programu prispieva k vyššej efektívnosti aj budúcich reforiem a rovnako môže prispieť aj k vyššiemu zapojeniu podnikateľov a občanov.

Podpora e-governmentu celému procesu Lepšej regulácie súvisí s významom, ktorý elektronizácii pripisuje spolková vláda najmä v súvislosti s modernizáciou a zefektívnením verejnej správy. V rámci tejto stratégie bolo napr. zavedené jednotné telefónne číslo pre verejnú správu, na ktorom môžu občania žiadať odpoveď na akúkoľvek otázku z tejto oblasti.

3.6 Slovenská republika

V programovom vyhlásení vlády na obdobie rokov 2010 – 2014 sa vláda (skončila predčasne v roku 2011) zaviazala uplatňovať politiku Lepšej regulácie (v oblasti hospodárskej politiky) takto:

- Dôsledne posudzovať zákony z hľadiska ich účinku na podnikateľské prostredie a rast zamestnanosti a dôsledne vyhodnocovať vplyv prijímaných zákonov a regulácií.
- Vykonať inventúru existujúcich právnych predpisov s cieľom znížiť administratívne a regulačné zaťaženie podnikania o viac než štvrtinu.
- Dôsledne uplatňovať direktívne pravidlo, že pri transponovaní európskej legislatívy do slovenského právneho poriadku, s výnimkou odôvodnených prípadov, nebudú zavádzané administratívne a regulačné prekážky nad úroveň stanovenú legislatívnymi predpismi EÚ.
- Zvýšiť analytické kapacity vo verejnej správe na zlepšenie podnikateľského prostredia.

V ostatnom čase Slovenská republika zaznamenala pokles kvality podnikateľského prostredia, čo sa odzrkadlilo v hodnotení Svetovej banky a Svetového ekonomického fóra. Ministerstvo hospodárstva (MH SR) predložilo v júli

2011 na rokovanie vlády návrh politiky na zlepšenie podnikateľského prostredia[10]. Tento dokument obsahoval aj návrh opatrení na znižovanie administratívnych nákladov a záťaže, v ktorých rámci sú určení gestori a harmonogram ich plnenia.

Ministerstvo v tomto materiály vychádzalo z návrhu odporúčaní na znižovanie administratívnej záťaže pre podnikateľov, ktorý bol predložený do legislatívneho konania na jar 2010 a obsahoval odporúčania sformulované na základe I. etapy merania administratívneho zaťaženia podnikania. Na konci roka 2010 bol návrh doplnený o odporúčania sformulované počas II. etapy merania administratívneho zaťaženia. Predkladaný materiál teda obsahoval súčasne odporúčania z II. etapy merania a aktualizované odporúčania z I. etapy merania administratívnej záťaže.

Opatrenia boli sformulované na základe diskusie s odbornou verejnosťou, ústrednými orgánmi štátnej správy a subjektmi tretieho sektora. Celkový počet 94 opatrení bol rozdelený na:

- krátkodobé opatrenia zamerané na zlepšenie postavenia Slovenskej republiky v rámci medzinárodných hodnotení;
- strednodobé opatrenia vyplývajúce zo záväzkov Slovenskej republiky voči EÚ v záujme znižovania administratívneho zaťaženia s perspektívou plnenia do konca roka 2012;
- opatrenia navrhnuté podnikateľskými zväzmi a združeniami[11].

V programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky (nastúpila po predčasných voľbách v roku 2011) na roky 2012-2016[12] sa komplexná agenda Lepšej

[10] Uznesenie vlády č.486 zo 6.júla 2011 k návrhu politiky vlády SR na zlepšenie podnikateľského prostredia v SR.
[11] Ministerstvo hospodárstva má pripravený súhrn ďalších opatrení, ktoré analyzuje a konzultuje so zainteresovanými stranami a postupne pripravuje ich realizáciu.
[12] http://www.vlada.gov.sk/data/files/2008_programove-vyhlasenie-vlady.pdf

regulácie neobjavuje (niktoré konštatácie sa témy dotýkajú len okrajovo a len v náznakoch):

Vláda v spolupráci s ostatnými členskými štátmi EÚ „podporí zavedenie efektívnej regulácie a účinnej transparentnej politiky vo finančnom sektore, najmä prijatie jednotných pravidiel pri výkone dohľadu v štátoch EÚ.“ V kapitole o energetike vláda bude „vytvárať podmienky na zabezpečenie stabilného, predvídateľného a transparentného regulačného rámca s cieľom udržať konkurencieschopnosť priemyslu, zachovanie výroby a zamestnanosti.“ V kapitole o malých a stredných podnikoch sa v rámci hospodárskej politiky vlády uvádza, že „vláda bude podporovať podnikateľské prostredie znižovaním administratívnej náročnosti formou systémového regulovania rozsahu vedenia účtovníctva, zostavovania účtovnej závierky a výročných správ.“ V kapitole o zamestnanosti sa v rámci hospodárskej politiky uvádza, že vláda spracuje samostatné programy, okrem iného aj program „znižovania administratívneho zaťaženia podnikateľskej sféry vrátane zjednodušenia daňového a odvodového systému.“

Aj keď je zrejmé, že vláda zverila agendu Lepšej regulácie do pôsobnosti ministerstva hospodárstva, nevenuje tejto prierezovej problematike takú pozornosť, akú si zasluhuje a redukuje komplexný problém zlepšovania tvorby právnych predpisov len na aktivity priamo alebo nepriamo súvisiace so zlepšovaním podnikateľského prostredia.

Každoročne vláda schvaľuje správu o stave podnikateľského prostredia a opatrenia na zníženie administratívneho zaťaženia podnikania, stabilizáciu právneho prostredia, rozširovanie služieb e-governmentu a znižovanie regulačného zaťaženia

podnikania. Toto samo osebe nestačí na zmenu nelichotivej pozície Slovenskej republiky, ktorú v oblasti Lepšej regulácie zaujíma medzi členskými krajinami Európskej únie a OECD.

SWOT analýza

Analýzu silných a slabých stránok Lepšej regulácie na Slovensku spolu s príležitosťami a ohrozeniami vypracovalo ministerstvo hospodárstva a predložilo ju ako súčasť návrhu politiky vlády Slovenskej republiky na zlepšovania podnikateľského prostredia na rokovanie vlády v júli 2011[13].

[13] Materiál na rokovanie vlády č.21811/2011 (6.júla 2011). K návrhu politiky vlády SR na zlepšenie podnikateľského prostredia v SR.

Silné stránky	**Slabé stránky**
• Záväzok vlády SR realizovať politiku lepšej regulácie;	Roztrieštenosť aktivít v oblasti lepšej regulácie medzi viaceré subjekty; slabá koordinácia aktivít v rámci lepšej regulácie s jednotlivými ministerstvami a podnikateľskou obcou, nedostatočná komunikácia s podnikateľskou obcou
• Metodický rámec pre posudzovanie vplyvov na podnikateľské prostredie;	Stále formálna a skôr deklaratívna úroveň implementácie agendy lepšej regulácie;
• Podpora politiky lepšej regulácie reprezentatívnymi podnikateľskými organizáciami;	Absencia vzdelávacieho systému pre implementáciu politiky lepšej regulácie v rámci štátnej správy;
• Inštitút hospodárskych analýz pri Ministerstve hospodárstva SR;	Nízka miera poznania ohľadne podnikateľského sektora zo strany verejnej správy;
• Strategický rámec pre riešenie problematiky administratívneho zaťaženia podnikania a realizácia s tým súvisiacich aktivít;	Nedostatočné personálne kapacity pre riešenie agendy lepšej regulácie v rámci jednotlivých ministerstiev, resp. ústredných orgánov štátnej správy;
• Realizácia parciálnych *ex post* analýz vplyvov vybraných regulácií na podnikateľské prostredie.	Neexistencia témy lepšej regulácie v podmienkach územnej samosprávy.
Príležitosti	**Ohrozenia**
• Systematický prístup voči riešeniu agendy lepšej regulácie s cieľom kvalitatívne zlepšiť podnikateľské prostredie v SR;	Politické nepochopenie princípov agendy lepšej regulácie (systém bude naďalej vnímaný ako formálny akt a záťaž verejnej správy pri príprave novej legislatívy);
• Rozvoj spolupráce s podnikateľským sektorom a s územnou samosprávou pri implementácii agendy lepšej regulácie s cieľom znižovania politického napätia a konfrontácie;	Prehlbovanie nepochopenia problémov podnikateľského sektora zo strany verejnej správy, negatívny vývoj kvality podnikateľského prostredia na Slovensku;
• Budovanie regulačného/legislatívneho rámca pre podnikanie;	Apatia verejných inštitúcií a podnikateľského sektora – výsledky systému „Lepšej regulácie“ nebudú prinášať „ovocie“, čo bude vyvolávať otázky o relevantnosti aktivít v tejto oblasti;
• Rozvoj konkurencieschopnosti podnikateľských subjektov;	Zavádzanie regulácií, ktorých vplyv nie je preskúmaný.
• Tvorba úspor na strane podnikateľských subjektov s potenciálom zvyšovať zamestnanosť.	

Zdroj: Materiál na rokovanie vlády č.21811/2011 (6.júla 2011). K návrhu politiky vlády SR na zlepšenie podnikateľského prostredia v SR.

Nedá sa celkom povedať, že by agenda Lepšej regulácie nemala podporu vlády. Vláda v rokoch 2006 – 2010 prijala metodický rámec pre posudzovanie vplyvov regulácií a uskutočnila aktivity v oblasti merania a znižovania administratívneho zaťaženia podnikania. Súčasne sa v tomto smere realizovali aj rôzne čiastkové aktivity, ktoré garantovali vládne agentúry, ako aj podnikateľské organizácie. Tieto skutočnosti však dokazujú, že agenda Lepšej regulácie je dlhodobo presadzovaná a podporovaná organizáciami podnikateľov.

Vláda, ktorá nedovládla, vo svojom programovom vyhlásení na roky 2010 – 2014 uviedla explicitné záväzky týkajúce sa agendy Lepšej regulácie v podobe zavedenia dôsledného posudzovania vplyvov regulácií na podnikateľské prostredie, významnej redukcii administratívneho zaťaženia podnikania, ale aj v podobe zavedenia tzv. inventúry existujúceho legislatívneho rámca pre podnikanie s cieľom redukcie nadmerného regulačného zaťaženia a byrokracie. Jedným z výsledkov plnenia programového vyhlásenia vlády bolo aj založenie Inštitútu hospodárskych analýz pri ministerstve hospodárstva, aj keď je pravda, že dlhú životnosť nemal a zanikol v roku 2011.

Napriek prijatiu strategických materiálov (Agenda lepšej regulácie v Slovenskej republike a Akčný program znižovania administratívneho zaťaženia podnikania v Slovenskej republike 2007 - 2012), metodických rámcov (Návrh jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov) a realizácii čiastkových aktivít v oblasti Lepšej regulácie do roku 2010 a záväzku vlády v horizonte do roku 2014, možno vnímanie agendy Lepšej regulácie označiť za formálne a okrajové.

Dôkazom tohto konštatovania je kontinuálne vypracúvanie a schvaľovanie regulácií, ktoré neboli podrobované dôslednému skúmaniu ich vplyvov na podnikateľské prostredie. Tento stav je aj dôsledkom nedostatočnej komunikácie s podnikateľskou obcou (absentujúci systém konzultácií) a neexistujúceho systému vzdelávania v oblasti Lepšej regulácie. Pozitívny status v podobe spomenutého Inštitútu hospodárskych analýz bol neudržateľný

z hľadiska jeho kapacity s ktorou nemohol zvládnuť objem prác spojených s témou Lepšej regulácie. Z hľadiska systematického riešenia agendy a existencie iniciatív Európskej únie (napr. zákon o malých podnikoch) stále pretrváva stav, v ktorom doposiaľ nebola do procesu implementácie agendy Lepšej regulácie zapojená územná samospráva.

Reálne plnenie záväzkov obsiahnutých v programovom vyhlásení vlády, ako aj záväzkov plynúcich z iných dokumentov na úrovni EÚ si vyžaduje komplexný a systematický prístup voči agende Lepšej regulácie. Kvantifikácia úspor, ktorá vyplýva z eliminácie regulačného zaťaženia a rovnako aj z nadmernej byrokracie, je explicitná (napr. odhadované administratívne zaťaženie v Európskej únii v roku 2002 predstavovalo približne 340,0 mld. Eur).

Slovenská republika v oblasti Lepšej regulácie v porovnaní s členskými štátmi EÚ zaostáva. Pokračovanie v súčasnom tempe implementácie agendy a zachovávanie formálnosti celého procesu vyvoláva pochybnosti o relevantnosti a význame celého systému Lepšej regulácie. Formálny prístup naďalej konzervuje problémy podnikateľského prostredia (existujúci regulačný rámec) a kontinuálne sprevádza zavádzanie regulácií (aktualizovaný regulačný rámec), ktorých dopady nie sú preskúmané a hodnotené.

Chronológia

2007 – Agenda Lepšej regulácie v Slovenskej republike a Akčný program znižovania administratívneho zaťaženia podnikania v SR 2007 – 2012.

2009 – 2011 – Meranie administratívnych nákladov vyplývajúcich z legislatívy SR pomocou metodiky SCM Štandardný model nákladov.

2011 – Návrh politiky vlády SR na zlepšenie podnikateľského prostredia

3.7 Švédsko

Jedným z kľúčových predpokladov úspešného zvládnutia agendy Lepšej regulácie je aj silná a dobre fungujúca verejná správa. To je prípad Švédska (OECD (2010b)). Pre efektívne fungujúci model verejnej správy je typický malý počet štíhlych ministerstiev zameraných na tvorbu verejných politík a rozsiahla sieť vládnych agentúr zodpovedných za implementáciu týchto politík. V krajinách, ktoré majú zakotvené ústavné princípy stabilnej, profesionálnej a politicky neutrálnej verejnej služby, nie je akákoľvek zmena v takto nastavenej štruktúre verejnej správy prakticky možná. Do kompetencií územnej samosprávy sú zverené mnohé zložité úlohy, ktoré by aj týmto spôsobom mali potvrdiť dôraz kladený na miestnu demokraciu a na potrebu zosúladiť poskytovanie služieb s miestnymi potrebami.

Jednoznačná podpora agendy Lepšej regulácie zo strany vlády má mimoriadny význam pre zvyšovanie konkurencieschopnosti krajiny v medzinárodnom kontexte. Hlavný dôraz sa kladie na vytváranie lepšieho regulatórneho prostredia pre podnikanie. Toto je vecným obsahom každého programu Lepšej regulácie a súvisiaceho akčného plánu, ktorý sa tak stáva akýmsi budíčkom na ceste k lepšej regulácii. Najvýraznejším signálom o odhodlaní vlády zmeniť tento stav bolo vo Švédsku zriadenie nezávislej Rady pre lepšiu reguláciu, ako externého autonómneho kontrolného orgánu, ktorý v našich podmienkach stále chýba.

V súčasnosti má väčšina členských krajín EÚ dobre rozvinutý systém opatrení smerujúcich k zjednodušovaniu regulácií, ktorý ďaleko presahuje len znižovanie administratívnych nákladov. Pozornosť sa sústreďuje na zefektívňovanie tvorby zákonov, postupov a procesov tak, aby lepšie zodpovedali potrebám privátneho sektora.

Už tradične sú verejné konzultácie základným predpokladom lepšej regulácie. Najlepšie otvorenosť a transparentnosť charakterizuje celkový prístup ku konzultáciám vo Švédsku. Všetci aktéri zúčastnení na konzultáciách tu podporujú systém, ktorý spočíva na

dlhodobej praxi vytvárania tzv. Osobitných výborov (Committees of Inquiry) pre prípravu zásadných koncepčných materiálov a legislatívnych návrhov. Tento proces, ktorý iniciovala švédska vláda ako súčasť Akčného plánu Lepšej regulácie, zahŕňa relevantné inštitúcie a súčasne podnecuje dialóg s podnikateľskou komunitou, ktorej sa daná problematika týka.

Na začiatku bol aj vo Švédsku kladený dôraz na zjednodušovanie dopadov regulatórnych aktov na podnikateľov. V súčasnosti je záber širší a dotýka sa ďalších spoločenských skupín na ktoré sa bude vzťahovať všetko, čo sa v doterajšej praxi osvedčilo vo vzťahu k podnikateľskému sektoru. Širší záber verejných konzultácií pri príprave právnych predpisov (nielen s dopadom na podnikateľský sektor),ale aj prístup k ich vykonaniu, si vyžaduje užšiu spoluprácu s územnou samosprávou a jej predstaviteľmi. Takto koncipovaná vízia Lepšej regulácie umožňuje spájať jednotlivé zložky tohto procesu dokopy, čo môže v konečnom dôsledku výraznejšie prispieť k dlhodobej udržateľnosti švédskej koncepcie Lepšej regulácie a k zaradeniu krajiny medzi najlepšie v Európe.

Lepšia regulácia je všade prioritne zameraná na podnikateľský sektor a v menšej miere sa venuje pozornosť aj zapájaniu ostatných spoločenských skupín do tohto procesu. V súčasnosti je takáto koncepcia vnímaná ako "deregulácia", ako hra s nulovým výsledkom, čo predstavuje určité ohrozenie pre naplnenie iných spoločenských cieľov. Zabúda sa na občanov. V takomto prípade sa samotná občianska spoločnosť nepovažuje za rovnocenne zdatnú a reprezentatívne zastúpenú v procese Lepšej regulácie v porovnaní s postavením a možnosťami, aké má v súčasnosti podnikateľská komunita. Týka sa to najmä expertných konzultácií a hodnotenia dopadov.

Ak sa vrátime k príkladu Švédska, tu sa vláda už v roku 2007 zamerala na vyjasnenie kompetencií v súvislosti s vykonávaním zákonov, čoho výrazom bolo aj ustanovenie Parlamentného výboru pre kompetencie vo verejnom sektore. Niektoré organizácie pristúpili

k hodnoteniu rizík súvisiacich s vykonaním zákona (napr. použitím analýzy rizík pri určovaní optimálnej frekvencie kontrol), keďže v spoločnosti prevláda názor, že problémom nie je samotná právna úprava, ale skôr nedostatky pri jej implementácii, teda uvádzaní do praktického života.

Verejné pripomienkovanie legislatívnych návrhov je bežnou súčasťou prípravy návrhu zákona a vykonávacích predpisov k zákonu. Takéto pripomienkovanie je vo Švédsku povinné od roku 1974. Takýto systém, aj keď neúmyselne, môže byť netransparentný pre nezainteresovaného pozorovateľa a pre bežného človeka môže byť problematické preniknúť k podstate regulácie. Aj keď existujú všeobecné smernice upravujúce postup prípravy regulácií, vrátane konzultácií, veci by prospelo vypracovanie podrobnejších smerníc o pripomienkovaní s dôrazom na príklady z praxe a nové prístupy, najmä využitie Internetu. Väčšiu pozornosť si zasluhujú konzultácie k návrhom právnych predpisov pripravovaných ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy, resp. inými vládnymi agentúrami.

Vo vzťahu k reguláciám EÚ je proces pripomienkovania jasne zadefinovaný, avšak kapacity na efektívne negociovanie nie sú postačujúce. Hneď na začiatku negociovania vznášajú svoje pripomienky zainteresované strany, no samotný proces konzultácií a vyhodnocovania pripomienok je zo strany vlády nesystematický. Transpozícia smerníc EU si zasluhuje oveľa väčšiu pozornosť. Mnohé problémy vznikajú a poukazujú na ne zainteresované strany v dôsledku nadpráce úradníkov pri transpozícii, ktorá ide nad rámec požiadaviek striktne zadefinovaných smernicou (tzv.gold plating). Aktuálnou úlohou zostáva dôslednejšie hodnotenie a konzultovanie postojov EU k agende Lepšej regulácie.

V súvislosti s komunikovaním agendy Lepšej regulácie by veci prospelo, keby zainteresované strany venovali väčšiu pozornosť vládnej koncepcii regulácie a zabezpečili tak jej udržateľnosť v dlhšom časovom horizonte. Ide najmä o to, aby sa koncentrácia agendy

Lepšej regulácie rozložila okrem podnikateľského sektora aj na ďalšie spoločenské skupiny. Je dôležité podstatne zlepšiť spôsob odkomunikovania vládnej politiky a plánov Lepšej regulácie a chápať takýto krok ako rozšírenie základnej možnosti komunikácie prostredníctvo slobodného prístupu k informáciám.

Komunikácia smerom k Lepšej regulácii musí byť cielená. Skúsenosti viacerých európskych krajín potvrdzujú mimoriadny význam efektívnej komunikácie medzi vládou a zainteresovanými stranami, ktorá je dôležitým, ak nie aj jediným, predpokladom úspešnej realizácie programu zjednodušovania regulácie. V tejto oblasti netrpezlivo čaká na návrhy ako zlepšiť súčasný stav nielen podnikateľská obec ale aj parlament. Podnikatelia tvrdia, že musia konať rýchlo na základe vlastného rozhodnutia a ťažko chápu prečo vláde všetko trvá tak dlho. Vláda musí presvedčiť podnikateľov na základe dôkazov, že koná a výsledky sa čoskoro dostavia, musí zrozumiteľne vysvetliť prebiehajúce procesy a čas potrebný na uskutočnenie vládnych návrhov.

Tak ako vo viacerých členských krajinách OECD aj tu sa musí výrazne zlepšiť *ex post* hodnotenie politiky Lepšej regulácie alebo celková stratégia v tejto oblasti, ktorá by sa mala stať neoddeliteľnou súčasťou tejto agendy. Treba jednoducho zabezpečiť, aby sa v súčasnosti používané nástroje a procesy Lepšej regulácie používali lepšie a účinnejšie. To, čo z hľadiska stratégie regulácii chýba, je jej komplexné hodnotenie zamerané jednak na identifikovanie nedostatkov a nevyužitých rezerv, ale aj na zrozumiteľnejšie vyjadrenie predstavy, ako môže táto agenda prispieť k zvýšeniu konkurencieschopnosti krajiny a k lepšiemu uspokojovanie potrieb občanov a jednotlivých spoločenských skupín. Hodnotenie tiež prispieva k vyššej transparentnosti o dosiahnutom pokroku, čo môže podporiť nielen zvýšenie tlaku vonkajšieho prostredia, ale aj snahu o zvýšenie úsilia o kvalitnejšiu reguláciu.

Všetky kroky podniknuté v rámci agendy lepšej regulácie treba podrobiť dôkladnému hodnoteniu. Výsledky treba publikovať, treba zverejňovať, kedy sa jednotlivé procesy a opatrenia spustili a tiež to, kedy a aké výsledky sa podarilo dosiahnuť.

Osobitnú úlohu v realizácii akčného plán Lepšej regulácie zohráva nasadenie IKT a osobitne e-governmentu a informatizácia spoločnosti. Dôležitá z tohto pohľadu bude pre nás aj úspešná realizácia reformy ESO.

3.8 Veľká Británia

Lepšia regulácia podľa OECD (2010d) tvorí základnú súčasť vládnej politiky v oblasti hospodárskeho rastu a zvyšovania konkurencieschopnosti krajiny, je úzko spätá s prebiehajúcim procesom zvyšovania produktivity, najmä prostredníctvom zjednodušovania daňového systému a regulácií a zlepšovania regulatórneho prostredia pre zamestnávateľov.

Politika Lepšej regulácie má tiež vplyv na skvalitňovanie verejných služieb a ich približovanie k potrebám občanov a podnikateľov. Lepšia regulácia je tiež vnímaná ako niečo, čo môže výrazným spôsobom pomôcť krajine úspešne čeliť aj globálnym výzvam, ktoré stoja pred Veľkou Britániou, ale aj pred ostatnými krajinami OECD, vrátane klimatických zmien, narastania cezhraničnej ekonomickej súťaže v dôsledku globalizácie, potreby zlepšiť perspektívu zaostalých regiónov a komunít a riešenia negatívnych dopadov finančnej krízy. Vládne odhady súvisiace s ekonomickým prínosom agendy Lepšej regulácie v oblasti znižovania administratívnej záťaže hovoria podľa OECD (2010, str.215) o priamej úspore pre podnikateľov a spotrebiteľov okolo 4 mld. GBP (0,3% HDP).

Veľká Británia má vyše 25-ročné skúsenosti s regulatórnou reformou a patrí v rámci EÚ a OECD medzi krajiny, ktoré úspešne zvládajú nielen súčasné, ale aj budúce výzvy pred ktorými stojí agenda Lepšej regulácie. V tomto zmysle je príkladom pre ostatné krajiny a

názorne ukazuje, ako je možné systematickým úsilím neustále zvyšovať kvalitu regulácií aj bez toho, aby si reformné zmeny vynucovala akákoľvek kríza.

Pokrok zaznamenaný v ostatných rokoch bol osobitne významný a inovatívny v oblasti *ex-ante* hodnotenia dopadov. Publikovanie Hamptonovej správy v roku 2005 znamenalo medzník v prístupe k vykonávaniu hodnotenia na základe hodnotenia rizík. Postupy *ex-ante* hodnotenia dopadov nových regulácií sa neustále zlepšovali a približovali k samotnej tvorbe predpisov tak, aby sa maximalizoval ich vplyv už v štádiu prípravy a súčasne sa aj menil prístup samotných tvorcov k tomuto hodnoteniu.

Program zjednodušovania predpisov a znižovania administratívnej záťaže pre podnikateľov bol dobre pripravený a cieľ znížiť túto záťaž o 25% do roku 2010 bol aj naplnený vďaka koordinovanému úsiliu väčšiny ministerstiev. Ďalšie aktivity sú okrem iného zamerané na rozširovanie agendy Lepšej regulácie na širší okruh aktérov, vrátane orgánov územnej samosprávy a regulačných agentúr. Zodpovedný prístup Veľkej Británie k negociáciám a transpozícii smerníc EÚ je všeobecne známy a Veľká Británia rozhodujúcou mierou prispieva k šíreniu a zdokonaľovaniu agendy Lepšej regulácie na úrovni EÚ.

V porovnaní s inými krajinami je Veľká Británia úspešná v súčasnom postupe na dvoch dôležitých frontoch. V zjednodušovaní existujúcich právnych predpisov znižovaním administratívnej záťaže pre podnikateľov a tiež *ex-ante* hodnotením dopadov novej pripravovanej regulácie. Inštitucionálne posilnenie tohto procesu schválila vláda v apríli 2009 zriadením nového externého Výboru pre regulatórnu politiku (Regulatory Policy Committee), ktorého úlohou je radiť vláde, ako a čo najefektívnejšie zhodnotiť náklady a prínosy regulácie.

Hlavná pozornosť sa sústreďuje na podnikateľský sektor a ciele Lepšej regulácie sú jednoznačne prepojené s cieľmi vládneho programu zameraného na zvyšovanie

hospodárskeho rastu a udržanie konkurencieschopnosti. Tieto zámery sú plne v súlade s Lisabonskou agendou a tvoria základ každej stratégie zameranej na Lepšiu reguláciu. Ďalšie súvisiace iniciatívy sú zamerané aj na uspokojovanie potrieb občanov, zamestnancov, spotrebiteľov a zamestnancov vo verejnom sektore.

Dobrým príkladom toho, ako efektívne demonštrovať väzby medzi Lepšou reguláciou a dosahovanými cieľmi stanovenými v jednotlivých verejných politikách sú napr. výročné správy centrálnej inštitúcie Exekutíva Lepšej regulácie (Better Regulation Executive - BRE), z ktorých prvá vyšla v roku 2008.

Veľkou výzvou v súvislosti s vytváraním zložitého inštitucionálneho prostredia v kombinácii s rýchlym sledom predkladaných iniciatív bola a stále je dobrá komunikačná stratégia. Veľká Británia má sformovaný komplexný inštitucionálny rámec v porovnaní s niektorými susedmi.

Ambíciou exekutívy BRE je byť aktívnejšia a s väčším vplyvom na ministerstvá a agentúry pri hľadaní efektívnejšieho spôsobu komunikácie s externými záujmovými stranami v tomto prostredí. Ide najmä o zbavovanie sa duplicitných posolstiev v publikovaných dokumentoch, o podnecovanie užšej spolupráce a racionalizácie komunikačných aktivít. Hlavným cieľom komunikácie je upozorniť na dosiahnuté výsledky a zabezpečiť, že podnikatelia budú vedieť o zmenách, ktoré im zlepšujú podmienky na podnikanie. Podľa skúseností BRE treba sa vyhnúť obchádzaniu a nekomunikovaniu problémov, ktoré sú stále živé a treba ich riešiť. Dôvera vlády je krehká vec a aj takýmto spôsobom ju treba udržiavať. Odmietanie alebo negatívne vnímanie proklamovaných výsledkov zjednodušovania právnych predpisov a znižovania administratívnej záťaže je do určitej miery spôsobené prehnane optimistickým oznamovaním výsledkov dosiahnutých v programoch znižovania zaťaženia podnikania. BRE sa darí udržiavať kontakty so zamestnávateľskými zväzmi, odborovými

zväzmi, spotrebiteľmi a parlamentom. Oslovovaní sú aj bežní občania, najmä prostredníctvom územnej samosprávy a významnú úlohu v tomto smere zohráva Úrad pre Lepšiu reguláciu na miestnej úrovni (Local Better Regulation Office - LBRO).

Veľká Británia má výrazný náskok pred celým radom členských krajín OECD v podporovaní a aplikovaní *ex-post* hodnotenia špecifických koncepcií Lepšej regulácie, pri príprave vhodných procesov a vo využívaní dosiahnutých výsledkov na posilnenie špecifických koncepcií (napr. *ex-ante* hodnotenie dopadov). Výraznú zásluhu na dosahovaných výsledkoch hodnotenia má aj nezávislý Najvyšší kontrolný úrad (National Audit Office - NAO). Množstvo a komplexnosť jednotlivých koncepcií, ktoré boli spustené, len potvrdzuje potrebu permanentného a dôrazného *ex-post* hodnotenia ich efektívnosti.

Transparentnosť a on-line dostupnosť materiálov riešiacich túto problematiku je príkladná a výrazne napomáha konzultáciám a pripomienkovaniu.

3.9 Odporúčania

S prihliadnutím na zaužívanú prax a uvedené príklady dobrej praxe v porovnávaných krajinách je možné sformulovať pre posilnenie stratégie a koncepcie Lepšej regulácie v Slovenskej republike tieto odporúčania:

3.9.1 Vytvoriť komplexnú stratégiu reformy Lepšej regulácie zameranú na skvalitňovanie tvorby nových a administráciu existujúcich regulácií s cieľom udržať a ďalej zvyšovať konkurencieschopnosť slovenskej ekonomiky.

3.9.2 Definovať inštitucionálnu štruktúru potrebnú na realizáciu stratégie reformy Lepšej regulácie spolu s postavením a pôsobnosťou kľúčových aktérov v tomto procese a časovým harmonogramom na jej implementáciu.

3.9.3 Vyzvať na spoluprácu pri plnení uvedených úloh jednotlivé ministerstvá, sociálnych

partnerov a ostatné zainteresované strany.

3.9.4 Vypracovať v nadväznosti na komplexnú stratégiu reformy Lepšej regulácie komunikačnú stratégiu zameranú na objasňovanie a lepšie pochopenie vytýčených strategických cieľov.

3.9.5 Zahrnúť do komplexnej stratégie reformy Lepšej regulácie aj úlohy a časový plán kontroly efektívnosti realizácie stratégie z hľadiska dosahovania vytýčených cieľov.

3.9.6 Preveriť potenciál stratégie e-governmentu efektívne podporovať procesy Lepšej regulácie, vrátane zvyšovania transparentnosti, zlepšovania úrovne konzultácií s verejnosťou a znižovania nákladov na jednotlivé úkony úradníkov zapojených do prípravy hodnotenia dopadov pripravovaných legislatívnych návrhov.

4 Inštitucionálne zabezpečenie Lepšej regulácie

V procese lepšej regulácie zohrávajú významnú úloh všetky tri zložky moci - výkonná, zákonodarná aj súdna. Riadenie tohto procesu si vyžaduje primerané inštitucionálne usporiadanie a kapacity podporujúce vytváranie a implementovanie procesov a nástrojov Lepšej regulácie. Vytvorenie takéhoto prostredia nie je jednoduché, je to zložitý proces, ktorý musí brať do úvahy existujúci právny systém a ďalšie špecifiká, ktoré charakterizujú tradičné usporiadanie verejnej správy v tej-ktorej krajine.

Existuje celý rad inštitúcií, ktoré plnia regulačné funkcie alebo generujú potrebu ich začlenenia do agendy riadenia regulácie. Viaceré môžu byť etablované veľa rokov, iné sú novozriadené a ďalšie ešte len môžu mať perspektívu začlenenia do procesu regulácie. Na to všetko treba dohliadať z jedného centrálneho miesta, najlepšie z úrovne ústredného orgánu štátnej správy, povereného dohľadom nad agendou Lepšej regulácie. Nejde pritom o preberanie kompetencií iných zodpovedných inštitúcií, skôr ide o dôkladné premyslenie a usmerňovanie tohto procesu a jeho podnecovanie. Úloha každého aktéra v tomto procese musí byť jasná s prihliadnutím na kompetencie, realizovateľnosť a vyváženosť v rámci deľby moci.

Bez investovania do disponibilných zdrojov a do vzdelávania nie je možné tento proces úspešne zvládnuť. Vzdelávanie v rámci odbornej prípravy na hodnotenie dopadov právnych predpisov alebo navrhovanie právnych aktov je súčasne aj posolstvom pre verejnú správu o dôležitosti tejto agendy. Vyjadrenie jednoznačnej politickej podpory agende Lepšej regulácie posilňuje v zúčastnených aktéroch pocit zodpovednosti a spoluvlastníctva všetkých reformných iniciatív.

4.1 Česká republika

Na úrade vlády došlo v rámci Legislatívnej rady vlády k ustanoveniu Komisie Legislatívnej rady vlády pre hodnotenie dopadov regulácie (komisia RIA)[14] zloženej výhradne z expertov mimo štátnu správu. Návrh Plánu legislatívnych úloh vlády prerokúva Komisia RIA ešte pre jeho zaradením na rokovanie vlády. Komisia RIA vydá stanovisko k predloženým prehľadom dopadov v ktorom stanoví povinnosť vykonať hodnotenie RIA alebo nie. Ak sa stanovisko komisie a predkladateľa rôzni a rozpor pretrváva, predloží sa návrh na rozhodnutie vláde a v prípade vyhlášok predsedovi Legislatívnej rady vlády. V schválenom Legislatívnom pláne práce vlády sa pri právnych predpisoch uvádza, či sa RIA vykoná alebo nie.

Komisia RIA predstavuje progresívny trend v inštitucionálnom zabezpečení procesu hodnotenia dopadov regulácie a je aj najnovšou inštitúciou tohto typu v krajinách OECD, kde najmä v ostatných rokoch dochádza k ustanovovaniu nezávislých kontrolných orgánov, hodnotiacich kvalitu predkladaných hodnotení dopadov návrhov právnych predpisov.

Ďalej je proces hodnotenia dopadov inštitucionálne zabezpečený na niekoľkých úrovniach. Ústredné správne úrady sú zodpovedné za vykonávanie RIA a kvalitu spracovania záverečnej správy RIA. Rovnako sú tiež zodpovedné za súlad správy RIA a návrhu právneho predpisu a zverejňovanie všetkých vypracovaných RIA na webových stránkach. Komisia RIA zaujíma stanovisko k legislatívnym návrhom z hľadiska zhodnotenia ich dopadov, vrátane vyvolávanej byrokratickej záťaže a schvaľuje výnimky.

[14] Uznesenie vlády ČR č.768 z 19.októbra 2011 (Novela štatútu Legislatívnej rady vlády a zriadenie Komisie RIA s účinnosťou od 1.novembra 2011).

Procesné pravidlá

Metodika hodnotenia dopadov

Všeobecné zásady sú koncipované ako opis jednotlivých po sebe nasledujúcich krokov, ktoré musia byť vykonané v rámci hodnotenia dopadov. V niektorých oblastiach sú uvedené ďalšie doplňujúce metodické návody, ktoré podrobnejšie rozvíjajú charakteristické aspekty alebo kroky súvisiace s hodnotením dopadov regulácie.

Trendy

Okrem Komisie RIA v Českej republike existujú ďalšie štyri podobné nezávislé subjekty v členských krajinách EÚ, ktoré radia vládam v ich úsilí o odbúravanie byrokracie, znižovanie administratívnej záťaže a skvalitňovanie právnych predpisov. Aj keď sa ich úloha a mandát líšia, v podstate sú všetky zapojené do *ex-ante* hodnotenia nových návrhov právnych predpisov.

V Spolkovej republike Nemecko je takou inštitúciou Nationaler Normenkontrollrad (NKR), v Holandsku ACTAL, vo Veľkej Británii Regulatory Policy Committee (RPC) a vo Švédsku Regelradet. Tieto štyri inštitúcie spoločne publikovali v roku 2011 svoju pozíciu pod názvom The End of the Commission´s Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union – What comes next?[15] s odporúčaniami na pokračovanie agendy Rozumnej regulácie v Európskej únii. K tomuto otvorenému dokumentu sa svojim podpisom pripojila aj Komisia RIA z Českej republiky.

V súčasnosti je najnovšou iniciatívou siete RegWatchEurope[16] spoločné stanovisko k návrhu Smernice Európskej komisie o hodnotení dopadov[17] z 25.februára 2014 v ktorom

[15] Dostupné na: http://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2012/03/PP-for-tryck2.pdf
[16] Sieť nezávislých poradných orgánov pre znižovanie regulatórnej záťaže, ktorú tvoria ACTAL (Holandsko), Regelradet (Švédsko), Regulatory Policy Committee (Veľká Británia), Komise RIA (Česká republika) a Nationaler Normenkontrollrat (Nemecko).

plne podporujú aplikáciu princípu „najskôr hodnotiť“ s tým, že popri tomto princípe sa hodnotenia musia vykonať v tom roku, v ktorom zúčastnené strany poukážu na zložitosť a komplikovanosť určitej legislatívy.

Špecifickým orgánom v rámci EÚ, ktorý funguje s podobnými kompetenciami ako Komisia RIA, je Rada na hodnotenie dopadov (Impact Assessment Board), ktorá je interným kontrolným orgánom Európskej komisie pre revízie odôvodnenia nových iniciatív predkladaných na schválenie Európskou komisiou.

4.2 Holandsko

Začiatky inštitucionalizácie politiky deregulácie sa podľa OECD (2010a) v Holandsku spájajú s rokom 1984 a s ministerstvom spravodlivosti, ktoré prevzalo a doteraz aj má zodpovednosť za kvalitu legislatívy, a ktoré stálo aj pri zrode hodnotenia dopadov nových právnych predpisov, vrátane programu zameraného na skvalitnenie trhu, deregulácie a legislatívy - programu MDW (Marktwering, Deregulering en Wetgevingskwaliteit).

Začiatky tohto programu sa spájajú s rokom 1994 a na jeho uskutočňovaní sa ministerstvo spravodlivosti podieľalo spolu s ministerstvo hospodárstva. Na obidvoch vznikli malé organizačné útvary, ktoré vykonávali súvisiacu agendu. V roku 1995 spoločne vytvorili pracovnú skupinu, ktorá posudzovala navrhovanú legislatívu.

V roku 2000 bola založená nezávislá monitorovacia rada ACTAL (Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten), ako poradný orgán pre administratívnu záťaž. Najskôr s mandátom na tri roky, no jej život sa opakovane, vzhľadom na výborné výsledky, predlžuje a

[17] Dostupné na: http://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2014/03/RegWatchEurope-joint-statement-to-the-European-Commissions-public-consultation-on-the-draft-Guidelines-for-Evaluatio.pdf

v súčasnosti je jej pôsobnosť vymedzená do polovica roka 2015[18]. V čele ACTALu je trojčlenná rada, ktorá má k dispozícii 13-členný výkonný sekretariát[19].

ACTAL plní úlohu poradného orgánu vlády a parlamentu v týchto otázkach:

- Administratívna záťaž pre podniky a občanov, ako dôsledok navrhovanej regulácie.
- Programy a opatrenia na zníženie administratívnej záťaže pre podniky a občanov, ako dôsledok existujúcej regulácie.
- Strategické otázky na tému regulatórnej záťaže vrátane poradenstva o príprave a použití integrálnej sústavy hodnotenia dopadov pri príprave zámerov a regulácií.
- Poradenstvo ACTAL-u k regulatórnej záťaži orgánom miestnej a regionálnej samosprávy, a to na základe písomného požiadania.

V súčasnosti v politike Lepšej regulácie patria medzi kľúčových hráčov na úrovni ústrednej štátnej správy ministerstvá financií, hospodárstva, spravodlivosti a vnútra. Každé z iného uhľa pohľadu. Ministerstvo financií a ministerstvo hospodárstva zodpovedajú za koordináciu a monitorovanie programu znižovania regulatórnej záťaže pre podnikanie. Na tento účel majú vytvorený spoločný direktoriát - Skupinu regulatórnej reformy (Regiegroep Regeldruk - SRR). Ministerstvo spravodlivosti zodpovedá v širšom kontexte za kvalitu legislatívy. Ministerstvo vnútra má na starosti prierezové problémy ako napr. e-government, program znižovania regulatórnej záťaže pre občanov, koordináciu súvisiacich aktivít vo vzťahu k miestnej samospráve a inšpektoráty pre štátnu službu a vzťahy s parlamentom.

Skupina regulatórnej reformy (SRR) vznikla v roku 2007 ako nástupca medziministerskej skupiny pre administratívnu záťaž - IPAL, ktorá bola ustanovená na ministerstve hospodárstva v máji 2003 na riadenie programu znižovania administratívnej záťaže pre podnikanie. Po voľbách v tom istom roku prešla táto skupina na ministerstvo financií, najmä

[18] Dostupné na : http://www.actal.nl/wp-content/uploads/Actal-mandate-20111.pdf
[19] http://www.actal.nl

kvôli potrebe posilniť jej postavenie a vážnosť medzi ministerstvami a vytvoriť silnejšie prepojenie na rozpočtový cyklus.

Spolupráca IPAL-u s ministerstvom hospodárstva naďalej pokračovala a v roku 2007 bolo prijaté rozhodnutie zlúčiť túto skupinu s tromi projektovými skupinami, ktoré na ministerstve hospodárstva riešili okrem iného aj hodnotenie dopadov regulácií na podnikanie. Rozšírený IPAL potom predkladal správy o svojej činnosti súčasne obidvom ministerstvám.

Skupina regulatórnej reformy je spoločne financovaná aj personálne obsadená ministerstvom financií a ministerstvom hospodárstva a správy o činnosti predkladá štátnym tajomníkom týchto ministerstiev. Sídlo má na ministerstve hospodárstva a pracuje v nej okolo 40 zamestnancov, pol na pol z každého ministerstva. Desať pracovných tímov v SRR rieši otázky merania záťaže, plánovania a monitorovania, IKT, medzinárodnej spolupráce (vrátane EÚ), spolupráce s obecnou samosprávou, spolupráce s podnikateľskou komunitou, poskytovania poradenstva pre vládu, komunikačnej stratégie, kvality poskytovaných služieb a celkového riadenia tohto procesu. Väčšina personálu je zaradená do viacerých tímov.

Medzi hlavné činnosti SRR patrí najmä:

- Každodenné koordinovanie a monitorovanie programu znižovania záťaže pre podnikateľov.

Pre každé ministerstvo má SRR zodpovedného manažéra, ktorý je v každodennom kontakte so svojimi náprotivníkmi na ministerstvách (každý má k dispozícii družicové spojenie). Títo zamestnanci monitorujú uplatňovanie špecifických odporúčaní na zníženie záťaže pre každé ministerstvo, a to už v etape prípravy novej legislatívy, ktorú bude rezort predkladať na rokovanie vlády. Ak sa predpokladá vznik administratívnej záťaže, manažéri SRR sa snažia zakročiť čo najrýchlejšie. Každoročne navštevujú svoje ministerstvá, najmenej štyrikrát za rok, aby skontrolovali dosiahnutý pokrok a prezentované výsledky. V osobitných

prípadoch, ak si to vyžaduje charakter navrhovanej legislatívy, sú osobné kontakty oveľa častejšie.

- Monitorovanie, poradenstvo a podávanie správ na politickej úrovni.

Štátni tajomníci týchto dvoch ministerstiev sa pravidelne stretajú na rokovaní s každým ministrom a referujú o pokroku v dosahovaní cieľov znižovania záťaže, ako aj o nevyužitých možnostiach a problémoch, ktoré treba riešiť. Ich správy sa ďalej predkladajú na rokovanie vlády, kde sa posudzuje celkový dosiahnutý pokrok v tejto agende. Dvakrát ročne predkladá vláda správu do parlamentu a dvakrát v roku informáciu o plnení agendy Lepšej regulácie. Štruktúra predkladaných správ do parlamentu sa viaže na cyklus predkladania správ o rozpočte (máj a september).

To znamená, že rokovaniam o rozpočte s každým ministrom predchádzajú bilaterálne rozhovory o pokroku v plnení programov znižovania záťaže s tým, že ak sa ukáže ako nevyhnutné, bude diskusia pokračovať v rámci prípravy návrhu rozpočtu.

- Koordinácia politiky EU týkajúcej sa znižovania administratívnej záťaže pre lepšie podnikanie.

Sem patria najmä bilaterálne kontakty s ostatnými členskými štátmi a Európskou komisiou. Od roku 2007 kládla SRR mimoriadny dôraz na vytvorenie stabilnej medzirezortnej štruktúry zameranej na podstatné zníženie regulatórnej záťaže vyplývajúcej pre podnikateľský sektor z legislatívy EÚ. To sa odrazilo aj na vydaní revidovaných smerníc (2008) pre prípravu národnej pozície Holandska k novým regulatórnym návrhom EÚ. Skupina SRR pravidelne rokuje o tejto agende aj s ministerstvom zahraničných vecí, ktoré zodpovedá za európske záležitosti.

- Príprava metodiky, vzdelávanie a školenie štátnych zamestnancov.

Hlavnou náplňou je analýza rizík súvisiacich s návrhmi na znižovanie záťaže a *ex post* merania účinnosti týchto návrhov. SRR poskytuje školenia pre ministerstvá zamerané na aplikáciu Štandardného modelu nákladov (Standard Cost Methodology - SCM). Organizujú sa tiež workshopy spoločne s ACTAL-om a programom REAL - Regulácia a administratívna záťaž (Regeldruk en Administrative Lasten - REAL). Do praxe bol zavedený štandardný model Dopady regulácie, ktorý je súčasťou vstupného školenia pre štátnych zamestnancov.

Program Regulácia a administratívna záťaž (REAL)

Tento program je od roku 2007 pokračovaním programu Znižovanie administratívnej záťaže (PAL) úspešne aplikovaného od roku 2003 na znižovanie administratívnej záťaže pre občanov. Program je v kompetencii ministerstva vnútra. Pracuje na ňom 18-členní tím, ktorý koordinuje tri samostatné projekty: znižovanie administratívnej záťaže pre občanov, znižovanie administratívnej záťaže pre profesionálov vo verejnom sektore a znižovanie medzirezortnej administratívnej záťaže. Spoločný prístup k riadeniu týchto projektov sa uplatňuje metódou koncentrácie na úzke miesta a používaním typizovaných profilov.

Aktivity REAL-u sú podobné ako aktivity SRR s týmito odlišnosťami:

- Každodenné koordinovanie a monitorovanie troch programov znižovania administratívnej záťaže.

Rozdiel je v tom, že REAL nemá zodpovedných manažérov pre každé ministerstvo, ale aj tak monitoruje navrhovanú novú legislatívu predkladanú na rokovanie vlády.

- Monitorovanie, poradenstvo a podávanie správ na politickej úrovni.

REAL monitoruje pokrok pri dosahovaní cieľov znižovania záťaže podobne, ako to robí SRR. Výročnú správu o činnosti predkladá na rokovanie vlády a do parlamentu.

- Riešenie administratívnej záťaže pre občanov na úrovni EÚ a výmena poznatkov a skúseností s ostatnými európskymi krajinami.

Táto agenda nie je tak podrobne spracovaná, ako je to v prípade SRR, najmä vo vzťahu k EÚ. Napriek tomu niektoré uskutočnené aktivity boli zamerané na riešenie administratívnej záťaže pre občanov na úrovni EÚ a zriadená bola aj neformálna sieť podporujúca riešenie administratívnej záťaže pre občanov.

Príprava metodiky, vzdelávanie a školenie štátnych zamestnancov.

REAL je priekopníkom v analytických štúdiách o kvalitatívnej stránke administratívnej záťaže a zvyšovaní kvality poskytovania služieb. Robí to najmä identifikovaním najvýraznejších komplikácií a prekážok prostredníctvom teórie dôvery (dôvera je vnímaná ako hnacia sila znižovania záťaže) a vypracúvaním modelových profilov a rolí. REAL navyše podporuje niekoľko kurzov pre úradníkov zameraných na techniky mediácie a vypracúvanie jednoduchších formulárov.

Horizontálna koordinácia na úrovni ústrednej štátnej správy

Horizontálnu koordináciu zabezpečuje Kancelária predsedu vlády, ktorá je organizačnou súčasťou ministerstva pre všeobecné záležitosti (obdoba úradu vlády) v čele s premiérom. Koordinácia sa týka medzirezortnej spolupráce na kľúčových pilieroch koaličnej dohody. Kancelária predsedu vlády tiež predsedá riadiacej skupine pre Lepšiu reguláciu zloženej z ministrov vlády, ktorá zasadá v pravidelných štvrťročných intervaloch. Práca ministerskej skupiny je podporovaná skupinou úradníkov vybraných zo štyroch ministerstiev zodpovedných za agendu Lepšej regulácie (vnútra, spravodlivosti, financií a hospodárstva). Skupina monitoruje pokrok v jednotlivých oblastiach agendy Lepšej regulácie, vrátane programov znižovania administratívnej záťaže pre podnikateľov a pre občanov a programu ministerstva spravodlivosti zameranému na skvalitňovanie tvorby právnych predpisov.

Regulačné úrady

Významnú úlohu má v tomto procese štrnásť štátnych inšpektorátov, regulačných úradov. Na praktické uvádzanie ich reformného programu dohliada Inšpekčná rada.

Zákonodarný zbor

Aj keď parlament nemá zriadený osobitný výbor pre Lepšiu reguláciu venuje tejto téme mimoriadnu pozornosť, a to prostredníctvom správ predkladaných skupinou SRR (cez vládu) o pokroku pri znižovaní administratívnej záťaže pre podnikateľov. Rovnako tiež ministerstvo vnútra pravidelne predkladá správy o svojich projektoch, vrátane programu pre občanov. Výročnú správu predkladá parlamentu aj Inšpekčná rada. Výbor pre európske záležitosti zohráva dôležitú úlohu pri schvaľovaní legislatívy EÚ.

Územná samospráva

Tak ako vo väčšine krajín OECD s unitárnym systémom aj tu zohrávajú obce významnú úlohu sprostredkovateľa s podnikateľským sektorom a občanmi, a to cez ich kompetencie v oblasti presadzovania regulácií, plánovania a udeľovania rôznych licencií. Miestna samospráva je nezávislá na centrálnej vláde, pričom starostovia nie sú volení lokálne, ale politicky nominovaní, čo vytvára pevné prepojenie obcí s centrálnou vládou.

Najvýznamnejším nezávislým hráčom je ACTAL

ACTAL bol zriadený uznesením vlády v roku 2000 ako poradný orgán pre *ex-ante* znižovanie administratívnej záťaže pre podniky. Postupne sa záber jeho aktivít rozširoval, v roku 2004 pribudlo *ex-post* hodnotenie administratívnej záťaže pre podniky a v roku 2005 najprv *ex-ante* a následne *ex-post* hodnotenie administratívnej záťaže pre občanov. Od roku 2008 sa už vykonávalo *ex-post* hodnotenie všetkých foriem regulatórnych nákladov a v roku

2011 bolo zavedené aj *ex-ante* hodnotenie všetkých foriem regulatórnych nákladov pre podniky, občanov a profesionálov (živnostníkov).

Najvyšší kontrolný úrad

Najvyšší kontrolný úrad vykonáva *ex-post* schvaľovanie vládnych aktivít. Preveruje zákonnosť, efektívnosť a účinnosť použitia verejných zdrojov. Je nezávislý na vláde aj na parlamente. NKÚ vykonal už viaceré audity programov znižovania administratívnej záťaže pre podnikateľov a o transpozícií smerníc EU do vnútroštátneho práva.

Zdroje a školenia

Na celoštátnej úrovni je do agendy Lepšej regulácie priamo zapojených približne 100 úradníkov, z celkového počtu asi 100 tisíc štátnych zamestnancov. Školenia prebiehajú na niekoľkých úrovniach. V roku 2000 bola ministerstvom spravodlivosti založená Legislatívna akadémia, ktorá poskytuje kurzy pre navrhovateľov paragrafového znenia zákonov, vrátane Lepšej regulácie. Celý rad ďalších vzdelávacích aktivít obsahuje aj problematiku Lepšej regulácie. Skupina SRR poskytuje školenia úradníkov ministerstiev, zamerané na používanie Štandardného modelu nákladov (SCM) a znižovania záťaže. V portfóliu školiacich aktivít sú aj techniky riadenia regulácie, vrátane *ex-ante* hodnotenia dopadov a znižovania regulatórnej záťaže.

Dôležité je tiež prepojenie agendy Lepšej regulácie s Programom modernizácie ústrednej štátnej správy, ktorého cieľom je štíhlejšia a efektívnejšia centrálna vláda.

4.3 Nemecko

Formovanie inštitucionálneho rámca bolo podľa OECD (2010c) odštartované v roku 1992 rozhodnutím spolkovej vlády zriadiť na všetkých federálnych ministerstvách

organizačný útvar zameraný na koordináciu a transpozíciu legislatívy Európskej únie. V roku 1999 vznikol na Ministerstve hospodárstva a práce odbor "debyrokratizácie" verejnej správy

S cieľom zlepšiť koordináciu v oblasti navrhovania legislatívy bol v roku 2005 zriadený Plánovací odbor na Úrade spolkového kancelára. Narastajúci záujem o udržateľný rozvoj sa prejavil vo vytvorení ďalšieho odboru na tomto úrade (rok 2006) spolu s dvoma poradnými orgánmi - Parlamentnou radou pre trvalo udržateľný rozvoj a nezávislou Nemeckou radou pre trvalo udržateľný rozvoj.

Medzníkom v prístupe k agende Lepšej regulácie bol rok 2006, v ktorom bol zriadený Odbor Lepšej regulácie (Geschäftsstelle fur Burokratieabbau) na Úrade spolkového kancelára a zákonom zriadený nezávislý poradný orgán Celoštátna rada pre kontrolu regulácií (Normenkontrollrat, NNK). Úlohou obidvoch inštitúcií je podporovať realizáciu programu znižovania administratívnej záťaže podnikateľov.

Odbor Lepšej regulácie zodpovedá za pilotáž spolkového programu znižovania administratívnej záťaže podnikateľov a za podporu súvisiacich úloh v pôsobnosti Celoštátnej rady pre kontrolu regulácií (NNK).

Zriadenie Celoštátnej rady pre kontrolu regulácií bolo výsledkom dohody medzi hlavnými politickými stranami v roku 2005 s tým, že to bude samostatný poradný a kontrolný orgán, nezávislý na výkonnej moci. Jeho mandát spočíva v podpore spolkovej vlády pri znižovaní administratívnej záťaže vyplývajúcej zo spolkovej legislatívy. Až do roku 2010 sa výhradne zameriaval na administratívne náklady. Časť jeho mandátu je sledovať iniciatívy EU pri znižovaní administratívnej záťaže, ale aj podporovať užšie spojenie s iniciatívami spolkových krajín pri znižovaní záťaže. V súčasnosti je dôležitým partnerom v procese tvorby zákonov, keďže žiadny návrh zákona nemôže byť predložený na rokovanie spolkovej vlády

bez predchádzajúceho preskúmania v NNK. Odporúčania Rady sú zverejňované a ministerstvá sú povinné sa nimi riadiť.

Strategický význam e-governmentu sa prejavil v roku 2007 ustanovením funkcie Spolkového vládneho splnomocnenca pre informačné technológie a generálneho riaditeľa pre informatiku na každom ministerstve. Funkciu splnomocnenca vykonáva od 1. januára 2008 štátny tajomník na spolkovom ministerstve vnútra a jeho činnosť podporuje zhruba 100-členná sekcia informatiky na ministerstve vnútra, zložená zo špecialistov na informatiku, verejné politiky, právo a ekonomiku.

Na rozdiel od tradičných odborov na úrade spolkového kancelára, ktoré koordinujú a monitorujú aktivity jednoznačne autonómnych líniových ministerstiev, nové organizačné útvary predstavujú zmenu a vyznačujú sa aktívnejším obhajovaním a presadzovaním spoločnej agendy, ale aj riadením a hodnotením plnenia zverených kompetencií.

Z hľadiska koordinácie a negociácie celého procesu zohráva podstatnú úlohu Úrad spolkového kancelára. Jeho organizačné útvary odzrkadľujú štruktúru líniových ministerstiev, sledujú ich prácu a pomáhajú odstraňovať rozdiely v názoroch na novú legislatívu tak, aby bola v súlade s vládnou politikou. Od roku 2005 koordinuje program znižovania byrokracie a Lepšej regulácie osobitný výbor vedúcich služobných úradov ministerstiev. Prácu tohto výboru podporuje Odbor Lepšej regulácie a Celoštátna rada pre kontrolu regulácií NNK.

Kľúčovú úlohu v procese regulácie zohráva spolkové ministerstvo vnútra. Tak ako ministerstvo spravodlivosti, aj toto ministerstvo dohliada na ústavnosť predkladaných návrhov právnych predpisov. Ministerstvo tiež zodpovedá za monitorovanie súladu navrhovaných predpisov s Jednotnými pravidlami prípravy právnych predpisov, vrátane kontroly vykonania hodnotenia dopadov pomocou metodiky RIA.

Jednotlivé rezorty majú povinnosť konzultovať návrhy právnych predpisov aj s ministerstvom spravodlivosti, a to ešte pred ich predložením na rokovanie vlády. Ministerstvo posudzuje právnu čistotu predkladaného návrhu a jeho súlad s ústavou. Návrh sa predkladá s písomným stanoviskom ministerstva.

Povinnosť konzultovať výsledky aplikácie jednotlivých zložiek hodnotenia RIA majú jednotlivé ministerstvá voči ministerstvu hospodárstva a technológií. Hodnotia sa najmä dopady na priemysel, malé a stredné podniky, ale aj na jednotkové ceny, cenovú úroveň a dopady na zákazníkov. Toto ministerstvo zodpovedá za koordináciu záležitostí EÚ vrátane transpozície smerníc do vnútroštátneho práva.

Celoštátna rada pre kontrolu regulácií má mandát v oblasti *ex-ante* a *ex-post* hodnotenia dopadov, asistuje pri identifikácii možných opatrení na zníženie zaťaženia vyplývajúceho z právnych predpisov, pomáha pri aplikácii metódy SCM (štandardného modelu nákladov) a sleduje iniciatívy smerujúce k znižovaniu administratívnej záťaže na úrovni EÚ. Rada pozostáva z 8 členov vymenúvaných prezidentom na návrh spolkového kancelára na dobu 5 rokov. Svoju funkciu vykonávajú nezávisle, dobrovoľne a bez nároku na odmenu (uhrádzajú sa len nevyhnutné náklady). Rada má k dispozícii výkonný sekretariát (cca 10 zamestnancov na úrade spolkového kancelára).

4.4 Slovenská republika

Ministerstvo hospodárstva je ústredným orgánom štátnej správy, ktorý zodpovedá za podnikateľské prostredie. Jeho doterajšie aktivity, týkajúce sa znižovania administratívnych nákladov, sa vo všeobecnosti považujú za nesystémové a formálne, okrem akčného plánu na znižovanie administratívnych bariér. V správe predloženej na rokovanie vlády v júli 2011[20] sa

[20] Materiál na rokovanie vlády č.21811/2011 (6.júla 2011). K návrhu politiky vlády SR na zlepšenie podnikateľského prostredia v SR.

na ilustráciu ako príklad uvádza prístup k vypracúvaniu doložky vplyvov, ktorú musia mať legislatívne návrhy predkladané na rokovanie vlády. V časti posúdenia vplyvu na podnikateľské prostredie sa doložky vo všeobecnosti spracovávajú formálne. Hlavným dôvodom, ako sa v správe uvádza, môže byť neochota priznať negatíva prijímanej legislatívy, ale aj nedostatok kvalitných ľudí - odborného analytického potenciálu na jednotlivých rezortoch.

Na zlepšenie regulácie vytvorilo ministerstvo hospodárstva k 1.januáru 2011 vo svojej vnútornej organizačnej štruktúre Inštitút hospodárskych analýz, ktorý zodpovedal za prípravu *ex-ante* a *ex-post* analýz jednotlivých regulácií, za meranie administratívnych nákladov a záťaže podnikateľského prostredia a za predkladanie návrhov na ich zníženie. Tento Inštitút bol následne zrušený a jeho kompetencie prevzal od 1.mája 2012 odbor hospodárskych analýz zaradený pod sekciu stratégie.

V súvislosti s návrhom koncepcie implementácie Lepšej regulácie, ktorú ministerstvo hospodárstva predložilo v júli 2011 na rokovanie vlády, sa uvádzajú tieto tri ciele:

1. Dosiahnuť komplexnú implementáciu agendy Lepšej regulácie v rámci verejnej správy.
2. Dosiahnuť zníženie regulačného a administratívneho zaťaženia podnikateľských subjektov v SR.
3. Udržať konkurencieschopnosť podnikateľského prostredia v SR voči krajinám EÚ a OECD.

Samotný proces realizácie agendy Lepšej regulácie bol zhrnutý do troch základných krokov:

1. *Ex-post* posúdenie existujúceho zaťaženia – regulačného, finančného i administratívneho, ktoré tvoria bázické údaje.

Tento proces spočíva v analýze všetkých (resp. všetkých relevantných) regulácií a súčasne v posúdení ich vplyvu na podnikateľské prostredie vyjadreného v euro (v niektorých prípadoch, keď nie je možné posúdiť komplexný vplyv na celé podnikateľské prostredie, tak v posúdení vplyvu na ilustratívneho podnikateľa v euro), v návrhu na odstránenie zistených zbytočných záťaží podnikateľského sektora.

2. *Ex-ante* hodnotenie vplyvov na podnikateľské prostredie pri novelizovaných reguláciách a novo navrhovaných legislatívnych opatreniach.

V tomto materiáli sa ďalej uvádza, že na to, aby bolo možné skúmať vplyvy, a aby nebol proces len formálnym administratívnym úkonom verejnej správy, je nevyhnutné zmeniť prístup verejnej správy k danej problematike, vybudovať inštitucionálne kapacity na jednotlivých ministerstvách, zabezpečiť finančné krytie procesu, zabezpečiť existenciu vzorky testovacích podnikateľských subjektov, zabezpečiť centrálne sledovanie a prípravu štatistík potrebných na výpočet záťaže v rámci celého hospodárstva (zber a aktualizácia skutočne relevantných údajov), zabezpečiť podporu procesu systémovými IT nástrojmi.

3. Navrhnutie „ideálneho stavu“.

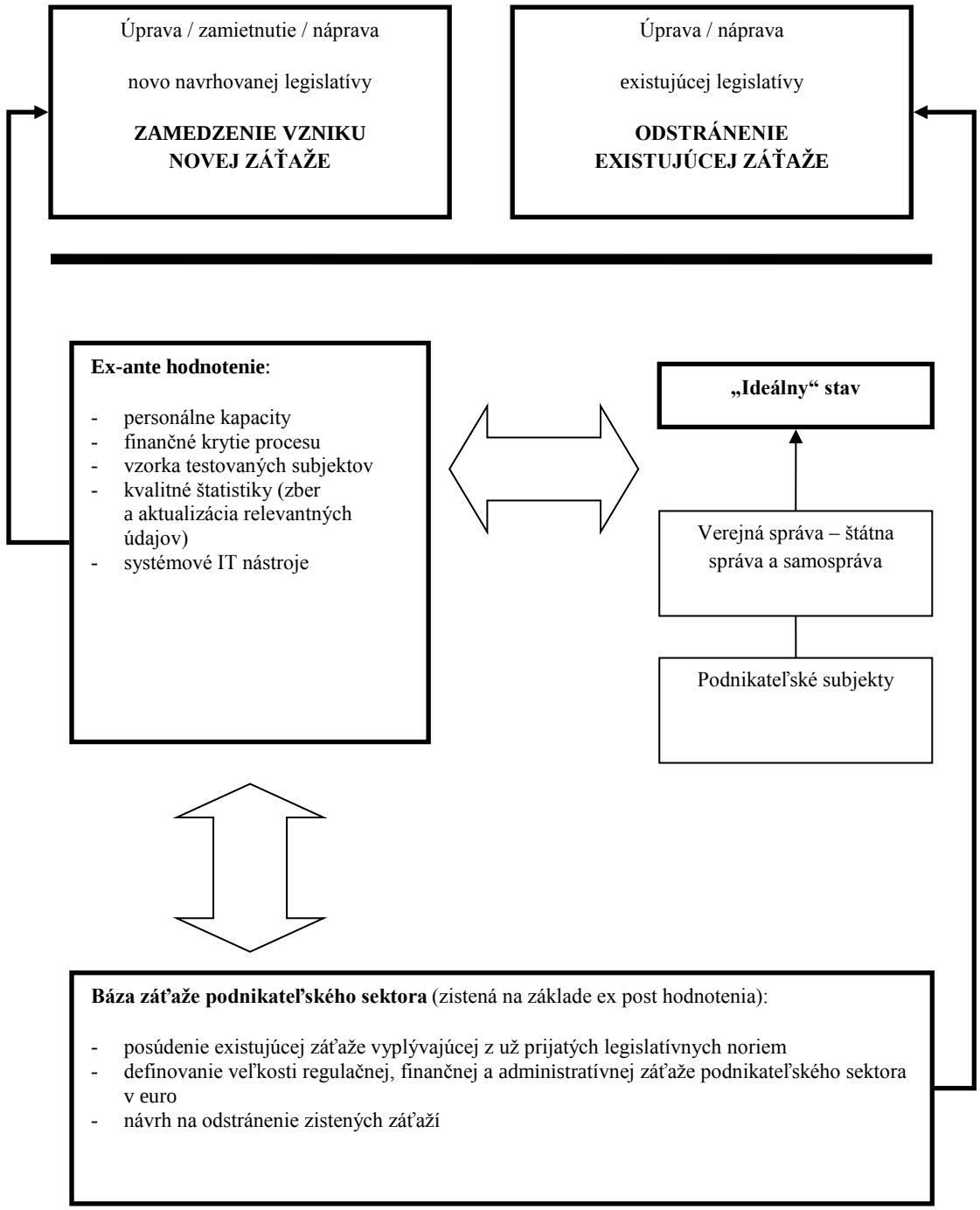
Sociálni partneri by mali definovať svoju ideálnu predstavu regulačnej a administratívnej záťaže, ku ktorej by následne mala vláda SR smerovať svoje kroky a legislatívnu aktivitu. Existencia poznania „ideálneho stavu“ by mala zabezpečiť potenciálne zníženie výdavkov na realizáciu politiky Lepšej regulácie.

Uvedené kroky by mali podľa ministerstva hospodárstva viesť k jednotnému výsledku, ktorým je lepšie podnikateľské prostredie v podobe kvalitných legislatívnych noriem a stabilného regulačného, resp. legislatívneho rámca. To znamená, že realizácia aktivít zahrnutých pod pojem Lepšia regulácia, vedie v podstate k úprave existujúcej legislatívy tak, aby nebola pre podnikateľské subjekty zbytočne zaťažujúca a súčasne vedie k zamedzeniu

prijímania novej legislatívy, ktorá by mala mať rovnaké negatívne účinky. Komplexnosť tohto systému je v materiáli predloženom na rokovanie vlády[21] načrtnutá prostredníctvom nasledujúcej schémy:

[21] Materiál na rokovanie vlády č.21811/2011 (6.júla 2011). K návrhu politiky vlády SR na zlepšenie podnikateľského prostredia v SR.

Obr. 2 - Komplexná schéma systému Lepšej regulácie



Zdroj: Materiál na rokovanie vlády č.21811/2011 (6.júla 2011). K návrhu politiky vlády SR na zlepšenie podnikateľského prostredia v SR.

Predstavy ministerstva hospodárstva o inštitucionálnom usporiadaní agendy Lepšej regulácie

Cieľový stav agendy Lepšej regulácie je možné dosiahnuť v dvoch základných alternatívach procesno-inštitucionálneho zabezpečenia. Prvá alternatíva je založená na intenzívnom zainteresovaní podnikateľských subjektov do tvorby podnikateľského prostredia. Druhá alternatíva je založená na vytvorení vládneho systému, ktorý ma centrálneho gestora zabezpečujúceho celý proces. Napriek rozdielom, obe alternatívy spoločne eliminujú aktuálne slabé stránky agendy Lepšej regulácie a podporujú príležitosti definované vo SWOT analýze.

V materiáli ministerstva hospodárstva bola vybraná kombinácia oboch alternatív – a to vybudovanie inštitútu pre Lepšiu reguláciu (mal to byť Inštitút hospodárskych analýz), ktorý bude spolupracovať s odbornou verejnosťou na príprave stanovísk najmä k legislatíve, ktorá podstatným spôsobom zasahuje do podnikateľského prostredia, či prostredníctvom outsourcingu analýz, oponentských posudkov a iných výstupov.

Celá zodpovednosť za agendu Lepšej regulácie má byť realizovaná prostredníctvom súčasného gestora – ministerstva hospodárstva. Ministerstvo bude zároveň komunikovať a spolupracovať pri realizácií týchto aktivít s podnikateľskými organizáciami (AZZZ, Klub 500, PAS, SZZ, RÚZ, ZPS), prostredníctvom zriadenia pracovnej skupiny či poradného orgánu ministerstva (čo sa v súčasnosti deje).

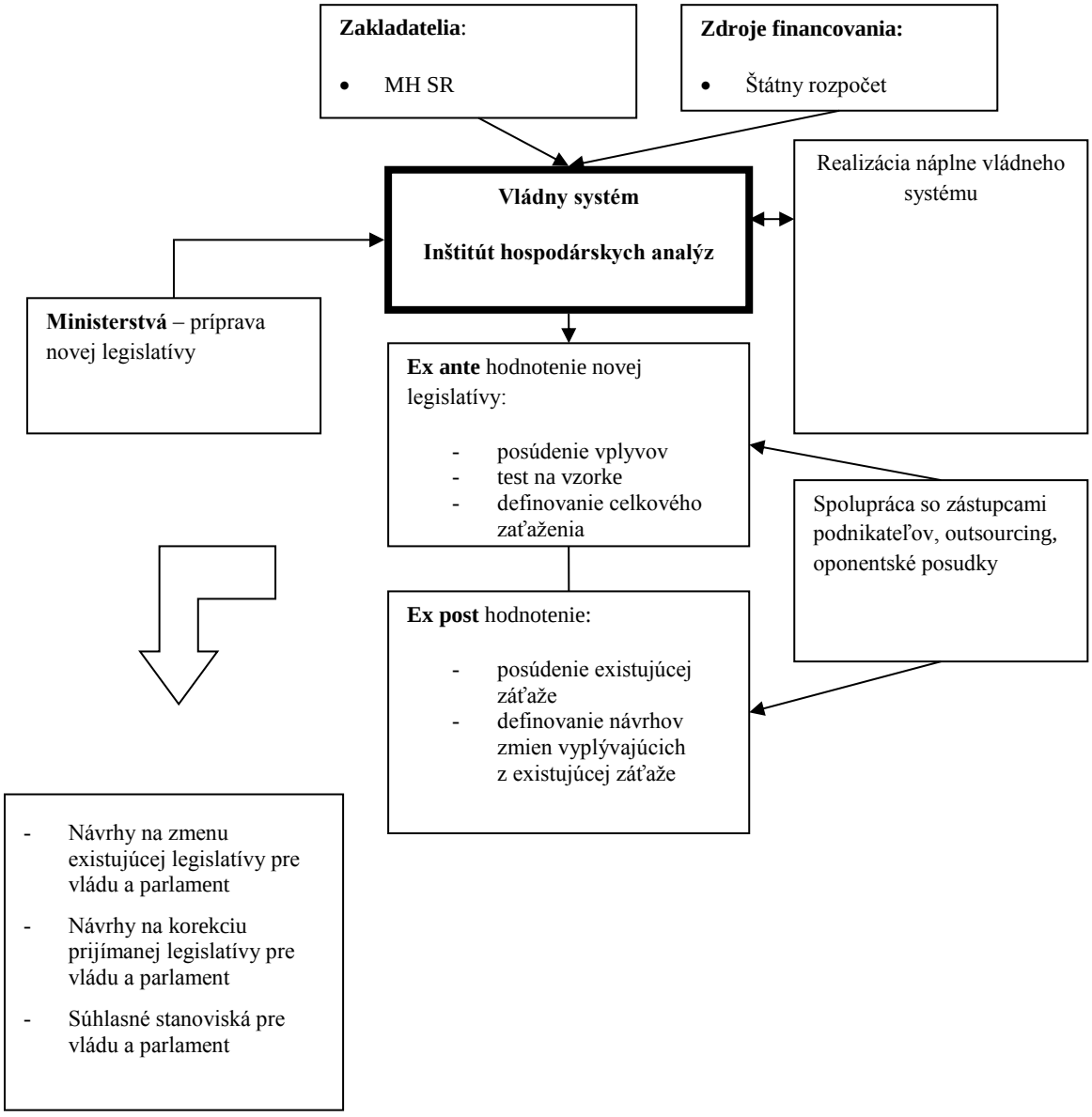
Vládny systém má zastrešovať tieto oblasti agendy Lepšej regulácie:

- Strategické plánovanie a prípravu ročných akčných plánov;
- Definovanie potreby štatistických dát, ich získavanie a spracúvanie;

- Definovanie testovacej vzorky podnikateľov pre analýzy vplyvov a komunikáciu s touto množinou podnikateľov (vzorka podnikateľských subjektov, ktoré sú financované za poskytovanie informácií);
- Vzdelávanie zamestnancov verejnej správy;
- Riadenie procesu znižovania regulačného, finančného a administratívneho zaťaženia podnikania za celé spektrum verejnej správy;
- Monitorovanie progresu a vypracúvanie výročných správ.

Podstatou návrhu ministerstva hospodárstva z roku 2011 je sústredenie agendy Lepšej regulácie pod jedného kľúčového gestora (ministerstvo hospodárstva), ktorý nesie zodpovednosť za profesionalitu a relevantnosť vypracúvaných analýz (doložiek). Druhou zásadnou zmenou oproti pretrvávajúcemu stavu je nevyhnutnosť realizácie návrhov na znižovanie regulačného, finančného a administratívneho zaťaženia podnikania, ktoré musí vyplynúť z realizácie *ex-post* analýz.

Obr. 3 - Schéma zabezpečenia procesu agendy Lepšej regulácie



Zdroj: Materiál na rokovanie vlády č.21811/2011 (6.júla 2011). K návrhu politiky vlády SR na zlepšenie podnikateľského prostredia v SR.

4.5 Švédsko

Podľa OECD (2010b) už v roku 1969 bol vo Švédsku ustanovený osobitný výbor, ktorého poslaním bolo kontrolovať regulácie, ktoré ukladali informačné a daňové povinnosti zamestnávateľom. V roku 1993 bola ustanovená tzv. Deregulačná delegácia, ktorej úlohou bolo, okrem iného, pripraviť metodiku na hodnotenie dopadov regulácií na zamestnávateľov a podnikateľov. V tomto roku tiež vznikla Simplex jednotka zameraná na podporu Lepšej regulácie s dôrazom na znižovanie dopadov regulácií na malé a stredné podniky. Od roku 1999 koordinovala horizontálnu spoluprácu ministerstiev na plnení agendy Lepšej regulácie skupina poverených štátnych tajomníkov.

V roku 2004 sa zlúčila Simplex jednotka s odborom podnikania na ministerstve priemyslu, zamestnanosti a komunikácií aby sa v roku 2006 tento odbor rozdelil na dva – odbor podnikania a odbor trhu a súťaže. Posledne menovaný odbor dostal na starosť agendu Lepšej regulácie.

V roku 2007 sa do čela skupiny štátnych tajomníkov zodpovedných za monitorovanie a riadenie Lepšej regulácie postavil štátny tajomník ministerstva pre podnikanie, na ktorom bola súčasne zriadená medzirezortná pracovná skupina z odborníkov zodpovedných za koordináciu práce na lepšej regulácii v rezortoch. Na zabezpečenie lepšej komunikácie s podnikateľským sektorom bola na tomto ministerstve vytvorená pracovná skupina aj so zástupcami podnikateľskej sféry, zameraná na identifikáciu problémov, ktoré osobitne zaujímajú podnikateľov a treba ich prioritne riešiť.

Významnou zmenou v prístupe k agende Lepšej regulácie bol rok2008 v ktorom vznikla nezávislá monitorovacia inštitúcia Rada pre Lepšiu reguláciu, vytvorená bola nová skupina štátnych tajomníkov zameraná na Lepšiu reguláciu a medziministerská pracovná skupina pre Lepšiu reguláciu. Vláda predstavila verejnosti Radu a jej pôsobnosť v oblasti Lepšej regulácie

s mandátom do 31. decembra 2010. Rada vo svojej výročnej správe za rok 2010[22] oznámila, že od roku 2006 do konca roka 2010 sa administratívne náklady podnikania znížili o 5 % a že cieľ vytýčený vládou, znížiť tieto náklady o 25 % do konca roka 2010, sa nepodarilo dosiahnuť.

Mandát Rady bol predĺžený do konca roka 2014. Rada teda aj v súčasnosti plní úlohu nezávislého poradného orgánu pre regulátorov, kontroluje a posudzuje návrhy nových zákonov a návrhy na zmeny zákonov, ktoré môžu mať finančné dopady na podnikateľský sektor. Posudzuje kvalitu hodnotenia dopadov regulácií a vyjadruje svoje stanovisko k tomu, či legislatívne návrhy boli alebo neboli pripravené tak, aby sa účel ktorý sledujú, podarilo dosahovať jednoducho a s najnižšími možnými administratívnymi nákladmi pre podnikateľov. Rada neskúma ani nehodnotí politické aspekty dôvodov predkladania legislatívnych návrhov. Rada je štvorčlenná a vo svojej činnosti je podporovaná výkonným sekretariátom.

4.6 Veľká Británia

Skúsenosti Veľkej Británie názorne ilustrujú koľko času je treba na zakotvenie dobre rozvinutej inštitucionálnej štruktúry podporujúcej Lepšiu reguláciu. Začiatok regulatórnej reformy podľa OECD (2010d) sa viaže k roku 1985 v ktorom vyšiel vládny dokument - správa s názvom Rušenie záťaže (Lifting the Burden). Bol to prvý pokus zhodnotiť ekonomické dopady regulácií a súčasne aj odporúčať seriózne hodnotenie dopadov právnych predpisov na podnikanie. Už v roku 1986 bol zriadený krízový štáb na ministerstve zamestnanosti v podobe Odboru pre podnikanie a dereguláciu. Cieľom bolo koordinovať úsilie odbyrokratizovať jednotlivé ministerstvá. Na každom ministerstve bol zriadený

[22] Regelradet. Swedish Better Regulation Council. Annual Report 2010.

organizačný útvar pre dereguláciu a vytvorený bol aj Deregulačný krízový štáb ako nezávislý poradný orgán vlády.

Deregulačný odbor bol v roku 1995 presunutý na úrad vlády a súčasne bol vytvorený zbor poradcov, v ktorom boli aj zástupcovia podnikateľského sektora.

V roku 1997 bol Deregulačný odbor premenovaný na Odbor Lepšej regulácie (Better Regulation Unit) a Deregulačný krízový štáb bol premenovaný na Krízový štáb Lepšej regulácie, ktorého členov menoval predseda vlády.

V roku 1999 bol na každom ministerstve uvedený do funkcie minister pre regulatórnu reformu a Odbor Lepšej regulácie zmenil názov na Exekutíva Lepšej regulácie (Better Regulation Executive). Tu bol následne sformovaný tím zameraný na verejný sektor s cieľom aktívne pomáhať poskytovateľom verejných služieb vyhovieť informačným požiadavkám ukladaným právnymi predpismi. Vznikol tiež poradný výbor pre regulatórnu zodpovednosť v čele s predsedom vlády a s hlavnou úlohou sledovať regulatórne implikácie vyplývajúce z vládneho plánu regulácie a zabezpečiť nevyhnutné skvalitnenie systému regulácie a zvýšenie výkonnosti jednotlivých ministerstiev.

V roku 2000 bol založený Servis pre malé podniky, ako organizácia pomáhajúca malým firmám a zastupujúca tieto firmy pri rokovaniach s vládou. V snemovni lordov vznikol v roku 2004 Výbor pre odôvodnenosť štatutárnych inštrumentov s cieľom skvalitniť prijímanie sekundárnej legislatívy (štatutárnych inštrumentov).

Pre samotnú agendu regulatórnej reformy bol najdôležitejší rok 2005 v ktorom bola publikovaná Hamptonova správa. Boli v nej sformulované základné princípy dobrej regulácie, ktoré platia a používajú sa dodnes (Hamptonove princípy).

V roku 2007 bola Exekutíva Lepšej regulácie presunutá na ministerstvo pre podnikanie, podniky a regulatórnu reformu a Servis pre malé podniky bol do nej začlenený ako direktoriát pre podniky. V roku 2008 vznikol Úrad pre Lepšiu reguláciu na miestnej úrovni (Local Better Regulation Office).

Následne v roku 2009 toto ministerstvo zmenilo názov na Ministerstvo pre podnikanie, inovácie a zručnosti (Department for Business, Inovation and Skills).

Kľúčové postavenie v agende Lepšej regulácie majú Ministerstvo pre podnikanie, inovácie a zručnosti, úrad vlády a ministerstvo financií. Ďalšie ministerstvá majú kompetencie, ktoré výrazne zasahujú do agendy Lepšej regulácie, napr. Ministerstvo životného prostredia, potravinárstva a vidieka (DEFRA) v oblasti klimatických zmien a regulácií, ktoré pripravuje a vydáva Európska únia.

Ministerstvo pre podnikanie, inovácie a zručnosti, ktorého súčasťou je aj Exekutíva Lepšej regulácie, plní úlohy v oblasti zvyšovania produktivity jednak prostredníctvom tvorby koncepcií zameraných na podniky a konkurencieschopnosť, ale aj koordinovaním aktivít Lepšej regulácie medzi ministerstvami.

Úrad vlády má postavenie ministerstva v čele s ministrom a postavenie ústredného orgánu štátnej správy pre veci štátnej služby na čele s predsedom, ktorý zodpovedá za riadenie štátnej služby. Úrad vlády zodpovedá za organizáciu a riadenie procesu kolektívneho rozhodovania vlády. Jeho súčasťou je aj sekretariát európskych záležitostí, ktorý zodpovedá za realizáciu politiky vo vzťahu k európskym záležitostiam.

Hlavnou úlohou ministerstva financií je stanovovať ciele financovania jednotlivých ministerstiev vo vzťahu k dosahovaniu cieľov Lepšej regulácie. Ministerstvo financií bolo iniciátorom vypracovania tzv. Hamptonovej správy v roku 2005, ktorá predznamenala nový prístup k uplatňovaniu agendy Lepšej regulácie.

Exekutíva Lepšej regulácie, ako v súčasnosti organizačná jednotka Ministerstvo pre podnikanie, inovácie a zručnosti, vznikla v roku 2006 a dodnes zodpovedá za agendu Lepšej regulácie.

Hamptonove princípy

- Regulátori a celý regulatórny systém musia používať komplexné hodnotenie rizík tak, aby dokázali koncentrovať zdroje do tých oblastí, ktoré to najviac potrebujú.
- Regulátori musia niesť zodpovednosť za efektívnosť a účelnosť svojich aktivít, pričom ich nezávislosť v rozhodovaní musí zostať zachovaná.
- Žiadna inšpekcia sa nesmie vykonať bezdôvodne.
- Od podnikateľov sa nesmie vyžadovať nepotrebná informácia, ani predloženie tej istej informácie dvakrát.
- Podnikatelia ktorí sústavne porušujú regulácie musia byť rýchlo identifikovaní a musia čeliť primeraným a zmysluplným sankciám.
- Regulátori musia poskytovať smerodatné a dostupné rady jednoduchým a finančne nenáročným spôsobom.
- Zloženie a počty regulátorov musia odzrkadľovať potrebu a nové pracovné miesto pre regulátora sa nesmie vytvoriť, ak niekto z existujúceho počtu môže vykonávať túto prácu.
- Regulátori musia vedieť, že kľúčovým prvkom ich aktivity bude umožniť alebo dokonca vyvolať ekonomický progres a zasahovať len vtedy, ak ide o prípad, ktorý si jasne vyžaduje ochranu.

4.7 Odporúčania

S prihliadnutím na zaužívanú prax a uvedené príklady dobrej praxe v porovnávaných krajinách je možné sformulovať pre posilnenie inštitucionálneho zabezpečenia Lepšej regulácie v Slovenskej republike tieto odporúčania:

4.7.1. Zriadiť na Úrade vlády SR medzirezortnú pracovnú skupinu pre Lepšiu reguláciu na úrovni štátnych tajomníkov a vedúcich služobných úradov zodpovednú za prípravu a realizáciu stratégie reformy Lepšej regulácie.

4.7.2. Zriadiť nezávislý poradný orgán vlády a parlamentu pre hodnotenie dopadov regulácií (RIA) s kompetenciou zaujímať stanoviská k vyhodnoteniu dopadov v záverečnej správe RIA predkladanej spolu s návrhom novej regulácie a v prípade nedostatkov vrátiť návrh predkladateľovi na dopracovanie.

4.7.3. Zabezpečiť efektívnu koordináciu a monitoring plnenia minimálnych štandardov Lepšej regulácie na úrovni ústrednej štátnej správy, najmä aplikácie metodiky hodnotenia dopadov (RIA), konzultácií s verejnosťou a plánovania pripravovanej legislatívy.

4.7.4. Zhodnotiť potrebu vzdelávania štátnych zamestnancov v agende Lepšej regulácie s cieľom zvýšiť úroveň ich odborných vedomostí a schopností potrebných pri navrhovaní a implementovaní Lepšej regulácie.

4.7.5. Poveriť Úrad vlády zodpovednosťou za vypracovanie ucelených programov vzdelávania v oblasti Lepšej regulácie v štátnej správe, vrátane metodických príručiek a IT nástrojov uľahčujúcich vykonávanie hodnotenia dopadov (vrátane analýzy konkurencie), hodnotenia alternatív k regulácii a konzultácií.

4.7.6. Zvážiť vypracovanie systematickejšieho a permanentnejšieho vzdelávania v oblasti tvorby právnych predpisov pre zamestnancov tvoriacich legislatívu na ministerstvách a ostatných ústredných orgánoch štátnej správy.

4.7.7. Zvážiť prizvanie sociálnych partnerov k hlbšej spolupráci na analyzovaní *ex-post* efektívnosti regulácií v špecifických oblastiach so zárukou zachovania transparentnosti a zohľadnenia všetkých relevantných názorov.

4.7.8. Vyzvať Národnú radu SR na aktívnejšiu úlohu pri plnení agendy Lepšej regulácie, na politické rozhovory o prínosoch komplexnejšej stratégie reformy Lepšej regulácie na Slovensku a na podporu vládnej snahy o rozvíjanie a realizovanie agendy Lepšej regulácie.

4.7.9. Vykonať previerku záznamov o názvoch a kompetenciách všetkých regulačných úradov, vrátane rozpočtových a personálnych záležitostí a oznamovacích povinností. Určiť, ktoré z týchto úradov majú donucovacie a prikazovacie právomoci. Takúto databázu udržiavať v aktuálnom stave a sprístupniť ju verejnosti.

4.7.10. Vytvoriť databázu pripomienkujúcich subjektov podľa jednotlivých regulovaných odvetví a tematických oblastí s cieľom uľahčiť navrhovateľom legislatívy konzultovanie s podnikmi a ostatnými zainteresovanými stranami.

5 Konzultácie a komunikácia Lepšej regulácie

Konzultácie s aktérmi procesu zjednodušovania regulácie a otvorená komunikácia sú základným predpokladom transparentnosti, bez ktorej nie je možné udržať dôveru v nestranný priebeh legislatívneho procesu, ani zabezpečiť dostupnosť pripravovanej legislatívy, obmedziť špecifické záujmy a tlaky lobistických skupín a v konečnom dôsledku spravodlivejší priestor pre súťaživosť, obchod a investovanie. Do tejto oblasti spadá celý rad aktivít vrátane normatívnych procesov tvorby a zmeny regulácií, konzultácií so zainteresovanými stranami, rozumného odkomunikovania regulácií, používania jednoznačného a zrozumiteľného právneho jazyka pri navrhovaní legislatívy, publikovania a kodifikácie spôsobom, ktorý zabezpečí dostupnosť právnych noriem, kontroly správnych uvážení, efektívnej implementácie a riešenia odvolaní voči správnym rozhodnutiam.

Transparentnosť tohto procesu je vždy kombinácia formálnych aj neformálnych procesov konzultácie a komunikácie. Osobitnú pozornosť si zasluhujú nasadenie informačných a komunikačných technológií a elektronizácia verejnej správy, ako významné nástroje na skvalitnenie transparentnosti, komunikácie a konzultácií.

5.1 Česká republika

Do procesu hodnotenia dopadov legislatívneho návrhu sa v zmysle pravidiel zapájajú konkrétne záujmové skupiny. Zástupcovia zamestnávateľov, priemyslu, odborové asociácie, neziskové organizácie. Okruh subjektov, s ktorými musí byť pripravovaný návrh konzultovaný, vyberajú tie rezorty, ktoré návrh predkladajú.

Kľúčovou súčasťou hodnotenia dopadov sú konzultácie so zainteresovanými stranami. Inštitucionalizácia procesu hodnotenia dopadov so sebou prináša aj výrazné rozšírenie možnosti konzultovať problémy so zainteresovanými stranami. Oslovenie širokého okruhu

subjektov v rámci priebehu konzultácií a starostlivé spracovanie, vyhodnotenie a zohľadnenie relevantných komentárov a návrhov výrazne zvyšuje kvalitu pripravovanej regulácie. Či už vo vzťahu k vyššej transparentnosti (otvorenosti, jednoduchosti, použiteľnosti), zodpovednosti predkladateľa (voči vláde a parlamentu, používateľom, verejnosti), adekvátnosti (vzhľadom na riziko), konzistentnosti (predvídateľnosti) alebo sústredenosti (zamerania sa na problém s minimalizáciou vedľajších efektov).

Konzultácie pomáhajú definovať rôzne varianty riešení a ponúkajú možnosť získať potrebné údaje pre vyhodnocovanie nákladov a prínosov regulácií. Základom konzultačného procesu je vytipovanie relevantných zainteresovaných strán alebo skupín občanov, podnikateľov a ďalších aktérov, na ktorých môže mať navrhovaná regulácia priamy alebo nepriamy dopad. Medzi takéto subjekty patria napr. orgány verejnej správy, profesné organizácie, spolky alebo združenia, nevládne organizácie a samozrejme podnikateľské subjekty.

Kvalitný konzultačný proces prebieha v rôznej intenzite po celý čas prípravy návrhu právneho predpisu. Preto je vhodné ho vopred starostlivo naplánovať, aby nevyústil do celého radu náhodných krokov bez ich vzájomnej previazanosti. Intenzita a forma konzultácií sa líši od prípadu k prípadu a závisí na uvážení spracovateľa. Podrobne je konzultačný proces rozvedený v Metodike pre zapájanie verejnosti do prípravy vládnych dokumentov[23] a v Manuáli na zapájanie verejnosti do prípravy vládnych dokumentov[24].

Jednou z rozhodujúcich podmienok kvalitného hodnotenia dopadov je práca s relevantnými údajmi. Pomocným nástrojom, ktorý možno použiť pri vyhľadávaní takýchto dát je databáza konzultujúcich organizácií. Tá je priebežne aktualizovaná na Úrade vlády ČR,

[23] Dostupné na: http://www.mvcr.cz%2Fsoubor%2Fmetodika-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-doc.aspx&ei=7lGIU_LwOIeg7AaEnIDIBQ&usg=AFQjCNFukUDVxVR3n3cRpGxEQhC4V_Ik9A&bvm=bv.67720277,d.ZGU

[24] Dostupné na: http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Manual-pro-zapojovani-verejnosti.pdf

Sekcia legislatívnej rady vlády, oddelenie pre koordináciu hodnotenia dopadov regulácie[25]. Databáza obsahuje údaje o organizáciách a ich kontaktných údajoch, ktoré sa dobrovoľne prihlásili a prejavili záujem aktívne sa podieľať na procese prípravy vládnych dokumentov. Databáza je prehľadne členená podľa jednotlivých oblastí konzultácií, v ktorých sa organizácia cíti byť odborne zdatná. Tvorcovia právnych predpisov tak majú možnosť vybrať na konzultácie organizácie uvedené v regulovanej oblasti.

Zmyslom konzultačného konania je oslovenie čo najširšieho spektra tých subjektov, ktoré nie sú pripomienkovým miestom a stoja mimo pripomienkového konania. Práve tieto zainteresované strany nemajú možnosť vyjadriť sa k návrhu právnej úpravy v pripomienkovom konaní.

5.2 Holandsko

Transparentnosť podľa OECD (2010a) tvorí základný pilier efektívnej regulácie. Prispieva k zvyšovaniu zodpovednosti, k udržiavaniu dôvery k právnemu prostrediu, ku zvyšovaniu právnej istoty a dostupnosti právnych aktov, k znižovaniu jednostranného ovplyvňovania pri presadzovaní skupinových záujmov, ale aj k vyššej otvorenosti trhu, voľnej súťaže a investovania.

S transparentnosťou súvisí celý rad aktivít, vrátane štandardizovaných postupov pri tvorbe a zmenách legislatívy, konzultácií so zúčastnenými stranami, efektívnej komunikácie a publikovania regulácií. S transparentnosťou súvisí aj zrozumiteľnosť a jednoduchý právny jazyk pri písaní legislatívy, jej kodifikácie, dohľadu nad uplatňovaním správneho uváženia a efektívne odvolacie konania. S tým súvisí celý rad formalizovaných aj neformálnych postupov. Techniky, ako je napr. navrhovanie spoločných dátumov nadobudnutia účinnosti regulácií (Common Commencement Dates - CCD), uľahčujú podnikateľom udržať si prehľad

[25] https://kormoran.odok.cz/ODOK/datako-dir.nsf

o požiadavkách vyplývajúcich z rôznych regulácií. Významný prínos pre vyššiu transparentnosť, lepšiu komunikáciu a konzultácie predstavuje e-government. Z hľadiska transparentnosti regulatórneho procesu je najdôležitejšia kvalita konzultácií a komunikácie.

V Holandsku je prístup ku konzultáciám (pripomienkovaniu) už tradične založený na korporativistickej filozofii, t.j. na presadzovaní kontroly štátu veľkými záujmovými skupinami, a to na dvoch princípoch. Prvým je snaha dosiahnuť konsenzus a druhým hľadanie alternatívnych riešení, ktoré môžu zvýšiť kvalitu regulácie.

Korporativistickou ideou je zaviesť do rozhodovacieho procesu vyvažovanie vplyvov (checks and balances), ktoré regulujú systém alebo organizáciu tak, aby sa politická moc nemohla skoncentrovať v rukách jednotlivcov alebo skupín. Takéto vyvažovanie vplyvov zvyšuje legitimitu regulácie a pomáha identifikovať akceptovateľné politiky a v konečnom dôsledku aj zvyšovať úroveň dodržiavania regulácie.

Ďalšou pochopiteľnou výhodou je zabezpečenie informovanosti dotknutých strán o pripravovanej regulácii v dostatočnom časovom predstihu, čo im umožňuje aj plánovať v predstihu a minimalizovať tak náklady súvisiace s reguláciou. Celý proces konzultácií sa časom vyvinul do dvoch formálnych a rozdielnych konzultačných štruktúr:

Prvú predstavuje celý rad poradných orgánov, ktoré vznikali *ad hoc* zo zákonov na to, aby úzko spolupracovali s ministerstvami na strategicky významných koncepciách. Explicitne sú Ústavou považované za "permanentné poradné orgány pre záležitosti legislatívy a administrácie štátu". Najvýznamnejším takýmto orgánom je Štátna rada (Council of State).

Druhú predstavuje osobitná sieť poradných orgánov, konštituovaná zákonom o organizácii práce z roku 1950. Ide o systém tripartity, ktorý ako rozhodujúci faktor podmieňuje reprezentatívnosť. Hlavným orgánom je Sociálna a hospodárska rada (SER), ktorá má 15 miest pre zástupcov zamestnávateľov, 15 pre zástupcov zamestnancov a 15 pre

nezávislých expertov vymenovaných vládou. Tieto orgány majú tiež významné regulatórne kompetencie, najmä v oblasti registrácie, miezd a vzdelávania.

Proces konzultácií bol v 90-tych rokoch podrobený kritike a reformám, ktoré vyústili do drastickej redukcie počtu poradných orgánov a k zrušeniu právnej povinnosti zaväzujúcej vládu ku konzultáciám s poradnými orgánmi (zákonom o poradných orgánoch z roku 1996). Popri reformách aj samostatné ministerstvá začali hľadať flexibilnejšie a otvorenejšie prístupy ku konzultáciám vrátane oznámení o pripravovaných reguláciách a výzvach verejnosti na predkladanie pripomienok.

Počet poradných orgánov sa postupne redukoval zo 161 v roku 1991 na 108 v roku 1993 a v roku 1997 v rámci radikálnej reformy bolo týchto 108 poradných orgánov zrušených a nahradených jediným poradným orgánom na každom ministerstve. Cieľom tejto reformy bolo jasne oddeliť poradenstvo od konzultácií a nasmerovanie týchto orgánov na koncepčné otázky jednotlivých politík bez riešenia nepodstatných detailov.

Súčasne s rozvíjaním agendy Lepšej regulácie sa aj v tejto oblasti začali uplatňovať nové metódy a aj zapájanie zúčastnených strán je priamejšie a *ad hoc*. Program znižovania regulatórnej záťaže sprevádza celý rad nových prístupov, pri ktorých sa vyžaduje stanovisko podnikateľského sektora. Jednotlivé ministerstvá organizujú stretnutia s firmami, aby lepšie pochopili ich obavy a problémy. Súčasťou programu zameraného na občanov sú aj semináre, workshopy a občianske výbory, na ktorých sa tiež dajú lepšie pochopiť potreby občanov.

K dispozícii je aj interaktívna webstránka[26] na ktorej môžu podnikatelia klásť svoje otázky, a to nielen na tému znižovania regulatórnej záťaže, ale aj ku všetkým problémom, na ktoré narážajú v každodennej praxi a ktoré im sťažujú realizáciu ich podnikateľských zámerov. Podnikatelia posielajú svoje otázky e-mailom, môžu sa pýtať priamo telefonicky a

[26] http://www.antwoordvoorbedrijven.nl

môžu aj besedovať pri počítači s ľuďmi z back office. Pri takomto rozprávaní sa dozvedia okamžitú odpoveď hneď za počítačom. Na webstránke je schránka do ktorej môžu podnikatelia priamo vpisovať svoje otázky k nejasnej alebo nevhodnej legislatíve, k prehnanej byrokracii, k administratívnej záťaži a pod. Na otázky odpovedajú odborníci z jednotlivých ministerstiev a v prípade potreby aj hľadajú spôsoby, ako problém vyriešiť.

Ministerstvo spravodlivosti iniciovalo v roku 2009 spustenie internetového pripomienkovania nových regulácií, ako povinné pre všetky ministerstvá. O pripravovanej legislatíve ministerstvá zverejňujú informácie v podobe predpokladaných dopadov spolu s otázkami, na ktoré potrebujú poznať odpovede, a to na dobu 4 až 12 týždňov, spolu s otvorenou výzvou pre každého, aby reagoval. Na konci určenej lehoty sa zverejní výsledok vyhodnotenia pripomienkovania.

Komunikácia o reguláciách

Nová legislatíva sa po schválení v parlamente zverejňuje aj na Internete[27] a ministerstvá sa podľa vlastného uváženia rozhodujú o ďalšom spôsobe informovania o legislatíve v ich pôsobnosti, a to popri tradičnom oznamovaní vo vestníkoch a publikovaní v zbierke zákonov.

Pre sprístupňovanie regulácií pre podnikateľský sektor platia osobitné ustanovenia. Nová a pripravovaná legislatíva (v podobe vládneho návrhu) s dopadom na podnikanie (čo musia ministerstvá jasne a zrozumiteľne vysvetliť) je publikovaná na ústrednom portáli pre podnikanie. Webstránka poskytuje prepojenia na podrobnejší opis schválených zmien v pripravovaných právnych predpisoch, ale aj na samotnú schválenú reguláciu. Do portfólia patria zákony, vládne nariadenia a vyhlášky ministerstiev. Návštevníci webstránky si môžu

[27] Centrálny prístup ku vládnym webstránkam je na www.overheid.nl

podľa jednotlivých odvetví vybrať spôsob poskytnutia informácií, a to Internetom, e-mailom, chatom alebo telefonicky.

Súčasťou implementácie smernice EU o službách sú aj jednotné kontaktné miesta. Od roku 2009 platí systém určovania spoločných dátumov nadobudnutia účinnosti pre viaceré zákony a nariadenia s dopadom na podnikateľov a organizácie s minimálne trojmesačnou lehotou na ich implementovanie. Frekvencia termínov nadobudnutia účinnosti regulácií sa dá zredukovať na dvakrát alebo trikrát ročne.

5.3 Nemecko

Komunikácia s verejnosťou o reguláciách na federálnej úrovni prebieha prakticky rovnako ako v ostatných členských štátoch OECD. Schválené zákony alebo nariadenia vlády sú publikované vo federálnej zbierke zákonov. K dispozícii je aj niekoľko online databáz, spomedzi nich databáza o administratívnych reguláciách je k dispozícii verejnosti od roku 2006. Konzultácie s verejnosťou na úrovni federálnej vlády sú upravené Jednotnými pravidlami, ktoré ukladajú ministerstvám povinnosť konzultovať so zainteresovanými stranami včas a v dostatočnom rozsahu. Nedostatkom je nejednotná prax na ministerstvách pri výklade Jednotných pravidiel. To spôsobuje, že zainteresované strany nevedia, ako budú konzultácie prebiehať. Federálny program redukovania záťaže na podniky umožnil otestovať aj nové, otvorenejšie prístupy a medzi nimi aj konzultácie prostredníctvom Internetu.

Podľa OECD (2010c) v Nemecku stále pretrvávajú problémy súvisiace s nedostatočnou transparentnosťou. Vylúčenie zainteresovaných strán, ktoré nie sú súčasťou zaužívaného systému, čiastočne neguje inovatívne prístupy v tejto oblasti. Forma a intenzita spätnej väzby smerom k zúčastneným stranám je tiež ponechaná na voľné uváženie každého ministerstva. Výsledky konzultácií sú vo všeobecnosti zakomponované do návrhu zákona a hodnotenie dopadov je uvedené v predkladacej správe k návrhu zákona. To znamená, že verejnosti sú

dostupné až pri predložení vládneho návrhu zákona do parlamentu. Do tohto momentu neexistuje povinnosť publikovať návrh regulácie ani písomné pripomienky zúčastnených strán. Ministerstvá sa však snažia udržiavať kontinuálny dialóg so zainteresovanými stranami vo fáze prípravy novej regulácie.

5.4 Slovenská republika

Štandardným princípom uplatňovaným ministerstvom hospodárstva v tomto smere je diskusia s odbornou verejnosťou. Ide o permanentný dialóg so zástupcami podnikateľských zväzov a združení. Poradný orgán pre zásadné otázky analyzovania spomenutých vplyvov tvorí obnovená Rada pre podnikateľské prostredie.

5.5 Švédsko

Dlhodobá tradícia švédskeho zaujatia pre transparentnosť predznamenáva celkový prístup ku konzultáciám s verejnosťou. Tie sú založené na tradičnom metodologickom prístupe. Podľa OECD (2010b) sa napriek celkovej otvorenosti vyskytujú v súčasnom systéme nedostatky, ktoré zainteresovaným stranám sťažujú efektívne sa podieľať na pripomienkovaní a mali by byť preskúmané vyšetrovacím výborom. Proces konzultácií pôsobí veľmi jednostranne (jedná sa skôr o informovanie, ako o konzultáciu), na vyjadrenia je málo času, prevažuje tendencia celý proces urýchľovať a spätná väzba je neadekvátna. Ďalej sa v uvedenej štúdii konštatuje, že by bolo vhodné zvážiť prijatie smernice pre konzultácie, zameranej špeciálne na pokrytie kľúčových aspektov podľa tých najlepších praktík. Taktiež by vláda mala zvážiť, ako zabezpečiť, aby vládne agentúry zavádzali princípy najlepších konzultačných praktík systematicky aspoň pri konzultovaní návrhov významnejších regulácií.

5.6 Veľká Británia

Veľká Británia má podľa OECD (2010d) hlboko zakorenené tradície konzultácií s verejnosťou založené na flexibilnej štruktúre pravidiel dodržiavaných vládou bez toho, aby musela zavádzať striktné požiadavky. To je v príkrom protiklade s mnohými inými európskymi krajinami, ktoré majú rigidnú štruktúru konzultácií, ktorá sa vzťahuje najmä na sociálnych partnerov (podniky a odborové zväzy). Spôsob konzultácií je daný Príručkou ku konzultáciám (Code of Practice on Consultation, HM Government 2008[28]) a používa sa vždy, keď sa vláda rozhodne uskutočniť formálne, písomné konzultácie s verejnosťou. Napriek tomu sa môžu ministri na základe vlastného uváženia rozhodnúť, či takýto spôsob konzultácií uskutočnia. Príručka vychádza zo siedmich konzultačných kritérií:

- Kedy konzultovať. Formálne sa konzultácie musia uskutočniť vždy, ak existuje možnosť ovplyvniť strategické výstupy.
- Trvanie konzultácií. Konzultácie musia trvať minimálne 12 týždňov a v odôvodnených prípadoch aj viac. Odhady Exekutívy Lepšej regulácie ELR (Better Regulation Executives - BRE) hovoria o tom, že 75 až 80% z celkového počtu konzultácií trvá najmenej 12 týždňov a takmer 100% buď trvá najmenej 12 týždňov alebo má ministerskú výnimku na kratšie trvanie.
- Zrozumiteľnosť rozsahu a dopadov. Dokument ku konzultáciám musí byť zrozumiteľný v opise procesu konzultácií, v tom čo sa navrhuje, čo návrh ovplyvňuje a v akom rozsahu a aké náklady a prínosy sa dajú očakávať.
- Dostupnosť konzultácií. Konzultácie musí byť organizované tak, aby boli dostupné a aby sa dostali ku cieľovej skupine.
- Akceptovateľná náročnosť konzultácií. Záťaž súvisiaca s uskutočnením konzultácií musí byť minimálna, ak sa má konzultáciami dosiahnuť požadovaný efekt.

[28] Dostupné na : http://www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf

- Odozva na konzultácie. Reakcie na konzultácie sa musia starostlivo vyhodnotiť a zúčastneným aktérom sa musí poskytnúť spätná väzba o spôsobe naloženia s ich pripomienkami.
- Schopnosť konzultovať. Úradníci, ktorí vedú konzultácie musia ovládať efektívny spôsob v súlade s príručkou a súčasne sa aj podeliť so skúsenosťami, ktoré nadobudli praktickým vedením konzultácií.

Jedným zo záväzkov britskej vlády v rámci regulatórnej reformy je aj prísľub poskytnúť verejnosti príležitosť podať námietky voči najhoršej regulácii. Súčasne vláda zriadila webstránku na potláčanie byrokracie Red Tape Challenge[29] na ktorej je dostatočný priestor aj na reakcie verejnosti na existujúce zákony a regulácie, ktoré by bolo dobré zrušiť alebo zmeniť. Výnimku tvoria daňové zákony, ktoré sú z pripomienkovania vyňaté a ktorých dopady hodnotí osobitný útvar na zjednodušovanie daňových predpisov (Office of Tax Simplification). To isté platí aj o predpisoch, ktoré sa týkajú národnej bezpečnosti (Red Tape Challenge 2014).

Medzi ďalšie formálne konzultačné postupy patria aj konzultácie organizované Skupinou pre stratégiu Lepšej regulácie (Better Regulation Strategy Group - BRSG), ktorá je poradným orgánom vlády a v ktorej sú zastúpené všetky zainteresované strany. Strategická skupina bola ustanovená Exekutívou LR (BRE) v roku 2010. Podnikateľský sektor má navyše k dispozícii pravidelný e-mail servis s oznamovaním aktualizovaných informácií o reguláciách, na ktorý sa môže prihlásiť na webstránke spájajúcej podnikateľov[30]. Na tejto stránke je celý rad ďalších prepojení cez webstránku na potláčanie byrokracie (Red Tape Challange) a aj link na webstránku ministerstva pre podnikanie, inovácie a zručnosti (Department for Business,

[29] http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/home/index/
[30] http://www.businesslink.gov.uk

Innovation and Skills - DBIS[31]), na ktorej sú zverejňované dvakrát ročne prehľady o nových reguláciách a prepojenia na podobné vyhlásenia nových regulácií jednotlivými ministerstvami.

Parlamentné konzultácie

Do dôležitých verejných konzultácií o Lepšej regulácii je zapojený aj britský parlament, a to prostredníctvom svojich výborov špecializovaných na otázky regulácie. Správy predkladané Výborom pre regulatórnu reformu dolnej komory britského parlamentu obsahujú množstvo ústnych aj písomných záznamov k politike Lepšej regulácie od všetkých zúčastnených strán, vrátane pripomienok z iných krajín.

Využitie e-governmentu na verejné konzultácie

Všetky ministerstvá zverejňujú výzvy na konzultácie na svojich webstránkach s možnosťou prijímať pripomienky elektronicky. Spôsob vedenia konzultácií a technické vybavenie umožňujú ľuďom odpovedať priamo online.

Komunikovanie o reguláciách s verejnosťou

Dostupnosť regulácií

K dispozícii verejnosti je celý rad informačných databáz o dostupných reguláciách, väčšina poskytovaných dát je zadarmo. Možnosti prieskumu informácií sa rôznia podľa typu databázy. S prihliadnutím na rozsah a zložitosť britských regulácií ani jedna z databáz nie je úplná. Ministerstvo spravodlivosti rozšírilo svoju databázu zákonov tak, že dnes obsahuje primárne aj sekundárne právne predpisy spolu so zmenami a doplneniami. V mnohých oblastiach práva sú poskytované inštrukcie ako uplatniť a dodržiavať regulácie, čo tiež pomáha k zlepšeniu ich implementácie a zvýšeniu ich dostupnosti.

[31] https://www.gov.uk/government/topics/regulation-reform

Zrozumiteľnosť regulácií

Prakticky neexistuje osobitný postup vyžadujúci používanie "zrozumiteľného jazyka" pri písaní návrhov regulácií. Smernice Exekutívy Lepšej regulácie (Better Regulation Executive -BRE) o hodnotení dopadov požadujú len to, aby dôvodové správy k reguláciám boli čo možno najstručnejšie, najzrozumiteľnejšie a bez používania cudzích slov a slangových výrazov.

Spoločné termíny nadobudnutia účinnosti

Ako spoločné termíny nadobudnutia účinnosti regulácií sa používajú dva dátumy, a to 6. apríl a 1.október. K týmto dátumom sa vo Veľkej Británii zavádza účinnosť novej domácej legislatívy. Hlavným cieľom je poskytnúť podnikateľom a ostatným zúčastneným stranám väčší prehľad a povedomie o nových alebo zmenených predpisoch vždy k očakávanému dátumu. To zúčastneným stranám pomáha lepšie sa pripraviť a kalkulovať náklady na zavedenie nových opatrení, a tým aj ušetriť. Tieto dátumy pochopiteľne platia len pre vydávanie vládou pripravovaných regulácií a netýkajú sa aplikácie regulácií, ktoré majú svoj pôvod vzniku v EÚ.

5.7 Odporúčania

S prihliadnutím na zaužívanú prax a uvedené príklady dobrej praxe v porovnávaných krajinách je možné sformulovať pre posilnenie konzultácií a komunikácie Lepšej regulácie v Slovenskej republike tieto odporúčania:

5.7.1 Vypracovať a vládou schváliť smernice o konzultáciách s verejnosťou spolu s určením minimálnych požiadaviek na vypracúvanie nových regulácií. Smernice spresnia spôsoby plánovania, časového rozvrhnutia a samotného konzultovania s verejnosťou spolu s poskytovaním spätnej väzby zúčastneným stranám. Minimálne

požiadavky by mali obsahovať aj spracovanie vyhodnotenia pripomienok verejnosti a mali by byť zakomponované do vyhodnotenia pripomienkového konania predkladaného spolu s návrhom novej regulácie.

5.7.2 Určiť subjekt a spôsob, akým budú tieto smernice aplikované, monitorované a presadzované. Poverený subjekt by mal disponovať právom vrátiť návrh regulácie ministerstvu v prípade nesplnenia minimálnych požiadaviek vládou schválených smerníc o konzultáciách s verejnosťou.

5.7.3 Rozšíriť použitie existujúcich IT systémov na prípravu regulácií vrátane jednoduchého prepojenia medzi verejnými konzultáciami a navrhovacím procesom. Možným riešením je využitie existujúceho portálu ministerstva spravodlivosti všetkými ministerstvami s cieľom zvýšiť účasť občanov v legislatívnom procese.

5.7.4 Zabezpečiť dostupnosť všetkých smerníc, metodických príručiek a inštrukcií štátnym zamestnancom zapojeným do tvorby právnych predpisov elektronicky z jedného miesta.

6 Príprava nových regulácií

Transparentnosť systému regulácií a kvalita rozhodovania je závislá aj na predvídateľnosti a systematickosti procesov tvorby regulácií. Mnohé krajiny využívajú zákony a predpisy upravujúce administratívne postupy aj na zavedenie povinnosti riadiť sa nimi pri tvorbe právnych predpisov. Týka sa to napr. požiadaviek na zabezpečenie transparentnosti a konzultácií (vo vnútri aj mimo štátnu správu), publikovania, preskúmania legislatívcami a práva na spravodlivý proces pri odvolaniach. Účinným nástrojom na zvýšenie transparentnosti a úrovne koordinácie pri tvorbe právnych predpisov je aj plánovanie v dostatočnom časovom predstihu. Viaceré krajiny periodicky publikujú zoznamy pripravovaných zákonov a vykonávacích právnych predpisov spolu so stručným opisom legislatívneho zámeru. Je jedno, či ide o interné dokumenty s cieľom zlepšiť koordináciu medzi vládnymi inštitúciami, alebo o verejne prístupné informácie, ktorých cieľom je zvýšiť informovanosť a vyzvať verejnosť k účasti na konzultáciách, ale aj umožniť zainteresovaným stranám v predstihu sa pripraviť na konzultácie.

Právnu kvalitu regulácií výrazne ovplyvňujú pravidlá tvorby právnych predpisov. Regulácie upravujú práva, povinnosti a právomoci. Musia byť preto vždy v súlade s ústavou, zákonmi a ostatnými právnymi predpismi vrátane medzinárodných zmlúv, ktorými je krajina viazaná. Tieto postuláty sa dajú naplniť systematickou prípravou zameranou na získavanie zručností potrebných na tvorbu právnych predpisov, na používanie zrozumiteľného jazyka, na posudzovanie návrhov expertnými skupinami a na odborné príručky pre navrhovateľov legislatívy.

Jedným z najdôležitejších nástrojov používaných pri tvorbe regulácií, ktorý je dostupný každej vláde, je hodnotenie dopadov nových regulácií. Jeho cieľom je uľahčiť tvorcom

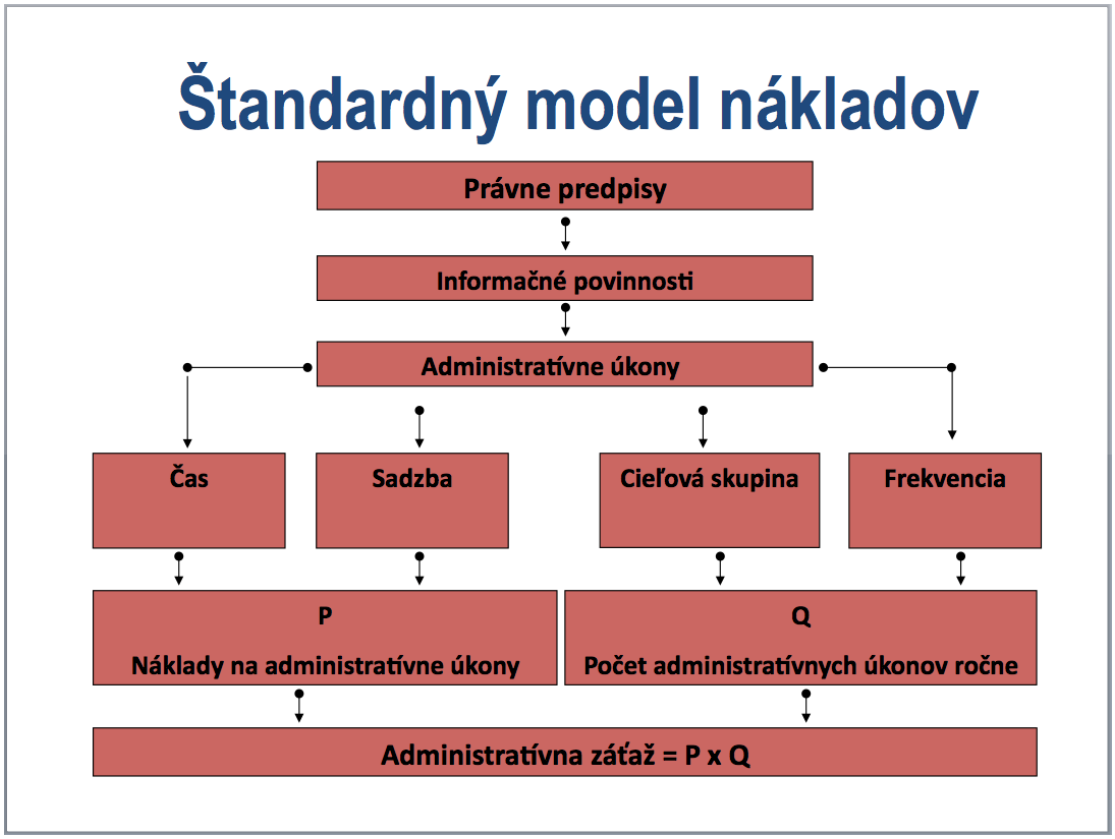
prijatie najefektívnejšej a najúčinnejšej možnosti, ako a prečo regulovať, vrátane možnosti neregulovať, ak vyjde ako najrozumnejšia.

Hodnotenie dopadov sa opiera o techniky založené na dôkazoch, ktoré potvrdzujú najoptimálnejšiu možnosť a pomáhajú identifikovať nevyhnutné kompromisy, ako dôsledok presadzovania rozdielnych koncepčných zámerov. V situácii, pri ktorej náklady na zavedenie regulácie nesmú presiahnuť benefity, treba hľadať alternatívne riešenia. Napriek významu a dôležitosti tohto nástroja sa hodnotenie dopadov často odmieta alebo povrchne aplikuje z viacerých dôvodov. Ide napríklad o politickú obavu z toho, že takéto hodnotenie môže nahrádzať tvorbu politík. To však nie je pravda, keďže práve hodnotenie dopadov je nástroj, ktorý pomáha zabezpečiť politiku, ktorá už bola určená a odsúhlasená.

Za odmietaním hodnotenia dopadov počuť aj názor, že kladie vysoké nároky na už beztak preťažených úradníkov. Na prekonanie odmietavých postojov neexistuje jednoduchý liek. Vo všeobecnosti sa akceptuje názor, že najlepším liekom je vytvorenie silného, súdržného a dobre vybaveného centra, ktoré dohliadne na zavedenie a udržanie hodnotenia dopadov v procese tvorby politík a legislatívy a prispeje k zvyšovaniu kvality hodnotenia.

Neoddeliteľnou súčasťou hodnotenia dopadov musia byť efektívne konzultácie. Postupy hodnotenia dopadov musia mať úzke prepojenie na všeobecné konzultácie k príprave nových regulácií. Dôležité je aj potenciálne prepojenie na meranie administratívnej záťaže. Použitie Štandardného modelu nákladov (Standard Cost Model) môže prispieť k analýze ziskov a strát, ktorej výsledky sú dôležité pre efektívne hodnotenie dopadov.

Obr.4 - Štandardný model nákladov[32]



Alternatívy k regulácii, delegovaná regulácia a samoregulácia patria medzi mechanizmy, ktoré pomáhajú dosiahnuť politické ciele spôsobom, ktorý môže byť efektívnejší a účinnejší. Skúsenosti ukazujú, že vlády musia postupovať jednoznačne a rázne pri zavádzaní takýchto mechanizmov, ak chcú prekonať zabudovanú nečinnosť a neochotu podstupovať riziko. Prvou odozvou na problém je častokrát neregulovať. Možností na alternatívne riešenia je veľa, počnúc dobrovoľnými dohodami, štandardizáciou, hodnotením zhody, až po samoreguláciu v sektoroch firemného riadenia, finančných trhov a profesionálnych služieb , ako napr. účtovníctvo.

[32] Vysvetlivky k modelu: Sadzba – mzdové náklady (plus režijné náklady, odvody) na úkony zabezpečované interne alebo hodinové náklady v prípade externého poskytovateľa služieb. Čas – množstvo času potrebného na vykonanie administratívneho úkonu. Cieľová skupina - počet podnikateľských subjektov, ktorých sa informačná povinnosť týka. Frekvencia – počet opakovaní administratívneho úkonu za rok.

Delegovaná regulácia, samoregulácia a koregulácia sú významné oblasti. Vláda môže delegovať oprávnenie tvoriť pravidlá, alebo funkcie kontrolovať či implementovať na mimovládne organizácie. Pre niektoré odvetvia môže byť ustálenou vlastnosťou samoregulácia. Podobné prístupy môžu prispieť k efektívnosti vyššou akceptáciou regulácie a znižovaním nákladov. Problémy môžu narastať v prípadoch, v ktorých sa regulácia používa na potlačenie súťaživosti a v prípadoch podceňovania transparentnosti a zodpovednosti. Dohľad vlády nad výkonom delegovaných právomocí je nevyhnutný. Samoregulovanie si častokrát vyžaduje monitoring na zisťovanie, či sa nezneužíva.

6.1 Česká republika

Podľa novej metodiky sa RIA musí vykonať ešte predtým, ako sa začne tvoriť legislatívny návrh. Už v legislatívnom zámere musí byť zrejmé, že došlo k hodnoteniu dopadov, a že sa v rámci konzultácií uvažovalo aj o variantoch riešenia. Výsledkom RIA je teda kvalitné zadanie, na ktorého základe sa vlastne tvorí návrh zákona.

Kľúčové kroky procesu RIA[33]

Analýza problémov a zvažovanie medzi jednotlivými variantmi riešenia a cieľov vychádza zo strany predkladateľa a predchádza samotnému zámeru na spracovanie návrhu právneho predpisu. Kľúčovými krokmi v procese hodnotenia dopadov regulácie RIA sú:

- Spracovanie prehľadu dopadov k návrhu právneho predpis.
- Zostavenie a schválenie návrhu Plánu legislatívnych úloh vlády.
- Spracovanie RIA k navrhovanému právnemu predpisu.
- Medzirezortné pripomienkové konanie k návrhu právneho predpisu vrátane spracovanej RIA.

[33] Vláda ČR (Dostupné na http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria)

- Návrh stanoviska pracovnej komisie RIA k predloženému hodnotenie dopadov regulácie.

Spracovanie prehľadu dopadov k návrhu právneho predpisu

Predkladateľ je povinný spracovať pre návrh právneho predpisu prehľad dopadov. Týka sa to návrhov na zaradenie do Plánu legislatívnych úloh vlády, ale aj návrhov predkladaných mimo plán legislatívnych úloh vlády a návrhov vyhlášok. V prehľade dopadov predkladateľ navrhuje vykonanie alebo nevykonanie RIA. Tento krok odpadá, ak je súčasne s návrhom spracovaná aj RIA. Vo všeobecnosti platí, že ak nie je spracovaný prehľad dopadov, musí sa vypracovať RIA. Prehľad dopadov sa analogicky používa aj pri príprave materiálov nelegislatívnej povahy, v ktorých záveroch sú aj legislatívne riešenia s vecnými dopadmi.

Predkladateľ pri spracovaní RIA postupuje podľa Všeobecných zásad pre hodnotenie dopadov regulácie. Stanovenie úrovne podrobnosti hodnotenia dopadov je v kompetencii predkladateľa, a to s ohľadom na princíp proporcionality. Výstupom je záverečná správa RIA. Metodickú pomoc pri príprave správy RIA poskytuje predkladateľovi oddelenie pre koordináciu procesu RIA na Úrade vlády. Predkladateľ má tiež možnosť priebežne konzultovať práce na RIA s Komisiou RIA. Ak sa stanovisko Komisie RIA a predkladateľa rôzni a rozpor sa nepodarí vyriešiť na úrovni člena vlády, predloží sa návrh na rozhodnutie vláde alebo v prípade vyhlášok predsedovi Legislatívnej rady vlády.

V rámci pripomienkového konania prebieha kontrola kvality záverečných správ RIA. Ak na základe výsledkov pripomienkového konania dôjde v návrhu právneho predpisu k vecným zmenám, ktoré majú vplyv na vykonané hodnotenie dopadov, musí sa záverečná správa RIA doplniť a upraviť. Pri návrhoch zákonov predkladaných na rokovanie vlády sa do záverečnej správy RIA vkladá zhrnutie, ktoré slúži na ľahšiu orientáciu v texte. Ak dôjde

k zmene návrhu právneho predpisu na základe záverov z rokovania vlády, záverečná správa RIA sa už nemení, ale táto skutočnosť sa uvedie v dôvodovej správe k legislatívnemu návrhu.

Komisia RIA prerokúva záverečné správy RIA a navrhuje stanoviská k ich kvalite a súladu so všeobecnými zásadami pre hodnotenie dopadov regulácie. Toto stanovisko je samostatnou súčasťou návrhu stanoviska Legislatívnej rady vlády alebo jej predsedu.

Na konci roka 2012 odštartoval dvojročný projekt Vytvorenie podmienok na systematické skvalitňovanie procesu hodnotenia dopadov regulácie (RIA), ktorého cieľom je zvýšiť kvalitu tvorby právnych predpisov a prispieť tak ku zvýšeniu kvality regulatórneho prostredia v Českej republike. Konkrétne sa projekt zameriava na fázu spracovania hodnotenia RIA počas legislatívneho procesu, t.j. na porovnávacie analýzy socioekonomických prínosov a nákladov pripravovaných návrhov právnych predpisov. Projekt je spolufinancovaný z Operačného programu Ľudské zdroje a zamestnanosť.

Jednotlivé aktivity projektu vychádzajú z požiadaviek cieľovej skupiny, ktorou sú spracovatelia hodnotenia RIA z radov zamestnancov ministerstiev a ďalších správnych úradov (niekoľko stoviek štátnych úradníkov). Tí dlhodobo poukazujú na rezervy a nedostatky v podobe nedostupnosti podporných nástrojov pre spracovateľov RIA – metodík, metodických konzultácií, validných údajov, informačných zdrojov a pod. Cieľom je tiež zavedenie nového vzdelávacieho systému v tejto oblasti, ktorý by mal mať formu e-learningového vzdelávania (RIA e-learning) vo viacerých úrovniach podľa objemu potrebných vedomostí a podľa miery ich využiteľnosti v praxi, a mal by byť doplnený o konzultácie a praktické cvičenia. Výstupom projektu bude aj webová platforma a elektronická podpora pre spracovateľov hodnotenia RIA.

6.2 Holandsko

Predvídateľné a systematické postupy tvorby regulácií zvyšujú podľa OECD (2010a) transparentnosť celého regulačného systému a kvalitu rozhodovania. Týka sa to plánovania novej legislatívy, administratívnych postupov pri riadení tvorby predpisov, postupov garantujúcich kvalitu novej legislatívy, vrátane školení a príručiek o tvorbe právnych predpisov, používaní zrozumiteľného právneho jazyka a odborného dohľadu. *Ex-ante* hodnotenie dopadov nových regulácií je jedným z najdôležitejších nástrojov regulácie dostupných každej vláde.

Proces tvorby nových regulácií

Plánovanie

Okrem veľmi všeobecného plánu vyplývajúceho z koaličnej dohody a následných ročných legislatívnych plánov práce prakticky neexistuje žiadny centralizovaný systém plánovania nových právnych predpisov. Každé ministerstvo má svoj vlastný systém plánovania. Zvyšujúca sa potreba zdieľania informácií o legislatívnych prácach viedla ministerstvo spravodlivosti, v spolupráci s legislatívnymi útvarmi ostatných ministerstiev, k štandardizácii plánovania a riadenia s cieľom zabezpečiť interoperabilitu medzi systémami a v konečnom dôsledku aj ku zdieľaniu spoločného systému.

Administratívne procedúry

Prakticky neexistuje jednotné špecifické usmernenie upravujúce administratívne procedúry, okrem všeobecných postupov upravujúcich tvorbu právnych predpisov upravených v Ústave a rozpracovaných v interných predpisoch administratívy a parlamentu. Navrhovatelia zákonov musia pri svojej práci rešpektovať legislatívne pravidlá - Legislatívnu

smernicu (Aanwijzigingen voor regelgeving) pripravenú ministerstvom spravodlivosti, schválenú vládou a vydanú ako nariadenie vlády.

Právna kvalita

Za návrhy právnych predpisov zodpovedajú ministerstvá, za právnu kvalitu zodpovedá v konečnom dôsledku ministerstvo spravodlivosti. Rámec právnej kvality definuje týchto šesť kritérií:

- Súlad právnych predpisov (je navrhovaná regulácia v súlade s právnymi princípmi, s ústavou, so zákonmi, s právom EU?).
- Efektívnosť a účinnosť (je navrhovaná regulácia efektívna a bude účinná?).
- Subsidiarita a proporcionalita (je navrhovaná regulácia užitočná a potrebná?).
- Uskutočniteľnosť a vymožiteľnosť (má navrhovaná regulácia praktický zmysel a je vymožiteľná?).
- Koordinácia s ostatnými reguláciami v tom istom odvetví alebo na tej istej úrovni (je navrhovaná regulácia skoordinovaná a je v súlade s príbuznými reguláciami?).
- Jednoduchosť, zrozumiteľnosť a dostupnosť (je navrhovaná regulácia jednoduchá, zrozumiteľná a transparentná?).

Ministerstvo spravodlivosti preskúmava návrhy právnych predpisov v porovnaní s uvedenými kritériami (robí tzv. legislatívny test) ešte skôr, než je návrh predložený na rokovanie vlády.

Ex-ante hodnotenie nových regulácií

Hodnotenie dopadov pripravovaných regulácií má v Holandsku dlhú tradíciu. Prvé formy takéhoto posudzovania sa objavili už v roku 1985, neboli však efektívne. Bolo treba odpovedať na množstvo všeobecných otázok, ktoré sa len pokúšali hľadať vedľajšie dopady

pripravovaných regulácií, namiesto starostlivého zvažovania celkového dopadu. K revízii týchto postupov došlo v rokoch 1994 a 1995 spoločne s novou vládnou politikou v oblasti regulatórnej reformy. Dôraz sa kládol na úzku spoluprácu troch ministerstiev - spravodlivosti, hospodárstva a životného prostredia pri zvyšovaní kvality analýzy pri hodnotení dopadov. Zriadený bol centrálny informačný a poradenský servis (servis navrhovanej legislatívy), ktorý existuje dodnes v pôsobnosti týchto troch ministerstiev.

Povinnosť aplikovať hodnotenie dopadov zaviedla vláda v roku 2002. Išlo o niekoľko rozdielnych postupov:

- Hodnotenie dopadov na podnikanie (BIA). Jeho obsah tvorí osem otázok. Dôraz sa kladie na kvantifikáciu dopadov bez zachádzania do zbytočných podrobností. Celý proces je priamo prepojený s programom znižovania regulatórnej záťaže na podnikanie.
- Hodnotenie dopadov na životné prostredie (EA). Tento proces pomáha bližšie určiť cielené aj neželateľné účinky na životné prostredie, napr. na využitie energie, nakladanie s odpadmi a pod.
- Hodnotenie vykonateľnosti a vymožiteľnosti regulácií (PEA). Cieľom je identifikovať dopady navrhovanej legislatívy na úrady zodpovedné za implementáciu a dodržiavanie regulácií, vrátane ministerstiev, ale aj ďalších orgánov ako sú polícia, prokuratúra a súdy. Postupuje sa podobne ako pri BIA.
- Analýza nákladov a prínosov (CBA). Pomáha objasniť finančné súvislosti novej legislatívy a je používaná separátne od ostatných hodnotení dopadov.

Hodnotenie dopadov navrhovanej legislatívy sa neustále prehlbuje a skvalitňuje a je povinné pre ústredné orgány štátnej správy (návrhy, zmeny a doplnenia zákonov a nariadení

vlády). Na legislatívu týkajúcu sa rozpočtu ani na poslanecké návrhy zákonov sa táto povinnosť nevzťahuje.

Inštitucionálny rámec

Za celkovú kvalitu navrhovanej legislatívy a za hodnotenie dopadov je zodpovedný predkladateľ, t.j. príslušné ministerstvo. K dispozícii má Servis navrhovanej legislatívy (SNL), ktorý tiež posudzuje kvalitu vykonaného hodnotenia dopadov. Servisné centrum spoločne prevádzkujú Skupina regulatórnej reformy (dopady na podnikanie), ministerstvo životného prostredia (hodnotenie dopadov na ŽP) a ministerstvo spravodlivosti (hodnotenie vykonateľnosti a vymožiteľnosti). Servisné centrum vydalo pre ministerstvá smernicu vrátane príručiek na vykonanie prvých troch hodnotení dopadov okrem analýzy nákladov a prínosov (tá si vyžaduje špecifické vedomosti a nie je vždy potrebná). Organizuje tiež vzdelávacie a školiace programy pre ministerstvá a ďalšie inštitúcie zapojené do legislatívneho procesu.

Postup a metodika hodnotenia dopadov

Celý proces má dve etapy:

1. Rýchle skenovanie. Ako prvé musí ministerstvo vykonať rýchle preverenie nevyhnutnosti alebo opodstatnenosti navrhovanej regulácie, alebo zmien či doplnení existujúcej regulácie. Rýchly sken sa nerobí v prípadoch, ak návrh zjavne nemá žiadne významné dopady, ak neexistuje iná alternatíva a ak ide o povinnú reguláciu EÚ. Výsledkom skenovania je rozhodnutie o tom, aké hodnotenie dopadov treba vykonať (na podnikanie, na životné prostredie a pod.) a či je potrebná aj analýza nákladov a prínosov. K záverom ministerského rozhodnutia sa vyjadruje Servis navrhovanej legislatívy.

2. Vykonanie hodnotenia dopadov. V niektorých prípadoch je na hodnotení dopadov povinná účasť externých expertov (napr. pri dopadoch na podnikanie je to zastúpenie štatistického úradu). Výsledky hodnotenia dopadov sa predkladajú ministerstvu spravodlivosti na vykonanie tzv. legislatívneho testu, ktoré súčasne zadáva na posúdenie kompletné hodnotenie dopadov relevantným ministerstvám (SRR pre BIA, ŽP pre EA a sebe pre PEA).

Výsledky všetkých uvedených "testov" kompletne posúdi ministerstvo spravodlivosti, ktoré vo svojej správe o hodnotení dopadov uvádza záverečnú doložku "schválené" alebo "neschválené". V prípade neodstránenia uvádzaných nedostatkov a nedohody s príslušným ministerstvom sa návrh regulácie predkladá, spolu so správou ministerstva spravodlivosti, na rozhodnutie vlády.

Ak navrhovaná legislatíva ovplyvňuje administratívnu záťaž, musí byť predložená na posúdenie ACTAL-u v pozícii nezávislého poradnému orgánu pre Lepšiu reguláciu. Administratívna záťaž musí byť kvantifikovaná a na základe prepočítaných hodnôt potom ACTAL formuluje svoje odporúčania. O svojich zistenia informuje písomne vládu. Záverečné stanovisko má štyri kategórie: schválenie navrhovanej regulácie bez pripomienok, podmienečné schválenie viazané na akceptovanie nevyhnutných zmien, podmienečné zamietnutie a zamietnutie. Najčastejším verdiktom je úplné alebo podmienečné schválenie návrhu regulácie. Hodnotenia dopadov nie sú verejne dostupné, okrem častí uvádzaných v predkladacej správe vládneho návrhu.

Alternatívy k reguláciám

Hlavným cieľom koncepcie legislatívnej kvality ministerstva spravodlivosti je rozvinúť a podnietiť využívanie alternatívnych návrhov k reguláciám. Od začiatku deväťdesiatych rokov sa táto koncepcia rozvíja, vypracované boli analytické štúdie, zoznamy kontrolných otázok,

riešilo sa využívanie normalizácie a certifikácie, uzatváranie zmlúv, povinnej starostlivosti, všeobecných pravidiel ako alternatívy na vydávanie povolení, obchodovateľných povolení, príspevkov na verejné služby a pod.

Prístupy založené na hodnotení rizík

Nová legislatíva častokrát vyplýva z analýzy rizík a zameriava sa na aktivity súvisiace s podnikaním ale aj aktivitami občanov s vyšším rizikovým profilom. Dialóg o reguláciách založených na hodnotení rizík iniciovala SRR a REAL spolu s hľadaním mechanizmov, ktoré generujú regulačnú záťaž. Časť diskusie bola zameraná na otázku dôvery, resp. nedôvery, z ktorej v podstate pramení zbytočná legislatívna záťaž. Otázkou zostáva, ako využiť dôveru ako hlavný nástroj výkonnej moci pre tzv. ľahkú reguláciu. Na riešení tohto problému sa podieľajú tvorcovia jednotlivých politík, akademici, politici a zástupcovia podnikateľského sektora. Používajú pritom dva odlišné prístupy:

- Základný smer s cieľom zistiť, ktorý z faktorov treba vylúčiť, aby sa mechanizmus regulácie zbavil zvyšovania nedôvery a regulatórnej záťaže.
- Druhý smer s cieľom nájsť a použiť vyvažovaciu silu na spomalenie a otočenie cyklu, ktorý zvyšuje nedôveru a regulatórnu záťaž.

6.3 Nemecko

Keďže Spolková republika Nemecko je federácia, má aj kontrola produkovania nových regulácií svoj osobitný význam. Regulácie na federálnej úrovni sú odrazom federálnych kompetencií. Federálne zákony na seba nabaľujú sekundárnu legislatívu produkovanú spolkovými krajinami, ktoré zodpovedajú za implementáciu federálnej legislatívy, a tak to pokračuje ďalej na úroveň územnej samosprávy. Navyše spolkové krajiny vydávajú zákony v rozsahu svojich originálnych kompetencií, ktoré tiež splnomocňujú územnú samosprávu na

vydávanie svojich vlastných nariadení. Trend v počte platných federálnych regulácií od roku 2005 sústavne klesá, čiastočne vďaka dôslednému "upratovaniu" existujúcich regulácií, ale aj ďaka výraznému znižovaniu nových federálnych zákonov a sekundárnej legislatívy.

Administratívne procedúry pri tvorbe nových regulácií

Plánovanie, administratívne procedúry a kvalita regulácie majú podľa OECD (2010c) štandardne vysokú úroveň a odrážajú dôležitosť, ktorú Nemecko už tradične pripisuje zdravému legislatívnemu rámcu a kvalite právnych predpisov.

Vo všeobecnosti platí zákon o administratívnych postupoch, ktorý ustanovuje základnú štruktúru a niektoré dôležité povinnosti, vrátane povinnosti písomne odôvodniť prijaté rozhodnutia, ďalej upravuje mechanizmus odvolaní voči rozhodnutiam a povinnosti riadne odkomunikovať a konzultovať všetky dôležité rozhodnutia. Podrobnosti týkajúce sa prípravy nových regulácií upravujú Jednotné pravidlá administratívnych postupov, ktoré sú povinné dodržiavať všetky federálne ministerstvá. Tieto pravidlá vyžadujú, aby boli spolkové krajiny konzultované už v úvodných fázach legislatívneho procesu. Najcharakteristickejšou črtou nemeckého právneho systému je vysoká kvalita legislatívy, dosahovaná okrem iného aj zavedením elektronického sprievodcu pre tvorbu právnych predpisov, softvérového nástroja označovaného ako eNorm a celého radu projektov zameraných na jazykovú čistotu návrhov právnych predpisov. V porovnaní s úrovňou legislatívy v celom rade iných európskych krajín je úplnosť a komplexnosť tejto štruktúry impozantná.

Osobitnú pozornosť si zasluhuje softvér eNorm používaný pri tvorbe právnych predpisov. Poskytuje štandardný formát pre tvorbu zákona a automaticky vykonáva kontrolu kvality pripravovaného návrhu. Používajú ho nielen federálne ministerstvá, ale aj niektoré spolkové krajiny a federálny parlament. Spolu s elektronickým sprievodcom pre tvorbu právnych predpisov poskytuje vyčerpávajúci zoznam kontrolných otázok pre legislatívcov, urýchľuje tvorbu právneho predpisu a celý proces zmien a doplnkov k existujúcej legislatíve,

štandardizuje tak formát, ako aj zdrojové médiá umožňujúce použitie v procese tvorby predpisu až po jeho schválenie. S prihliadnutím na autonómne postavenie jednotlivých ministerstiev to pomáha udržať vysoký štandard, kvalitnú koordináciu a transparentnosť procesu tvorby právnych predpisov.

Ex-ante hodnotenie dopadov nových regulácií

Aplikácia hodnotenia RIA na federálnej úrovni má dlhú tradíciu, a to od roku 1984, v ktorom federálna vláda prvýkrát sformulovala programové ciele zjednodušovania zákonov (Bundesregierung Beschluss z 11.decembra 1984). Súčasťou schváleného materiálu bol aj tzv.Modrý zoznam kontrolných otázok k legislatíve (Blaue Prueffragen fuer Rechtsvorschriften des Bundes). Bol to prvý pokus medzi členskými krajinami OECD upriamiť pozornosť na tie činitele, ktoré najvýraznejšie ovplyvňujú kvalitu regulácie, vrátane zvažovania alternatív k regulácii a jej právnej čistoty. Revidovaním Jednotných pravidiel administratívnych postupov v roku 1996 bola zavedená povinnosť hodnotiť dopady právnych predpisov (Blaue Prueffragen) pre všetky federálne ministerstvá.

V súčasnosti je systém RIA v kompetencii federálneho ministerstva vnútra, ktoré vydalo v roku 2000 smernicu o aplikácia RIA (Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung)[34] a príručku RIA (Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung)[35]. V jednotlivých fázach regulatórneho procesu sa aplikujú tieto tri typy hodnotenia RIA:

- Predbežná RIA, ktorou sa testuje potreba a nevyhnutnosť regulácie a hľadajú a porovnávajú sa iné alternatívne riešenia.

[34] Dostupné na: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2000/Leitfaden_Gesetzfolgenabschaetzung.pdf?__blob=publicationFile

[35] Dostupné na: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Buerokratieabbau/ah_gfa.pdf?__blob=publicationFile

- Súbežná RIA, ktorá sa musí použiť na overenie toho, či regulatórne opatrenia zodpovedajú a vyhovujú predstavám regulovaných subjektov a legislatívnemu zámeru.

- Retrospektívna RIA, ktorá hodnotí naplnenie cieľov regulácie po jej implementácii, t.j. *ex-post* hodnotenie.

Jednotné pravidlá administratívnych postupov definujú dopady regulácie ako hlavný účinok zákona. V tom sú obsiahnuté zámerné aj neúmyselné konzekvencie. Ministerstvá sú povinné opísať, ako dopady navrhovanej legislatívy zodpovedajú predstavám o udržateľnom rozvoji, teda aké budú z dlhodobého hľadiska ekonomické, ekologické a sociálne dopady. Do týchto postupov boli začlenené aj požiadavky kladené na znižovanie administratívnej záťaže podnikov, vyvolané plnením informačných povinností. To sa výrazne prejavilo na *ex-ante* hodnotení RIA, do ktorého sa od decembra 2008 začlenilo meranie administratívnej záťaže pomocou Štandardného modelu nákladov (SCM).

Inštitucionálny rámec

Tak ako vo väčšine členských krajín OECD aj v Nemecku je každé ministerstvo povinné vykonať hodnotenie RIA pri svojich vlastných návrhoch právnych predpisov. V podstate neexistuje centrálna inštitúcia zodpovedná za koordinovanie alebo monitorovanie hodnotenia RIA. Podstatná časť tohto procesu je prenesená na ministerstvá, ktoré sledujú kvalitu hodnotenia dopadov z hľadiska im zverených kompetencií. Zodpovednosť za koordináciu pri aplikácii Jednotných pravidiel administratívnych postupov je na ministerstve vnútra, ktoré z tohto titulu kontroluje formálnu stránku dodržiavania postupov pri hodnotení dopadov a v prípade potreby zodpovedá za poskytnutie metodickej pomoci. Keďže znižovanie regulatórnej záťaže patrí medzi priority vlády, sú postupy súvisiace so znižovaním administratívnych nákladov koordinované odborom Lepšej regulácie na úrade spolkového kancelára, a to v spolupráci s NRCC.

Metodika a postup hodnotenia dopadov

Jednotné pravidlá administratívnych postupov určujú trojúrovňové preskúmanie dopadov, ktoré musí každé ministerstvo dodržať pri vypracovaní svojej správy o hodnotení dopadov RIA. Tieto úrovne sú podľa OECD (2010c) nasledovné:

- Hĺbkové vysvetlenie zamýšľaných účinkov a neúmyselných postranných účinkov navrhovanej legislatívy.

- Identifikovanie a zhodnotenie celej série dopadov (doložka vplyvov), vrátane vplyvov na rodovú rovnosť, verejné rozpočty vrátane rozpočtov spolkových krajín a municipalít, na podnikateľský sektor a osobitne na malé a stredné podniky, na spotrebiteľov, na jednotkové ceny a cenovú hladinu vo všeobecnosti a na administratívne náklady určené pomocou metodiky SCM.

- Uvedenie detailov o akýchkoľvek ďalších dopadoch, ak o to požiada federálne ministerstvo, vládny splnomocnenec alebo NRCC.

Podľa metodického usmernenia federálneho ministerstva vnútra musí sa hodnotenie dopadov vykonať podľa nasledovných krokov:

- Krok 1: Analýza regulovanej oblasti (problém a systémová analýza).

- Krok 2: Identifikácia a definovanie koncepčných cieľov.

- Krok 3: Vypracovanie alternatívnych riešení k navrhovanej regulácii.

- Krok 4: Preskúmanie a zhodnotenie alternatív k regulácii vrátane nulovej alternatívy (nepodniknúť žiadnu akciu).

- Krok 5: Dokumentovanie výsledku.

Vypracúvanie hodnotenia RIA sa musí začať najneskôr momentom odoslania legislatívneho zámeru relevantným ministerstvám a NRCC.

6.4 Slovenská republika

Prvý pokus integrovať hodnotenie RIA do legislatívneho procesu sa viaže na rok 2001 v podobe Doložky finančných, ekonomických, environmentálnych vplyvov, vplyvov na zamestnanosť a na podnikateľské prostredie. Túto doložku musel vypracúvať predkladateľ navrhovaného právneho predpisu a musel ju obsahovať každý materiál predkladaný do medzirezortného pripomienkového konania a na rokovanie vlády. Táto povinnosť bola schválená uznesením vlády SR č. 512 z 13. júna 2001 ako súčasť Smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády Slovenskej republiky[36].

Je zrejmé, že zodpovedný prístup k vypracúvaniu doložky vplyvov sa vláde nepodarilo presadiť, keďže sa vplyvy v predkladaných materiáloch spravidla neuvádzali. Doložky vplyvov sa spracúvali formálne, jednak z dôvodu neochoty predkladateľa návrhu regulácie priznať negatíva prijímanej legislatívy, ale aj citeľným nedostatkom kvalitných legislatívcov na jednotlivých ministerstvách v dôsledku vymieňania ľudí pri zmene vlády po parlamentných voľbách.

V reakcii na akčný plán Európskej komisie zameraný na znižovanie administratívneho zaťaženia (s cieľom znížiť administratívne zaťaženie v Európskej únií o 25% do roku 2012) predložilo ministerstvo hospodárstva na rokovanie vlády materiál Agenda lepšej regulácie v Slovenskej republike a Akčný program znižovania administratívneho zaťaženia podnikania v

[36] Smernica na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády Slovenskej republiky. Dostupné na: http://www.rokovania.gov.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-52147?prefixFile=m_

Slovenskej republike na roky 2007 – 2012[37], ktorý bol schválený uznesením vlády č. 833 z 3.októbra 2007.

Ďalší posun v hodnotení dopadov nových regulácií (RIA) znamenal materiál s názvom Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov (uznesenie vlády SR 329/2008) a aktualizovaná Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov[38] (uznesenie vlády SR č.112/2010), v ktorých sa zhodnotili hlavné nedostatky v plnení predchádzajúcich odporúčaní aplikácie metodiky RIA a načrtlo sa aj riešenie týchto pochybení. Predovšetkým sa ustanovila samostatná fáza legislatívneho procesu v podobe predbežného pripomienkového konania (tzv.rýchly test).

Účelom predbežného pripomienkového konania bolo zhodnotiť dopady pripravovanej legislatívy a poskytnúť vláde dostatočné podklady na vrátenie takých návrhov regulácií, ktoré by kládli zbytočnú alebo príliš veľkú záťaž na obyvateľstvo, verejné financie, zamestnanosť, podnikateľské subjekty, životné prostredie a informatizáciu spoločnosti a viedli by k iným nežiadúcim sociálno-ekonomickým zmenám a zavádzali v praxi nerealizovateľnú legislatívu.

V táto fáze, ešte pred plánovaným predložením materiálu na medzirezortné pripomienkové konanie, predkladateľ vypracuje doložku, a v prípade existencie vplyvov aj analýzu vplyvov, ktorú zašle spolu s vlastným materiálom v elektronickej podobe gestorom uvedených metodík. Gestori vyjadria svoje stanovisko k správnosti obsahu doložky (nie k vecnej podstate samotného materiálu), ktorého výsledky predkladateľ zapracuje do návrhu, prípadne sa postupuje formou konzultácií. Predbežné pripomienkové konanie sa tak stalo povinnou súčasťou legislatívneho procesu, a to na základe uznesenia vlády č. 352/2010, ktorým sa s účinnosťou od 1. júla 2010 zaviedli nové Legislatívne pravidlá vlády.

[37] Dostupné na: http://www.rokovania.gov.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-72088?prefixFile=m_
[38] Dostupné na: http://www.rokovania.gov.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-96484?prefixFile=m_

Tento postup si vyžadoval zhodnotenie a prípadné odstránenie nedostatkov zamýšľanej právnej úpravy a nútil tak predkladateľa vysporiadať sa s negatívnymi dopadmi navrhovanej právnej úpravy na jednotlivé zainteresované strany a na iné dôležité oblasti spoločenských vzťahov. Lehoty na vypracovanie legislatívnych návrhov zostali rovnaké, alebo sa zmenili len minimálne, a tak predkladateľovi zostalo ešte menej času na spracovanie a vyhotovenie výsledného návrhu regulácie.

Voči takémuto postupu sa naplno prejavila averzia legislatívcov na ministerstvách, podľa ktorých predbežné pripomienkové konanie len zbytočne "brzdilo" legislatívny proces. Vláda preto uznesením č. 472 zo 6. júla 2011 schválila zmeny a doplnenia Legislatívnych pravidiel vlády (s účinnosťou od 1. septembra 2011), na základe ktorých došlo k vypusteniu len rok obligatórneho predbežného pripomienkového konania, ktoré naďalej zostalo iba fakultatívnou možnosťou.

V dôvodovej správe k návrhu na zmenu legislatívnych pravidiel vlády sa tento krok odôvodňoval tým, že povinnosť predkladať každý materiál na predbežné pripomienkové konanie sa v aplikačnej praxi neosvedčila a obchádzala sa aj tak, že termín predbežného pripomienkového konania a medzirezortného pripomienkového konania bol totožný. To len potvrdzuje, že hlavným dôvodom na vypustenie povinného rýchleho testu nebola „časová tieseň“ a deklarovaná snaha o zrýchlenie legislatívneho procesu, ale nemožnosť reálne zabezpečiť vyššiu kvalitu legislatívnych návrhov a najmä hodnotenia dopadov na podnikateľov, občanov a ostatné zainteresované strany. V tomto zmysle sa aj vláda prejavila ako "bezzubá" tým, že akceptovala návrh na vypustenie predbežného pripomienkového konania a uspokojila sa odôvodnením, že sa aj tak obchádzalo.

V súčasnosti hodnotenie vplyvov prijímanej legislatívy prebieha podľa aktualizovanej a spresnenej Jednotnej metodiky na hodnotenie vybraných vplyvov (platnej od 1.júla 2010).

Legislatívne a nelegislatívne materiály, ktoré sa predkladajú na medzirezortné pripomienkové konanie, musia obsahovať doložku vybraných vplyvov, v rámci ktorej sa sledujú predpokladané vplyvy v 5 vybraných oblastiach (vplyvy na verejné financie, sociálne vplyvy, vplyvy na podnikateľské prostredie, na životné prostredie a na informatizáciu spoločnosti).

V prípade identifikácie pozitívnych alebo negatívnych vplyvov sa k materiálu vypracúva analýza vplyvov v tej ktorej sledovanej oblasti. Správnosť vypracovania doložky a analýzy vplyvov posudzujú okrem ministerstva hospodárstva ako gestora metodiky aj ďalší traja spolugestori a to ministerstvo financií, ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny a ministerstvo životného prostredia, každé za oblasť vo svojej kompetencii.

Pri posudzovaní vplyvov na podnikateľské prostredie sa materiál analyzuje z hľadiska predpokladaného charakteru a rozsahu nákladov a prínosov, výšky administratívnych nákladov, dôsledku fungovania podnikateľských subjektov na podnikateľskom trhu, definovania ovplyvnených podnikateľských subjektov a ich počtu, ako aj spoločensko-ekonomických dôsledkov pripravovanej regulácie.

Business Friendly Slovakia

V spolupráci s Republikovou úniou zamestnávateľov pripravilo ministerstvo hospodárstva pre podnikateľov webový portál, ktorý má prispieť k zlepšeniu spolupráce medzi ministerstvom hospodárstva a podnikateľskou sférou. Hlavným cieľom portálu je umožniť podnikateľom poukázať na problémy vznikajúce pri uplatňovaní národnej legislatívy pri vykonávaní podnikateľskej činnosti v praxi.

Prostredníctvom podnetov, ktoré môžu podnikatelia zadávať online, je ministerstvo hospodárstva priamo informované o regulácii, ktorá zaťažuje podnikateľské subjekty a komplikuje im podnikanie. V rámci zadávania podnetov môžu podnikatelia tiež poukázať a upozorniť na administratívnu náročnosť a administratívne duplicity vyplývajúce z

legislatívy. Podnety zadávané podnikateľmi majú ministerstvu hospodárstva pomôcť pri definovaní potrebných opatrení na zlepšenie podnikateľského prostredia a pri ich presadzovaní voči kompetentným orgánom ako aj pri znižovaní administratívneho zaťaženia podnikania.

Vzhľadom na neexistenciu iných komplexnejších návrhov na zabezpečenie procesu plánovania a prípravy nových regulatórnych aktov, rozhodli sme sa, v snahe navodiť optimistickejšiu atmosféru, prevziať z materiálu ministerstva hospodárstva, predloženého na rokovanie vlády v roku 2011[39] časť 6.2 Časový harmonogram pre vytvorenie systému hodnotenia vplyvov a 6.3 Finančný rámec v pôvodnom znení:

„Harmonogram implementácie agendy Lepšej regulácie predstavuje rozdelenie postupu do troch fáz, pričom posun z jednej fázy do fázy nasledujúcej vyžaduje dokončenie aktivít predchádzajúcej fázy. Ide o nasledovné:

- predprípravná fáza,
- prípravná fáza,
- realizačná fáza.

Aktivity v jednotlivých fázach a ich časový harmonogram sú uvedené v nasledovných tabuľkách:

[39] Materiál na rokovanie vlády č.21811/2011 (6.júla 2011). K návrhu politiky vlády SR na zlepšenie podnikateľského prostredia v SR. Dostupné na: http://www.rokovania.gov.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-135442?prefixFile=m_

Tabuľka 2: Časový harmonogram predprípravnej fázy

Aktivita	**Apríl 2011**	**Máj 2011**	**Jún 2011**	**Júl 2011**	**August 2011**	**Septem. 2011**	**Október 2011**	**Novem. 2011**	**Decem. 2011**
Vytvorenie IT zázemia					**x**	**x**	**x**	**x**	**x**
Definovanie vzorky skúmaných podnikateľských subjektov					**x**	**x**	**x**		
Vytvorenie úvodnej štatistickej bázy					**x**	**x**	**x**		
Vzdelávanie			**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**

Tabuľka 3: Časový harmonogram prípravnej fázy

Aktivita	**2012**	**2013**	**2014**
Ex-post analýza	**x**	**x**	**x**
Vytvorenie IT systému	**x**	**x**	
Aktualizácia a dopĺňanie vzorky skúmaných podnikateľských subjektov	**x**	**x**	**x**
Aktualizácia štatistickej bázy	**x**	**x**	**x**

Tabuľka 4: Časový harmonogram realizačnej fázy

Aktivita	**2015**	**2016**	**Priebežne v ďalších rokoch**
Ex-ante analýza	x	x	x

Finančný rámec

Finančný rámec predstavuje odhad zdrojov pre riešenie troch etáp komplexnej implementácie agendy lepšej regulácie.

- Vytvorenie IT zázemia – náklady spojené s vypracovaním implementačnej štúdie, ktorá bude tvoriť základné zadanie pre vývoj IT systému;
- Definovanie vzorky skúmaných podnikateľských subjektov – náklady na zostavenie vzorky podnikateľov, čiže definovanie konkrétnych podnikateľských subjektov, ktoré budú súčasťou modelov pre kvantifikáciu regulačného zaťaženia. Súčasťou sú aj náklady na zaškolenie podnikateľských subjektov pre reporting a spoluprácu pri *ex-post* a *ex-ante* analýzach regulačného, finančného a administratívneho zaťaženia. Cieľovým stavom by mala byť vzorka približne 150 podnikateľských subjektov;
- Vytvorenie úvodnej štatistickej bázy – náklady na definovanie potrebných štatistických údajov (návrh), definovanie systému ich zberu (od definovanej vzorky podnikateľských subjektov, ale aj napr. od Štatistického úradu SR) a spracovania pre potreby riešenia agendy;

- Vzdelávanie a budovanie personálnych kapacít – náklady spojené so vzdelávaním zamestnancov jednotlivých ministerstiev a iných orgánov štátnej správy v oblasti Lepšej regulácie;
- *Ex-post* analýza – náklady spojené s analýzou regulačného rámca, ktorý sa týka podnikateľského prostredia z hľadiska regulačného, finančného a administratívneho zaťaženia. Potreba finančných zdrojov v oblasti *ex*-post analýz závisí od rozsahu posudzovaného rámca (pričom optimálnym riešením je analýza celého rámca, nielen vybraných regulácií). Finančné prostriedky budú použité na definovanie a výpočet záťaže v troch základných variantoch – minimálnom, strednom a optimálnom;
- Vytvorenie IT systému – náklady spojené s vytvorením a implementáciou informačného systému týkajúceho sa Lepšej regulácie. Súčasťou sú aj výdavky na zaškolenie pracovníkov jednotlivých orgánov štátnej správy vo využívaní systému;
- Aktualizácia a dopĺňanie vzorky – náklady na aktualizáciu a doplnenie vzorky podnikateľských subjektov (predbežný predpoklad 50 subjektov). Proces bude založený na výsledkoch spätnej väzby od podnikateľských subjektov pri realizácií *ex-post* analýzy;
- Aktualizácia štatistickej bázy – náklady na aktualizáciu a doplnenie štatistických údajov. Proces bude založený na výsledkoch riešenia *ex-post* analýzy;
- *Ex-ante* posudzovanie – náklady spojené s pravidelným posudzovaním vplyvu navrhovaných regulácií. Náklady budú použité na:
    - posúdenie každej navrhovanej regulácie (analytická časť),
    - komunikáciu a získavanie spätnej väzby od podnikateľských subjektov
    - zabezpečenie činnosti nezávislej alebo vládnej inštitúcie.

Tabuľka 5: Finančné náklady realizácie meraní vplyvov

Fáza/Aktivita	Odhad Finančných zdrojov (v Eur)	Zdroj financovania
Predprípravná fáza	410 000	ŠR
Prípravná fáza	1 095 000	ŠR
Realizačná fáza/rok	1 000 000	ŠR

Ministerstvo hospodárstva na realizáciu predprípravnej fázy uskutoční úpravy vo vlastnej rozpočtovej kapitole v rámci bežných výdavkov. Prípravná a realizačná fáza bola z hľadiska požiadavky na finančné prostriedky začlenená medzi rozpočtové priority MH SR na roky 2012 - 2014. Kľúčovou úlohou MH SR bude stať sa ústredným orgánom štátnej správy, ktorý sa zásadne a kontinuálne zasadí o skvalitňovanie prostredia pre podnikanie, čím sa v prenesenom slova zmysle stane „Ministerstvom pre podnikateľské prostredie“.

MH SR bude primárne riešiť:

1. Otázky Lepšej regulácie a stať sa garantom Lepšej regulácie na Slovensku.
2. Otázky minimalizácie byrokracie, ktorá je aplikovaná verejnou správou voči podnikateľským subjektom.
3. Otázky komplexnej a cielenej podpory podnikateľského prostredia s prihliadnutím na nedeformovanie trhových podmienok

Agenda Lepšej regulácie bude významným programom nielen MH SR, ale aj programom vlády SR a EÚ, ktorá ho považuje za jeden z hlavných predpokladov zvyšovania konkurencieschopnosti v globalizujúcom sa svete.

Racionálne riešenie predstavuje implementáciu krokov uvedených v tejto časti materiálu. Tento postup v konečnom dôsledku znamená dosiahnutie definovanej vízie – Slovenská republika sa trvalo zaradí medzi krajiny s najlepšími podmienkami pre podnikanie v EÚ“.

V platnosti však naďalej zostáva toto konštatovanie: " Vnútroštátnu legislatívnu tvorbu v našich podmienkach diktuje vláda, ktorá je preto logicky primárne zodpovedná za lepšiu tvorbu právnych predpisov a právnej regulácie vo všeobecnosti. Pri vládach (bez ohľadu na politické priority a pravo-ľavú orientáciu) u nás je však možno konštatovať, že stav uvedomovania si tejto jej základnej politickej zodpovednosti nie je takmer vôbec badateľný. Vlády, v posledných volebných obdobiach, nevenovali procedurálnej stránke tvorby právnych predpisov takmer žiadnu pozornosť, čo sa pomerne rýchlo odráža na celkovej kvalite právneho poriadku a zvýšenej výške finančných výdavkov na reguláciu." (Baraník, K. (2012).

6.5 Švédsko

Švédsko podľa OECD (2010b) výrazne skvalitnilo procesy hodnotenia dopadov regulácií po zverejnení správy OECD v roku 2007[40]. V tejto správe bola upriamená pozornosť na celý rad závažných nedostatkov. Systém hodnotenia dopadov bol príliš fragmentovaný (iné opatrenia platili pre ministerstvá, iné pre ostatné úrady a osobitné výbory), príliš veľká pozornosť sa koncentrovala na hodnotenie dopadov na malé a stredné podniky (jediná povinná časť systému hodnotenia dopadov), a to na úkor širšieho pohľadu na problém a sformovania integrovaného inštitucionálneho rámca pre monitorovanie zhody a nevyužitých rezerv v kvalite hodnotenia dopadov.

V súčasnosti úrad vlády predkladá do parlamentu dvakrát ročne legislatívny plán práce vlády a všetky legislatívne zámery sú publikované a dostupné na webstránkach

[40] OECD (2007). Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Sweden. Paris, OECD Publishing. Dostupné na: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38286959.pdf

ministerstiev[41]. Celý proces tvorby právnych predpisov koordinuje úrad vlády prostredníctvom sekcie legislatívy a jej generálneho riaditeľa, ktorý formálne zodpovedá za konformitu a kvalitu pripravovanej legislatívy. Na tento účel vydáva úrad vlády príručky, usmernenia a zoznamy kontrolných otázok pre zamestnancov legislatívy , na ktoré musia pri svojej práci hľadať uspokojivé odpovede. Ministerstvo spravodlivosti poskytuje pomoc ministerstvám pri odstraňovaní problémov nesúladu s ústavou a kontroluje aj právnu čistotu a súlad s právnym poriadkom všetkých návrhov zákonov a návrhov vykonávacích predpisov.

Legislatívna rada, ako poradný orgán vlády, vyjadruje na konci legislatívneho procesu svoje stanovisko, najmä to, či je návrh regulácie v súlade s ústavou, ústavnými zákonmi a ostatnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ale aj to, či svojim obsahom zodpovedá stanoveným cieľom. Môže navrhnúť aj "drastické opatrenia" v podobe zlúčenia dvoch zákonov. Legislatívna rada sa vyjadruje len k návrhom zákonov, neposudzuje iné formy regulácií. Jej stanoviská k návrhom zákonov sa zverejňujú.

Ex-ante hodnotenie dopadov

Švédsko rozvíja svoju koncepciu ex-ante hodnotenia dopadov od roku 1999. Vzhľadom na neobvyklú inštitucionálnu štruktúru (malý počet kľúčových ministerstiev, rozsiahla sieť úradov s významnými kompetenciami v oblasti vydávania vykonávacích predpisov a systém osobitných výborov, ktoré zohrávajú významnú úlohu pri tvorbe politík a regulačnom rozvoji) bolo správne rozhodnuté, že všetci uvedení aktéri musia byť do tohto procesu začlenení. Tak sa sformoval trojstupňový systém podľa druhu inštitúcie:

- Pre ostatné úrady (iné ako ministerstvá) vyšla v roku 1995 vyhláška ustanovujúca princípy vytvárania nových regulácií, vrátane analyzovania ekonomických a iných súvislostí, konzultovania s ostatnými úradmi, územnou správou a Národným úradom pre finančné riadenie (Ekonomistyrningsverket, ESV) v prípadoch predpokladaného zvýšenia nákladov.

[41] http://www.regeringen.se, alebo http://www.sou.gov.se

- Pre osobitné výbory vyšla v roku 1998 vyhláška, ustanovujúca povinnosť vykonávať prepočty celkových nákladov a analyzovať ostatné súvislosti s osobitným dôrazom na malé a stredné podniky, čo vláda podrobnejšie upravuje vymedzením pôsobnosti pri zriadení osobitného výboru[42].

- Pre ministerstvá vyšiel zoznam kontrolných otázok pre navrhovateľov legislatívy. V roku 1999 bola ustanovená skupina štátnych tajomníkov s cieľom podporovať regulatórnu reformu, ktorá pripravila smernice o ďalšom postupe presne na rovnakých princípoch, aké boli uvedené vo vyhláške pre osobitné výbory a vo vyhláške Simplex pre ostatné úrady.

Takzvaná Simplex vyhláška o osobitnom hodnotení dopadov regulácií na malé a stredné podniky, ktorá nadobudla účinnosť v roku 1999, ako jediná ukladala túto požiadavku ako povinnosť. Ustanovuje, že orgány štátnej správy musia neodkladne vykonať osobitné hodnotenie dopadov na MSP, ak nové alebo menené pravidlá významne menia pracovné podmienky, konkurencieschopnosť a pod. malých podnikov. Vyhláška obsahovala zoznam dvanástich kontrolných otázok umožňujúcich lepšie pochopiť súvislosti nových regulácií a povinnosť viesť konzultácie so zástupcami podnikateľského sektora a ostatnými aktérmi.

Kľúčovým dokumentom, ktorý nahradil Simplex vyhlášku bola vyhláška o hodnotení dopadov regulácií s účinnosťou od 1.januára 2008[43]. Ustanovila povinnosť zobrať pri príprave novej regulácie do úvahy všetky relevantné súvislosti (ekonomické, sociálne, ekologické atď.) spolu s písomný zdokumentovaním odôvodnenia návrhu na úrovni analýzy primeranej dôležitosti problému. Táto nová vyhláška pre ostatné úrady bola použitá ako vzor pre aktualizáciu požiadaviek kladených na ministerstvá a rovnako aj na osobitné výbory. Skupina štátnych tajomníkov zodpovedná za Lepšiu reguláciu a koordináciu medzi ministerstvami

[42] Vláda od roku 2001 uvádza pri vymedzení pôsobnosti osobitného výboru povinnosť konzultovať svoje stanoviska s NNR (Rada švédskeho priemyslu a obchodu pre Lepšiu reguláciu).
[43] Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning, SFS 2007:1244

prijala smernicu, v ktorej sa uvádza, že rovnaké princípy platné pre úrady platia aj pre ministerstvá. Na rovnakých princípoch bola tiež upravená vyhláška pre osobitné výbory.

Inštitucionálny rámec

Najdôležitejším krokom bolo zriadenie Rady pre Lepšiu reguláciu s kompetenciou preskúmavať návrhy regulácií a stanoviská pripravené ministerstvami, ostatnými úradmi a osobitnými výbormi. Najčastejšie rada posudzuje záverečné správy osobitných výborov a zaoberá sa len návrhmi nových alebo menených regulácií s priamym dopadom na podniky. Vo svojom stanovisku posudzuje najmä to, či hodnotenie dopadov umožňuje vidieť výšku administratívnych nákladov pre podniky a aj to, či bola dostatočne zvážená možnosť inej alternatívy k navrhovanej regulácii. Ak rada považuje hodnotenie dopadov za nedostatočné, zverejní svoje stanovisko a vyjadrí dôvody, ktoré ju k tomu vedú spolu s návrhom opatrení[44]. Rada je poradným orgánom a nemôže ministerstvá ani ostatné úrady nútiť k akceptovaniu jej odporúčaní (takéto konanie by bolo v rozpore s ústavou).

Vo vzťahu k ministerstvám plní koordinačnú funkciu v agende Lepšej regulácie ministerstvo pre podnikanie, sekcia trhu a konkurencie. V otázkach hodnotenia dopadov týkajúcich sa podnikov plní úlohu podpornú a konzultačnú a kontroluje kvalitu ministerských návrhov. Štátny tajomník ministerstva pre podnikanie predsedá riadiacej skupine štátnych tajomníkov pre Lepšiu reguláciu. Toto ministerstvo tiež zastrešuje prácu medzirezortnej skupiny štátnych úradníkov pre agendu Lepšej regulácie. Uvedená sekcia ministerstva vydala smernicu pre vykonávanie hodnotenia dopadov a vzorový formulár s postupnosťou jednotlivých (dvanástich) krokov.

Vo vzťahu k dohľadu nad činnosťou ostatných úradov plní v súlade s vyhláškou o hodnotení dopadov regulácií metodickú, vzdelávaciu a konzultačnú funkciu spoločne Švédska agentúra pre hospodársky rast a rozvoj regiónov (Tillväxtverket) a Švédsky národný finančný

[44] Všetky stanoviská Rady pre Lepšiu reguláciu sú uverejnené na jej webstránke www.regelradet.se

úrad (Ekonomistyrningsverket, ESV). Agentúra navyše plní koordinačnú funkciu a poskytuje zázemie pre prácu kontaktnej skupiny zástupcov ostatných úradov. Dôležitou súčasťou práce agentúry sú školenia zamerané na praktické používanie hodnotenia dopadov.

Metodika hodnotenia dopadov

Vyhláška o hodnotení dopadov regulácií ustanovuje celý rad otázok, na ktoré treba nájsť odpovede. Pred samotným rozhodnutím o regulácii musí úrad čo najskôr predložiť očakávané náklady a ostatné dopady analyzované v potrebnom rozsahu a kvalite. Hodnotené musia byť sociálne, ekologické a ekonomické dopady a výsledky musia byt zdokumentované. Zainteresované strany musia byť konzultované.

6.6 Veľká Británia

Veľká Británia nemá písanú ústavu. Ústavu predstavuje súbor zákonov, zvykové (všeobecné) právo založené na súdnych rozhodnutiach a precedensoch a spoločenských zvyklostiach. Charakterizovať s konečnou platnosťou jednotlivé kategórie práva a druhy regulácií, a na ne nadväzujúce nástroje, preto nie je možné. Dá sa povedať len to, že sekundárna regulácia, ktorá vyplýva z primárneho práva, tvorí najdôležitejšiu kategóriu.

Podľa najvyššieho kontrolného úradu (UK's National Audit Office - NAO 2012) je počet regulácií, ktoré si vyžadujú pozornosť podnikateľského sektora relatívne vysoký, je ich vyše 60 vydaných rôznymi regulačnými orgánmi. Preto popri už tradičnom procese hodnotenia dopadov vláda nasadila celý rad nástrojov na manažovanie kvantity a kvality "regulačných zásob". Počnúc variantom Jeden nový, jeden zrušený[45], cez Doložku zaniknutia (sunset clause) pre novú reguláciu a nových regulátorov, nové prístupy k odbúravaniu byrokracie, preberanie regulácií "bez pozlacovania", presmerovanie úsilia regulátora o

[45] One-in, One-out (OIOO) Methodology. London, Department for Business, Innovation and Skills 2011. 13s (Dostupné z http://www.bis.gov.uk)

dodržiavanie a dosahovanie zhody na prístupy založené na rizikách, pokračovanie v *ex-ante* a *ex-post* revíziách, vrátane revízií založených na princípoch a revíziu celkového systému regulácie.

V správe OECD (2010d) sa uvádza, že aj keď existuje celý rad užitočných iniciatív zameraných na znižovanie regulačných zásob, nedá sa celkový prístup k zjednodušovaniu regulácií považovať za systematický. Chýba totiž systematická snaha mapovať a konsolidovať regulácie v právnom systéme založenom na zvykovom práve, čo do veľkej miery závisí aj na sekundárnej legislatíve, a čo môže mať časom za následok výrazné regulačné preťaženie.

Vláda má k dispozícii celý rad pracovných postupov zameraných na regulácie EÚ, ktorých použitie je bližšie špecifikované v Základných princípoch implementovania legislatívy EU[46]. Ministerstvá, ktoré zodpovedajú za implementáciu práva EÚ musia vládu presvedčiť, že spoľahlivo identifikovali zámer zákona, a to na pozadí relevantných vládnych politík a harmonizovali ho tak, že Veľkej Británii nespôsobí neželateľné následky a že záťaž na podnikateľský sektor je minimalizovaná na najnižšiu možnú mieru. Vláda spolupracuje s podnikateľmi na hľadaní príkladov dobrej praxe pri implementovaní predpisov EÚ a takých spôsobov aplikovania práva EÚ, ktoré budú podporovať hospodársky rast.

Spôsoby a návody ako transponovať smernice EÚ do práva Veľkej Británie tak, aby boli v súlade so základnými princípmi implementovania legislatívy EÚ poskytuje ministerstvo pre podnikanie, inovácie a zručnosti vo svojej Smernici[47].

Pravidlo jeden nový - jeden zrušený

[46] (Giding Principles for EU Legislation, DBIS 2013. (Dostupné na: https://www.gov.uk/government/publications/guiding-principles-for-eu-legislation)
[47] Transposition guidance: how to implement European directives effectively. DBIS 2013. (Dostupné na https://www.gov.uk/government/publications/implementing-eu-directives-into-uk-law).

Vo Veľkej Británii bola už dávnejšie zavedená modifikovaná verzia pravidla jeden nový - jeden zrušený. Čistá verzia hovorí, že s nadobudnutím účinnosti nového právneho predpisu musí skončiť účinnosť minimálne jedného existujúceho predpisu. Veľká Británia používa modifikovanú verziu a je prvým príkladom praktickej implementácie tohto nástroja na nezvyšovanie regulatórneho rozpočtu.

Modifikovaná verzia tohto pravidla vychádza z varianty inkrementálnych nákladov, kde postupné zvyšovanie alebo znižovanie nákladov sa odvíja od prírastku alebo úbytku jednotky produkcie. Čiže zavedenie primárnej alebo sekundárnej legislatívy, ktorá zvyšuje náklady na podnikanie si vyžaduje odstránenie regulácie s ekvivalentnou hodnotou nákladov na podnikanie. Toto pravidlo sa pochopiteľne nevzťahuje na regulácie, ktoré vyžadujú dodržiavanie povinností vyplývajúcich z predpisov EÚ.

Uplatňovanie tohto pravidla v praxi znamená, že každá nová regulácia musí mať ako súčasť hodnotenia dopadov (RIA) náklady napočítané a overené Výborom pre regulatórnu politiku (Regulatory Policy Committee - RPC), čo je nezávislý poradný orgán vlády. Vynucovanie dodržiavania tohto pravidla má na starosti Výbor pre redukovanie regulácie (Reducing Regulation Committee - RRC), čo je jeden z podvýborov vlády. Správa o nových reguláciách a o monitorovaní dodržiavania pravidiel sa publikuje dvakrát do roka.

V januári 2014 vláda Veľkej Británie publikovala Siedmu správu o nových reguláciách[48] v ktorej uvádza zoznam regulácií, ktoré bude v zmysle pravidla Jeden nový - jeden zrušený implementovať alebo rušiť v období od 1.januára do 30.júna 2014. Konkrétne sa v správe uvádza, že v prvom polroku 2014 vláda zvažuje zavedenie 73 opatrení (16 regulatórnych, 27 deregulatórnych a 30 s nulovými čistými nákladmi). Čistá kumulovaná

[48] (Dostupné na https://www.gov.uk/government/publications/one-in-two-out-seventh-statement-of-new-regulation-january-to-june-2014)

úspora pre podnikanie dosiahla v období od 1.januára 2011 do 31.decembra 2013 sumu 1,2 mld. libier.

Doložka zaniknutia pre novú reguláciu a nových regulátorov

Riešiť zaniknutie regulácie je uložené ako povinnosť pri nových reguláciách, pri ktorých je preukázaná čistá záťaž (alebo náklady) na podniky alebo neziskové organizácie. Vládna smernica hovorí, že nová domáca regulácia musí mať automaticky exspiračnú dobu a musí byť formálne predmetom revízie zo zákona. Exspiračná doba (doložka zaniknutia) je stanovená na 7 rokov od nadobudnutia účinnosti regulácie, ak nie je v zákone stanovené inak. Tam, kde sa doložka zaniknutia nepoužije, musí existovať ustanovenie o povinnosti revidovať reguláciu, aby sa zabezpečilo pravidelné preskúmavanie potrebnosti regulácie.

Paradoxne domáca regulácia ktorou sa implementujú medzinárodné (najčastejšie EÚ) povinnosti nemusí mať automaticky exspiračnú dobu, ale podlieha ministerskej kontrole každých päť rokov. Od takéhoto revidovania regulácií sa očakáva, že budú obsahovať porovnania, ako najväčší konkurenti Veľkej Británie transponovali konkrétne EÚ povinnosti z hľadiska redukovania záťaže na podniky a ostatných u nich a vo Veľkej Británii.

Od ministerstiev sa vyžaduje predkladať doložky zaniknutia a plánované revízie vo všetkých nových návrhoch regulácií predkladaných na rokovanie vlády. Výnimky musia byť riadne vysvetlené a akceptované Výborom pre redukovanie regulácií (RRC).

Vláda má možnosť uložiť povinnosť zavádzať doložky zaniknutia pre nových regulátorov zo zákona. Tieto doložky zaniknutia si však vyžadujú pravidelnú, cyklickú revíziu ich efektívnosti.

Predchádzajúca vláda nastavila cieľ znížiť byrokratickú záťaž o 25% vo všetkých vládnych úradoch. Výnimkou bol len úrad vlády (Cabinet Office) so znížením o 35% a

národný štatistický úrad (Office of National Statistics) so znížením o 19%. Súčasný prístup k znižovaniu byrokratickej záťaže spočíva na aplikácii pravidla jeden nový - jeden zrušený a masívnom využívaní webstránky Znižovanie byrokratickej záťaže spojenom s možnosťou online reportovania.

Žiadne "pozlacovanie" regulácií EÚ

Nadpráca v podobe "pozlacovania" nových EÚ regulácií sa minimalizovala aj vďaka opatreniam prevzatým zo smernice EÚ do štátneho práva prostredníctvom vládnej smernice Základné princípy implementácie legislatívy EÚ (UK Government's Guiding Principles for EU legislaltion[49]).

V smernici z roku 2010 a aktualizovanej v roku 2011 (doplnenie o princíp včasného ovplyvňovania, vyjednávacej pozície a zodpovednosti inštitúcií EÚ za dodržanie záväzkov lepšej regulácie) sa uvádza, že priame "skopírovanie" princípov prakticky znamená, že spôsob, akým je interpretované právo EÚ nijako nečestne neobmedzí britské firmy. Základom týchto princípov je:

- Práca na implementácii smernice EÚ sa musí začať okamžite po jej schválení v Bruseli. Tým, že sa práce začnú včas, získajú podniky väčší priestor na presadenie svojho vplyvu, zabezpečenie väčšej istoty a včasného upozornenia na možné dopady.
- Príliš skorej transpozícii regulácií EÚ sa treba vyhnúť s výnimkou prípadov, v ktorých to zo závažných dôvodov treba urobiť. Britské podniky tak nebudú v nevýhode oproti ostatným európskym konkurentom.

[49] Dostupné na: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78800/Guiding_Principles_for_EU_legislation.pdf

- Európske smernice sa bežne priamo okopírujú do národnej legislatívy, okrem prípadov, v ktorých by to priamo poškodzovalo národné záujmy, ako napr. vystavenie britských podnikov do konkurenčne nevýhodného postavenia.
- Ministri vykonajú revízie európskej legislatívy každý päť rokov. Proces kontroly bude zahŕňať konzultácie s podnikmi a poskytovať vzácnu príležitosť na prehĺbenie vedomostí o spôsobe implementácie európskej legislatívy, ale aj istotu, že sa dosiahne tá najnižšia možná záťaž na podniky.

Pomerne zaujímavý významový a obsahový posun znamenalo revidované vydanie tejto smernice z roku 2013. Tu už sa základné princípy interpretujú v takejto podobe:

- Sledovať treba kumulatívny dopad nových opatrení EÚ a vždy keď je to možné, treba preferovať alternatívy k regulácii na európskej úrovni.
- Na zlepšenie negociačnej pozície treba vytvárať spojenectvá s ostatnými členskými štátmi EÚ, poslancami EP a ostatnými zúčastnenými stranami a zvýšiť vplyv v procese navrhovania novej legislatívy.
- Ministri musia zabezpečiť efektívnu účasť svojich rezortov na tvorbe opatrení EÚ, a to od prvých návrhov Komisie až po transpozíciu a implementáciu.
- Pri transpozícii práva EÚ treba dbať na dodržanie minimálnych požiadaviek zakotvených v transponovaných opatreniach, nedovoliť, aby sa podniky dostali do konkurenčne nevýhodného postavenia voči svojim európskym partnerom. Ak sa ministerstvá nerozhodnú pre priame skopírovanie, musia svoje rozhodnutie vysvetliť Výboru pre redukciu regulácie (RRC).
- Opatrenia nevyhnutné na implementáciu musia nadobudnúť účinnosť v termíne stanovenom pre transpozíciu v smernici, okrem závažných dôvodov vyžadujúcich rýchlejšiu implementáciu a kontroly legislatívy sa musia robiť každých päť rokov.

6.7 Odporúčania

S prihliadnutím na zaužívanú prax a uvedené príklady dobrej praxe v porovnávaných krajinách je možné sformulovať pre prípravu nových regulácií v Slovenskej republike tieto odporúčania:

6.7.1 Skoordinovať prípravu ročného plánu práce na novej legislatíve. Využiť tento plán ako komunikačný a plánovací nástroj pre interné použitie medzi orgánmi ústrednej štátnej správy, ale aj vo vzťahu k transparentnosti tohto procesu na verejnosti a k zlepšeniu komunikácie s verejnosťou. Prakticky to znamená vypracovať verejne dostupný zoznam všetkých legislatívnych projektov, ktoré plánujú realizovať jednotlivé ministerstvá, a to ešte pred fázou, ktorá predchádza konzultáciám.

6.7.2 Vypracovať mechanizmy umožňujúce začlenenie *ex-ante* analýzy do fázy prípravy legislatívneho zámeru regulácie, vrátane vypracovania smerníc o aplikácii RIA a formálnych administratívnych požiadaviek na zabezpečenie tohto procesu. Zabezpečiť podporu vzdelávania a budovania kapacít zapájaním všetkých ministerstiev do plnenia agendy Lepšej regulácie. Vytvoriť podmienky na implementáciu systému, na interaktívnu diskusiu medzi ministerstvami a na vytvorenie siete štátnych úradníkov podrobne informovaných o spôsoboch efektívneho používania hodnotenia dopadov RIA.

6.7.3 Zaviesť opätovne povinnosť predkladateľa rýchlym testom analyzovať, či legislatívny zámer alebo návrh má alebo nemá negatívny dopad na podnikateľské prostredie V roku 2011 došlo k zmene Legislatívnych pravidiel vlády, ktorou sa vypustila povinnosť predbežne pripomienkovať návrhy zákonov (táto povinnosť bola nahradená definovaním možnosti takéhoto postupu). Rýchly test bol základným indikátorom potreby podrobne analyzovať a vyhodnotiť dopady regulácie.

6.7.4 Zaviesť dvojstupňový proces hodnotenia dopadov so stanovením minimálnych kritérií

umožňujúcich určiť, kedy je RIA nevyhnutná a kedy treba použiť kalkulačky na výpočet nákladov na zavedenie a dodržanie regulácie s cieľom zjednodušiť celý proces určovania veľkosti dopadov navrhovanej regulácie.

6.7.5 Zriadiť inštitucionálny dohľad nad dodržiavaním procesu hodnotenia dopadov (RIA), najlepšie na úrade vlády, so schopnosťou robiť ekonomické analýzy a hodnotiť a pripomienkovať kvalitu záverečných správ RIA, poskytovať rady a usmernenia o použití RIA, spolupracovať s ministerstvami na zvyšovaní efektívnosti a kvality, najmä v otázkach vzdelávania a zvyšovania odbornosti. Takýto dohľad by mohol mať aj podobu veta v prípadoch nedostatočnej kvality legislatívneho návrhu.

6.7.6 Zrušiť možnosť schváliť návrh zákona bez predchádzajúceho pripomienkového konania (14 dní) „z dôvodu naliehavosti“. Stáva sa, že zo subjektívnych dôvodov (časový tlak) vláda tento proces skráti alebo úplne vynechá. To sa negatívne prejavuje na kvalite zákonov zásadne ovplyvňujúcich podnikateľské prostredie.

6.7.7 Zrušiť možnosť predkladať poslanecké pozmeňujúce a doplňujúce návrhy k zákonom na poslednú chvíľu (častokrát sú predkladané v 2.čítaní), a to bez analýzy dopadov, bez konzultácií s dotknutými stranami a bez predchádzajúceho prerokovania vo výboroch NR SR. Rovnako treba zrušiť možnosť predkladať poslanecké pozmeňujúce návrhy, ktoré vecne nesúvisia s predmetom navrhovanej právnej úpravy. Tieto nepriame novely výrazne znepriehľadňujú právny systém a znižujú právnu istotu.

7 Racionalizácie existujúcich regulácií

Tendencia neustále zvyšovať počet schvaľovaných regulácií je alarmujúca. Ide o stovky právnych predpisov ročne, ktoré sa hromadia „na skladoch“ a vytvárajú tak zásoby, o ktoré sa nikto nestará. Len na Slovensku Národná rada ročne schvaľuje vyše 600 právnych noriem, na ktoré potom nadväzujú ďalšie právne predpisy nižšej právnej sily.

O tieto hrozivo naakumulované regulácie sa treba starať, pravidelne ich kontrolovať, aktualizovať, odpleveliť o tie, ktoré sa stali nadbytočnými, prekonanými alebo zastaranými či neúčinnými. Používané spôsoby sa rôznia, od konsolidácie, kodifikácie, prepracovania, zrušenia, až po gilotínové pravidlo (anulovanie k určitému dátumu tých predpisov, ktoré nie sú centrálne registrované a ktoré môžu byť takto vyriešené na základe zistenia vlády, že nie je schopná zostaviť úplný zoznam platných regulácií) alebo *ad hoc* revíziu regulácií v špecifickom odvetví a uplatnenie mechanizmu tzv. zapadania legislatívy (sun setting mechanism) po uplynutí stanoveného dátumu, po ktorom nasleduje automaticky revízia alebo zrušenie regulácie.

Tieto predstavy o zjednodušovaní možno rozšíriť aj na potrebu modernizovať existujúce pravidlá s cieľom prispôsobiť regulatórny rámec meniacim sa spoločenským potrebám a technologickému rozvoju. Dôležitým nástrojom podporujúcim zjednodušovanie sú informačné a komunikačné technológie a e-government. Ak je ich nasadenie efektívne, dokážu nielen zlepšiť dostupnosť informácií pre podnikateľov a občanov, ale aj zmodernizovať administratívne procesy v oblasti zdieľaných služieb v organizácii.

Prísnosť alebo tvrdosť vyjadrená formalitami obsiahnutými v reguláciách znamená pre vládu dôležitý nástroj na podporovanie verejných politík a môže pomôcť aj podnikom nastaviť rovnaké pravidlá hry pre komerčné aktivity. Na druhej strane však takéto formality

môžu pre podnikateľov a občanov znamenať aj administratívnu záťaž a s tým súvisiacu nespokojnosť, ktorá časom narastá. Problematickými sú v tomto smere daňové alebo plánovacie regulácie a regulácie ovplyvňujúce zamestnanosť alebo ekologické štandardy.

Rôzne povolenia a licencie môžu neúmerne zaťažovať podnikanie osobitne v malých a stredných podnikoch. Vo väčšine krajín sa ako problém číslo jeden javí nedostatok presných informácií o zdrojoch a veľkosti administratívnej záťaže. Meranie takejto záťaže sa časom zdokonalilo najmä vďaka akceptovaniu Štandardného modelu nákladov (Standard Cost Model) používaného na analyzovanie informačných povinností ukladaných zákonom. Toto meranie a kvantifikovanie záťaže významne pomáha udržať politickú podporu pre regulatórnu reformu v jednotlivých krajinách.

Osobitnou kategóriou sú regulácie smerujúce dovnútra verejnej správy, ktoré štát uvaľuje na svojich vlastných správcov a poskytovateľov verejných služieb (ministerstvá, iné úrady, poskytovatelia služieb územnej samosprávy a pod.). Zmena v postavení štátu, ku ktorej dochádza v ostatných rokoch, sa najčastejšie charakterizuje ako „štát regulátor," čo znamená, že úlohy, ktoré boli zvyčajne vykonávané verejnou správou sa delegujú a decentralizujú na organizácie implementujúce vládnu politiku (arm's length agencies).

Súčasne predstavy a očakávania spoločnosti o kvalite zdravotníctva, bezpečnosti, ochrany životného prostredia a efektívneho poskytovania verejných služieb sa zvyšujú. Takto formovaný rámec pre regulovanie sa prejavuje aj na regulovaní vládou decentralizovaných aktivít (je to verný obraz doteraz používaného systému, ktorý sa uplatňoval pri regulovaní liberalizovaných a privatizovaných spoločností, ktoré bývali integrálnou súčasťou štátu).

V mnohých krajinách sa vlády snažia brať do úvahy aj otázky administratívnej záťaže vo verejnej správe s cieľom zvýšiť kvalitu a efektívnosť vnútorných regulácií, znižovať tak administratívne náklady a ušetrené prostriedky použiť na zvýšenie kvality poskytovaných

verejných služieb. Finančné reštrikcie by síce mohli znemožniť alokáciu zvýšených zdrojov do štátnej správy, ale lepším riešením je zvýšiť efektívnosť a účinnosť regulácií ukladaných na verejnú správu a poskytovateľov verejných služieb. Rovnako aj v tejto oblasti sú mnohé nevyužité rezervy v súvislosti s nasadením IKT a e-governmentu, ako nástrojov na znižovanie nákladov a zaťaženia vyvolaného regulovaním vo vnútri verejnej správy.

Obr.5 - Päť spôsobov znižovania (zjednodušovania) administratívnej záťaže[50]

5 spôsobov znižovania administratívnej záťaže	Konkrétne opatrenia
A. Zrušiť, zredukovať, zlúčiť alebo zlepšiť reguláciu	• Zrušenie regulácie • Použitie iného spôsobu regulácie • Odstránenie informačnej povinnosti • Vyňatie cieľovej skupiny alebo celého sektora z uloženej povinnosti • Zjednotenie alebo zlúčenie vykonávacích predpisov a požiadaviek • Zjednodušenie nomenklatúry a zložitosti regulácie
B. Zjednodušiť proces plnenia požiadaviek regulácie	• Zrušenie nepotrebných formulárov, kontrol alebo žiadostí o poskytnutie údajov • Zredudkovanie času potrebného na vyplnenie formulárov • Určenie priorít pri výkone kontrol • Zníženie frekvencie vyžadovania informácií • Harmonizovanie žiadostí o informácie s ostatnými informačnými povinnosťami
C. Zdieľať údaje a koordinovane spolupracovať v štátnej správe	• Zbieranie údajov od iných úradov namiesto ich vyžadovania od podnikateľov • Zbieranie údajov priamo z IT systémov podnikov • Vytváranie miest prvého kontaktu pre podnikateľov • Vytváranie štandardných definícií v legislatíve
D. Vyvinúť riešenia a služby založené na využití informačných a komunikačných technológií	• Sprístupňovanie formulárov a žiadaných údajov na Internete • Predvyplnenie formulárov • Riešenie formulárov ako interaktívnych/inteligentných (aby nepožadovali irelevantné údaje) • Riešenie miest prvého kontaktu s prepojením na webportály štátnej správy
E. Poskytnúť lepšie informácie a usmernenia	• Sprístupňovanie usmernení štátnej správy na Internete • Zvýšenie zrozumiteľnosti a jasnosti písomných usmernení • Oddeľovanie povinných a dobrovoľných požiadaviek v usmerneniach • Sprístupňovanie regulácií on-line

7.1 Česká republika

Analýza administratívnej záťaže vykonaná v roku 2005 poukázala na fakt, že takmer polovica z celkového počtu informačných povinností uložených v právnych predpisoch je ukladaná buď priamo alebo sprostredkovane predpismi EÚ. Potenciál na zníženie

[50] SCM Network. Dostupné na: http://www.administrative-burden.com

administratívnej záťaže bol v tejto správe podmienený schopnosťou riadne implementovať opatrenia pripravené v rámci Akčného programu znižovania administratívnej záťaže podnikateľov v EÚ.

Táto administratívna záťaž sa od spustenia projektu v roku 2005 sledovala podľa pôvodu jednotlivých informačných povinností. Zistilo sa, že v niektorých politikách boli povinnosti, ktoré sa zvyčajne ukladali formou vnútroštátnych právnych noriem, priamo prenášané do predpisov EÚ. Bolo preto žiadúce nielen sledovať vývoj v tejto oblasti, ale aj v rámci možností iniciovať kroky vedúce ku znižovaniu administratívnej záťaže. Bolo dohodnuté, že pri návrhoch na implementáciu, ktoré umožňujú voľbu riešenia, sa budú dôsledne presadzovať tie riešenia, ktoré minimalizujú náklady podnikateľov.

Riešil sa tiež postup merania administratívnej záťaže. V súlade s novými trendmi (Veľká Británia, Holandsko, Nemecko) sa v správe odporúčalo nesledovať len informačné povinnosti a kvantitatívne ukazovatele, ale kombinovať kvalitatívne a kvantitatívne indikátory. Súčasne sa tiež zohľadňoval prínos deregulácie aj pre snahu znižovať záťaž vo vnútri verejnej správy.

V rámci *ex-post* hodnotenia dopadov sa v súlade so všeobecnými zásadami pre hodnotenie dopadov regulácie (RIA)[51] dohodlo priebežné overovanie efektívnosti zvoleného postupu riešenia regulácie. Proces RIA sleduje pri príprave právneho predpisu predpokladané dopady navrhovaného riešenia. *Ex-post* hodnotenie dopadov umožňuje zhodnotiť efektívnosť zvoleného spôsobu regulácie a v prípade potreby navrhnúť jeho úpravu.

Vláda v roku 2009 (uznesenie vlády ČR č.455 z 20.4.2009 k správe o plnení plánu znižovania administratívnej záťaže) stanovila cieľ znížiť administratívnu záťaž do roku 2010

[51] Zásady stanovujú postup ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy pri vypracúvaní hodnotenia dopadov regulácie RIA a upravujú základné procesné pravidlá a metodický postup pri vypracovaní RIA. (Do ich schválenia, t.j. do konca roka 2011 platili Obecné zásady pro hodnocení dopadú regulace, schválené uznesením vlády ČR č.877/2007.)

o 20%. Rozhodla sústrediť sa na 10 zákonov, ktoré vyvolávajú najvyššiu administratívnu záťaž.

Správa o plnení plánu znižovania administratívnej záťaže podnikateľov do roku 2010 poskytuje podrobný prehľad o plnení plánu k 31.12.2009 v rezortoch práce, zdravotníctva, poľnohospodárstva, životného prostredia financií a priemyslu a obchodu ale aj prehľady plnenia plánu v ostatných ministerstvách a ústredných orgánoch štátnej správy. V správe sú uvedené aj príklady už realizovaných opatrení. Celkove zmeny realizované do konca roka 2009 predstavujú finančnú úsporu pre podnikateľov vo výške 9,62 mld. Kč ročne, t.j.13,05% z celkovej záťaže nameranej v roku 2005. Administratívna záťaž k sledovanému dátumu klesla na 64 129 mil. Kč.

Vzhľadom na skutočnosť, že podstatná časť legislatívnych úloh je závislá na právnych predpisoch a zmenách právnych predpisov EÚ, a že znižovanie administratívnej záťaže je priorita Európskej komisie, v správe sa vláde odporúčalo pokračovať v znižovaní administratívnej záťaže aj po roku 2010 tak, aby sa cieľ zladil s cieľom určeným pre celú EÚ – znížiť administratívnu záťaže do konca roku 2012 o 25%. Súčasťou odporúčaní bolo aj nové premeranie administratívnej záťaže podnikateľov.

Znižovanie administratívnej záťaže bolo stanovené ako jedna z priorít vedúcich ku zlepšeniu podnikateľského prostredia v Národnom programe reforiem a v Stratégii hospodárskeho rastu. Proces hodnotenia administratívnej záťaže bol spustený v apríli 2005 na základe rozhodnutia vlády[52], ktorým bol schválený Akčný plán znižovania administratívnej záťaže podnikateľov a Metodika určovania veľkosti a pôvodu administratívnej záťaže podnikateľov. Ústredným orgánom štátnej správy bola uložená úloha zabezpečiť výpočet

[52] Uznesenie č.421/2005 (Dostupné na: http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/WebGovRes/EBB613E925126762C12571B6006D1BB5?OpenDocument

administratívnej záťaže podnikateľov pomocou Štandardného modelu nákladov vyvolaných predpismi, ktoré sú v ich gescii.

V roku 2007 vláda schválila uznesením č.759/2007 predloženú analýzu administratívnej záťaže a vytýčila cieľ znížiť administratívnu záťaž o 20% do konca roku 2010. Súčasne prešla zodpovednosť za splnenie tejto úlohy z ministerstva priemyslu a obchodu na ministerstvo vnútra. Týmto krokom sa začal proces znižovania záťaže, vláda v predstihu splnila odporúčanie Európskej komisie adresované členským štátom prijať na vnútroštátnej úrovni metodiku merania administratívnej záťaže a uplatňovať štandardný model pri príprave legislatívnych návrhov. Podľa skúseností zo zahraničia 20% zníženie administratívnej záťaže prináša rast HDP zhruba vo výške 1-1,15%.

Pravidlá hodnotenia dopadov regulácie (RIA) boli schválené uznesením vlády č.877/2007. V nadväznosti na to vláda na začiatku roka 2008 svojim uznesením č.466/2008 k Plánu znižovania administratívnej záťaže podnikateľov do roku 2010 potvrdila smerovanie projektu a spresnila podmienky jeho plnenia. Šesť ministerstiev, ktorých regulácie vyvolávajú najvyššiu mieru administratívnej záťaže[53] si zostavilo svoje individuálne plány znižovania administratívnej záťaže do roku 2010, vrátane časových harmonogramov.

Štandardný model nákladov SCM

Štandardný model nákladov ako prvý použili na výpočet administratívnej záťaže Holanďania v roku 2003. V tom istom roku boa zriadená Sieť SCM ako neformálna pracovná skupina vytvorená zo zástupcov štátov používajúcich tento model na meranie administratívnej záťaže. Česká republika spolu s Dánskom a Veľkou Britániou patrí medzi najbližších nasledovníkov Holandska a členom siete sa stalo v roku 2005. V súčasnosti je v Sieti SCM 29 krajín vrátane Kazachstanu (Slovenská republika medzi nimi nie je). Zástupcovia sa stretávajú

[53] Ministerstvá práce a sociálnych vecí, poľnohospodárstva, zdravotníctva, financií, životného prostredia a priemyslu a obchodu.

na zasadaniach Riadiaceho výboru (4x ročne). Vymieňajú si skúsenosti a výsledky merania a spoločne koordinujú ďalší postup, formulujú metodologické odporúčania a hodnotia výsledky práce ďalších podvýborov a pracovných skupín, ktoré v medziobdobí vyvíjajú svoju činnosť, osobitne simplifikačná a metodologická skupina.

Európska komisia vo svojom Akčnom programe na znižovanie administratívnej záťaže označila Sieť SCM[54] za jednu z dvoch hlavných koordinačných platforiem s ktorými konzultuje predovšetkým metodologickú časť projektu[55].

Znižovanie administratívnej záťaže občanov

V januári 2008 bola z iniciatívy Holandska založená pracovná (študijná) skupina na znižovanie byrokratickej záťaže pre občanov, ktorej štyri zasadania prebehli v tom istom roku v Haagu, Helsinkách, Paríži a Bruseli. Táto skupina vznikla ako súčasť Európskej siete verejnej správy (European Public Administration Network – EUPAN). Medzi hlavné ciele tejto skupiny patrí:

- Výmena informácií, skúseností a príkladov dobrej praxe v prístupe a v metodike merania záťaže,
- Výber z poskytovaných verejných služieb, ktoré sú najviac poznačené byrokratickou záťažou pre občanov,
- Merania administratívnej záťaže v participujúcich štátoch, vrátane jednotlivých zložiek z ktorých sa takáto záťaž skladá a ich váhu a „iritačný“ koeficient.

Prvým významným výsledkom práce tejto skupiny bol súborný dokument zložený z príspevkov jednotlivých krajín o národných prístupoch k zisťovaniu, meraniu a znižovaniu administratívnej a byrokratickej záťaže občanov. Konkrétne ide napr. o sledovanie času

[54] SCM Network http://www.administrative-burdens.com/
[55] Druhou kľúčovou platformou je Skupina národných expertov pre otázky zlepšovania regulácie pri Európskej komisii.

a nákladov, ktoré musí občan vynaložiť na splnenie svojich zákonných povinností a v hľadaní možností na ich znižovanie (Holandsko), sledovanie miery zaťaženia spojenej so správnym konaním (Španielsko), sledovanie pocitov a postojov občanov k procedúre znižovania záťaže (Veľká Británia), meranie spokojnosti občanov s kvalitou poskytovaných služieb so zameraním na byrokratickú záťaž (Fínsko) alebo znižovanie nevyhnutnej záťaže v konkrétnych životných situáciách ako je napr. strata dokladov, peňaženky, narodenie dieťaťa a pod.(Portugalsko, Slovinsko).

7.2 Holandsko

Používajú sa dva prístupy. Prvým je podľa OECD (2010a) zjednodušovanie regulácií. Časom nahromadené stohy legislatívy a súvisiace administratívne formality si vyžadujú pravidelnú kontrolu a aktualizáciu s cieľom zbaviť sa nadbytočných a prekonaných alebo neúčinných regulácií. Prístupy sa rôznia, počnúc zjednocovaním legislatívy, kodifikáciou, preformulovaním, zrušením, ad hoc revíziou regulácií z určitého odvetvia, mechanizmom automatickej revízie alebo zrušenia regulácie po uplynutí stanoveného času (sun setting).

Druhý prístup súvisí so znižovaním administratívnej záťaže a neustále naberá na dôležitosti. Vládne zásahy v podobe regulácií sú dôležitým nástrojom na realizáciu verejných politík a môžu podporovať podnikanie aj tým, že určujú jasné pravidlá hry pre rôzne komerčné aktivity. Na druhej strane môžu tiež predstavovať administratívnu záťaž, komplikovať podnikanie a obťažovať občanov.

Problematickými oblasťami sú regulácie zasahujúce do zamestnávania, ekologické normy, daňové predpisy a plánovacie regulatívy. Povolenia, oprávnenia a licencie tiež výrazne zaťažujú podnikanie, najmä malé a stredné podniky. Problémom pre väčšinu krajín je nedostatok presných informácií o zdrojoch a rozsahu administratívnej záťaže. Neustále sa

zdokonaľujú spôsoby merania záťaže založené na využívaní Štandardného modelu nákladov (SCM) na analyzovanie informačných povinností ukladaných zákonom.

Celý rad krajín už berie do úvahy aj otázku administratívnej záťaže vo vnútri verejnej správy. Cieľom je zlepšiť kvalitu a efektívnosť vnútorných regulácií, znížiť náklady a uvoľniť zdroje na lepšie poskytovanie verejných služieb. Regulácie vo vnútri verejnej správy sa týkajú regulácií uplatňovaných štátom na svoju vlastnú administratívu a poskytovateľov verejných služieb.

Zjednodušovanie regulácií

V Holandsku veľmi nevidieť systematickú snahu o konsolidáciu alebo zjednodušovanie existujúcich regulácií. Tak ako v iných krajinách s dobre rozvinutým programom znižovania záťaže je zjednodušovanie len akýmsi derivátom, produktom odvodeným od úsilia znižovať administratívnu záťaž. S tým, ako sa hromadia problémy a narastá zložitosť regulovania vo všetkých odvetviach, stúpa aj volanie po systematickejšom "jarnom upratovaní" v pravidelných intervaloch.

Znižovanie administratívnej záťaže podnikania

Holandsko dosiahlo pozitívne výsledky už v období rokov 2003 - 2007 kedy sa vláde podarilo splniť úlohu v znížení administratívnej záťaže o 25%. Holandsko sa tak stalo inšpiráciou pre mnohé krajiny. Jeho úspech spočíval v kombinácii merania (pomocou Štandardného modelu nákladov (SCM) pri meraní a mapovaní záťaže), vytýčenia časovo ohraničených kvantitatívnych cieľov pre každé ministerstvo, ustanovenia silnej medzirezortnej centrálnej koordinačnej jednotky (najskôr IPAL, neskôr SRR), nezávislého a nestranného monitorovania nezávislou organizáciou ACTAL, previazania na rozpočtový cyklus a jednoznačnej politickej podpory.

V období po roku 2007 Holandsko pokračovalo v znižovaní administratívnej záťaže o ďalších 25% s nasadením podstatne zdokonaleného základného merania. Program znižovania záťaže bol rozšírený aj na nižšiu úroveň územnej správy, ďalej na záťaž vyplývajúcu z vymáhania a presadzovania regulácií, zavádzanie spoločných termínov nadobudnutia účinnosti pri nových reguláciách a ďalšie skvalitňovanie metodiky aplikovania štandardného modelu nákladov tak, aby zohľadňovala tak kvalitatívne, ako aj kvantitatívne aspekty a pokrývala všetky náklady na zavedenie regulácie, t.j. na dodržanie všetkých zákonných ustanovení.

7.3 Nemecko

Dobre rozvinutý federálny program spustený v roku 2005, zameraný na redukciu administratívnej záťaže pre podnikateľov, sa podľa OECD (2010c) podarilo úspešne zrealizovať, a stále prináša merateľné výsledky. Tento federálny program s názvom Znižovanie byrokracie a Lepšia regulácia obsahoval jasné a starostlivo definované ciele. Pomocou modelu SCM kompletne analyzoval administratívnu záťaž, vyplývajúcu z plnenie informačných povinností uložených vo federálnej legislatíve. Administratívnu záťaž kvantifikovanú so stavom k septembru 2006 sa podarilo znížiť o 25% do konca roku 2011.

Pri realizácii programu sa ukázalo, že nestačí zamerať sa len na záťaž, spôsobovanú federálnymi zákonmi a neriešiť záťaž vyplývajúcu z vykonávacích predpisov. Program nezachytával záťaž ukladanú spolkovými krajinami a orgánmi územnej samosprávy pri implementácii federálnych zákonov. Takmer 95% z celkového počtu legislatívnych predpisov regulujúcich podnikanie je prijímaných na federálnej úrovni, no ich implementácia prebieha na úrovni spolkových krajín a samospráv, čo prispieva k pribúdaniu ďalších, často zbytočných administratívnych povinností. Toto hromadenie regulatórnych povinností môže negatívne vplývať na konkurencieschopnosť na vnútornom trhu, ale aj medzinárodnú

konkurencieschopnosť. Tento program však predznamenal pozitívne zmeny vo viacerých smeroch.

Zjednodušovanie regulácií na federálnej úrovni

V roku 2009 nadobudol účinnosť tzv.Zjednodušovací zákon na základe ktorého bolo zrušených 85 zákonov a nariadení z oblasti životného prostredia. Aj keď boli výsledky tejto práce čiastočne korigované novovznikajúcou legislatívou, znížili sa k 6.marcu 2009 počty federálnych právnych aktov z 2039 zákonov a 3175 nariadení na 1728 zákonov a 2659 nariadení. K rovnakému dátumu klesol aj počet individuálnych platných regulácií z 86 334 na 83 044. Federálna vláda tak uskutočnila najrozsiahlejšiu redukciu platných federálnych právnych aktov od roku 1968. Súčasťou úsilia o zjednodušovanie bolo aj odstránenie približne 950 právnych termínov a pojmov z čias imperiálneho Nemecka, ale aj regulácií prekonaných a zastaraných v zmysle jazyka alebo obsahu. Zjednodušovanie legislatívy sa týka aj regulácií, ktoré majú pôvod v EÚ.

Kontrola a doložka zaniknutia

Jednotné pravidlá administratívnych postupov obsahujú požiadavku na vyjadrenie časového limitu platnosti zákona, ak sa s takouto možnosťou uvažuje. Zákony sa v podstate vydávajú s cieľom regulovať permanentne. Ustanovenia upravujúce kontrolu aktuálnosti regulácie po uplynutí určeného času alebo doložka upravujúca mechanizmus zaniknutia regulácie nie sú systematicky zakomponované do znenia zákona. Pridávajú sa v prípadoch testovania nového prístupu alebo ak je dôležité skontrolovať, čo sa udialo s reguláciou v praxi. Pravidlom je, že doložka zaniknutia alebo ustanovenie o kontrole sa neaplikujú na celý zákon, ale len na jeho špecifické časti.

Znižovanie administratívnej záťaže pre podniky na federálnej úrovni

Začiatky sa viažu k roku 1999 v ktorom sa začal realizovať vládny program Moderná vláda - moderná verejná správa. Na dosiahnuté výsledky nadviazal v roku 2005 ďalší úspešný program s názvom Redukcia byrokracie a Lepšia regulácia, zameraný na znižovanie administratívnej záťaže pre podniky, občanov a verejnú správu. Federálna vláda rozhodla zaviesť v rámci tohto programu meranie administratívnej záťaže pomocou Štandardného modelu nákladov (SCM). Merania záťaže vyplývajúcej z plnenia informačných povinností ukladaných federálnou legislatívou ukázali v septembri 2006 výšku administratívnych nákladov pre podniky v sume 47,6 mld.Eur ročne. Z toho 22,5 mld. bolo viazaných na vnútroštátne právo a 25.1 mld. na právo EÚ a medzinárodné právo. Zníženie záťaže o 25% do konca roka 2011 bolo viazaných na administratívnu záťaž vypočítanú k stanovenému dátumu (30.september 2006).

Dôležitosť agendy Lepšej regulácie sa prejavila aj v inštitucionálnom rozvoji v podobe vytvorenia Odboru Lepšej regulácie na úrade spolkového kancelára a v neposlednom rade aj zriadením nezávislého poradného a kontrolného orgánu stojaceho mimo vládu s názvom Normenkontrollrad (NRCC) - Národná rada regulatórnej kontroly[56].

Odbor Lepšej regulácie dohliada na realizáciu programu, koordinuje súvisiace aktivity a prácu medzirezortnej siete kontaktných bodov pre aplikáciu modelu SCM na líniových ministerstvách. Politickú podporu mu poskytuje Výbor štátnych tajomníkov pre redukciu byrokracie, v ktorom sú zastúpené všetky ministerstvá.

Národná rada NRCC poskytuje poradenstvo a kontroluje kvalitu hodnotenia dopadov návrhov novej legislatívy pripravovanej jednotlivými ministerstvami. Členovia NRCC sú spravodajcovia pre konkrétnu špecifickú oblasť a v rozsahu zverených kompetencií vypracúvajú svoju správu k návrhu zákona. Rada po prerokovaní správ od spravodajcov

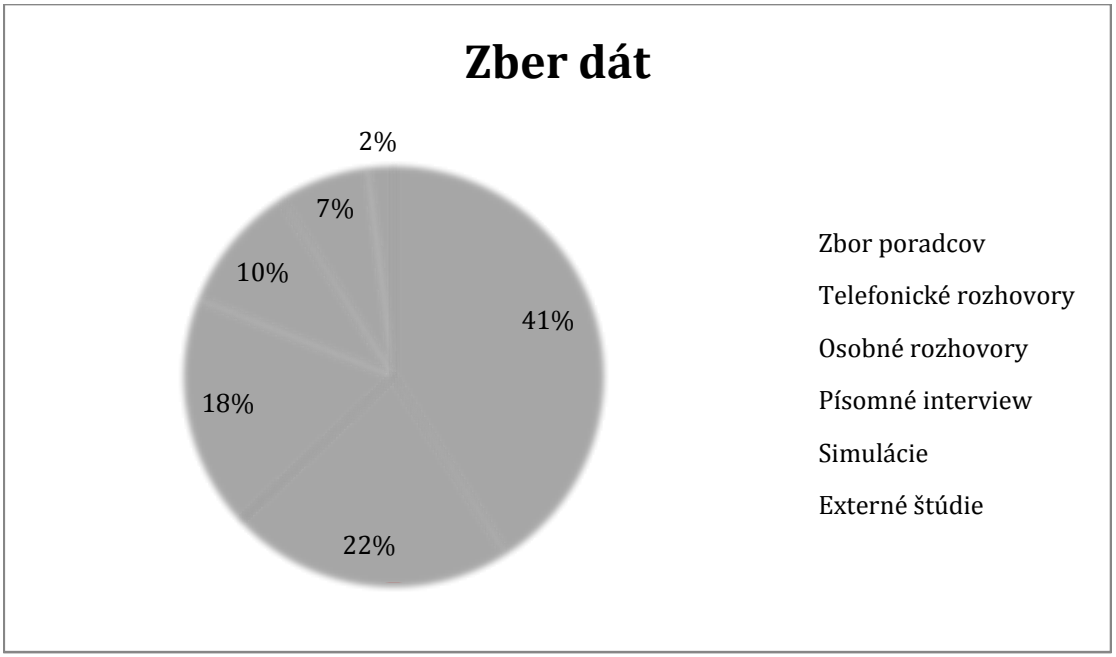
56 http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Startseite/Webs/NKR/EN/Homepage/homepage_node.html

vydáva oficiálne stanovisko NRCC. Toto stanovisko sa posiela navrhovateľovi legislatívneho návrhu a súčasne sa pripája ako príloha k návrhu zákona predkladaného na rokovanie vlády a k vládnemu návrhu zákona predkladaného na schválenie parlamentom. Stanovisko NRCC k návrhu zákona sa tak stáva verejne dostupným.

Metodika a procesy

Informačné povinnosti sú definované v zákone, ktorým bola zriadená Národná rada NRCC. Základné merania administratívnej záťaže boli robené na základe údajov zozbieraných prostredníctvo viacerých kanálov, vrátane poradných zborov, telefonických konzultácií, osobných aj písomných rozhovorov, simulačných a externých štúdií a pod. Prehľad o nástrojoch použitých pri zbere údajov v procese merania je na obr.6.

Obr.6 - Nástroje použité na zber údajov v procese merania administratívnej záťaže



Zdroj: OECD (2010c)

Základné merania modelom SCM, ktoré sa uskutočnili k 30.9.2006, sa vzťahovali na približne 10 400 informačných povinností, ktoré pre podniky vyplývali z federálnej legislatívy platnej ku dňu merania. Do tohto počtu boli zarátané aj právne predpisy prijaté federáciou v súvislosti s implementáciou predpisov EÚ a medzinárodných zmlúv. Výpočet

administratívnej záťaže bol ukončený v decembri 2008 a publikovaný v druhej výročnej správe federálnej vlády o plnení tohto programu v tom istom roku.

Implementácia a úloha NRCC v tomto procese

Líniové ministerstvá sú zodpovedné za navrhovanie opatrení smerujúcich k zjednodušovaniu legislatívy, pričom vychádzajú z meraní uskutočnených v roku 2006. Federálna vláda urobila v roku 2006 s tým súvisiace zmeny v Jednotných pravidlách administratívnych postupov a vydala aj príslušné usmernenia. Detailne je postup a metodika aplikácie Štandardného modelu nákladov (SCM) opísaná v príručke a súčasne boli vydané aj smernice pre *ex-ante* hodnotenie administratívnych nákladov. Obsahom opatrení smerujúcich k zjednodušovaniu legislatívy je najmä:

- Zjednodušovanie zákonov (odstraňovanie informačných povinností, znižovanie počtu dotknutých podnikov, znižovanie frekvencie prenášaných informácií).
- Zjednodušovanie administratívnych procesov (vypustenie duplicitných hodnotení, zjednodušovanie formulárov).
- Nasadenie e-governmentu (najmä elektronického prenosu informácií).
- Zlepšovanie komunikácie (osobitne pri získavaní názorov a pripomienok štátnych orgánov k zavádzaniu nových regulácií).

Všetky návrhy právnych predpisov predkladané NRCC sú evidované v databáze vedenej od 1. decembra 2006. Na ilustráciu v období od 1.decembra 2006 do konca októbra 2009 predložili federálne ministerstvá do NRCC 1089 návrhov právnych predpisov z ktorých približne polovica ukladala informačné povinnosti podnikom. NRCC sa vyjadrilo k 996 predloženým návrhom. Prakticky to znamenalo preskúmať 2296 povinností uložených súkromným podnikom v súvislosti s poskytovaním informácií. Z uvedeného počtu informačných povinností bolo 1339 nových, 629 zmenených a 328 zrušených. NRCC hodnotilo návrhy regulácií podľa stanovených kritérií na základe týchto otázok:

- Vykonalo príslušné federálne ministerstvo výpočet administratívnych nákladov podľa modelu SCM správne a vierohodne?
- Zvážilo príslušné federálne ministerstvo dostatočne aj menej nákladné alternatívy k regulácii?
- Zvolilo príslušné federálne ministerstvo najmenej zaťažujúcu alternatívu a bralo pri tom do úvahy aj naplnenie legislatívneho zámeru?

Od roku 2009 vedie databázu informačných povinností ukladaných v reguláciách federálny štatistický úrad[57]. Tento krok umožnil vytvoriť novú platformu s prístupom k informačným povinnostiam pre kohokoľvek, spolu s možnosťou navrhnúť opatrenia smerujúce k zjednodušeniu, a to on-line po predchádzajúcej registrácii.

7.4 Slovenská republika

Nástrojmi, ktoré sa na Slovensku používajú na znižovanie administratívnej záťaže podnikania, sú najmä merania administratívnych nákladov a administratívnej záťaže prostredníctvom metodiky Štandardného modelu nákladov (SCM) a získavanie odporúčaní podnikateľov na zvýšenie kvality regulácie. Objem administratívnych nákladov v sektore podnikania bol na základe doterajších meraní a porovnaní s inými krajinami kvantifikovaný na úroveň 1,98 mld. Eur, čo predstavuje 3 % HDP. Cieľ akčného programu znižovania administratívnej záťaže bol znížiť túto záťaž podnikania o 25 % do roku 2012. Administratívne náklady sú pritom len časťou záťaže, ktorú štát kladie na podnikateľskú sféru.

V rámci akčného programu boli uskutočnené dve série meraní v oblastiach s vysokou mierou administratívnej záťaže, pokrývajúce významnú časť informačných povinností podnikateľských subjektov. Doposiaľ však neboli zmerané administratívne náklady a záťaž

[57] https://www-skm.destatis.de/webskm/online?nsc=true&https=1&__site= (Prístup na webstránku naposledy 22.júna 2014)

podnikateľov vyplývajúce z plnenia informačných povinností všetkých platných právnych predpisov v SR. Vznikla preto potreba vypracovať štúdiu, ktorá by po analýze informácií z rôznych národných aj medzinárodných zdrojov vyčíslila odhad celkovej výšky administratívnych nákladov a záťaže. Podľa vykonaného odhadu bola administratívna záťaž na Slovensku v roku 2010 na úrovni 1 % HDP v bežných cenách, čo zodpovedá hodnote približne 659 mil. Eur.

Materiál na rokovanie vlády č.21811/2011(6.júla 2011) uvádza, že v rámci Akčného plánu znižovania administratívnej záťaže boli v rokoch 2009 až 2011 realizované dve etapy merania administratívneho zaťaženia podnikania. Na ne nadväzovala tretia etapa merania, ktorá beží od roku 2012.

1. etapa merania

V 1. etape projektu bolo posudzovaných celkom 48 právnych predpisov, ktoré sa týkali 12 oblastí. Týmito oblasťami boli: obchodné právo, občianske právo, účtovníctvo, konkurz a reštrukturalizácia, regulácia trhu, dane, clá a poplatky, regulácia investičných stimulov, iné finančné predpisy, práca a zamestnanosť, odvody, životné prostredie a duševné vlastníctvo. Prístup k projektu vychádzal z metodiky štandardného nákladového modelu podobne, ako tomu bolo vo väčšine členských krajín EÚ, v ktorých sa meranie administratívnej záťaže uskutočnilo. Informačné povinnosti ako aj administratívne náklady a záťaž boli počas 1. etapy posudzované samostatne pre fyzické osoby (FO) a samostatne pre právnické osoby (PO), pričom celkovo bolo pre obe tieto skupiny podnikateľov v predmetných právnych predpisoch identifikovaných 1 257 informačných povinností, z toho 1 210 pre PO a 1 101 pre FO. Väčšina informačných povinností vyplývala z regulácie pre PO a zároveň aj pre FO.

Po konzultáciách s gestormi jednotlivých právnych predpisov postúpilo do fázy merania celkovo 656 informačných povinností. Z tohto počtu vstúpilo do procesu extrapolácie a teda

vyčíslenia administratívnych nákladov a záťaže 246 informačných povinností pre PO a 237 informačných povinností pre FO. Hlavným dôvodom rozdielu medzi počtom mapovaných, meraných a extrapolovaných informačných povinností bola najmä absencia štatistických dát, bez ktorých nie je možné uskutočniť kalkuláciu nákladov a záťaže na celonárodnej úrovni.

Celková administratívna záťaž podnikateľov z posudzovaného balíka právnych predpisov predstavuje 91 103 943 Eur ročne, teda 9,18 % z administratívnych nákladov. Výška administratívnych nákladov podnikateľov v absolútnom vyjadrení predstavuje celkom 992 070 077 Eur ročne. Prehľadnejšie údaje výsledkov 1. etapy merania sú v nasledovnej tabuľke.

Tabuľka 6: Prehľad výsledkov 1. etapy merania administratívneho zaťaženia podnikania v SR

Č.	Oblasť	AN (EUR ročne)	% z celkových AN	AZ (EUR ročne)	% z celkovej AZ
1.	Obchodné právo	16 116 675	1,62%	840 575	0,92%
2.	Občianske právo	8 590 573	0,87%	1 170	0,00%
3.	Konkurz a reštrukturalizácia	218 670	0,02%	32 841	0,04%
4.	Regulácia trhu	432 624	0,04%	0	0,00%
5.	Regulácia investičných				

	stimulov				
6.	Dane, clá a poplatky	179 128 680	18,06%	35 954 683	39,47%
7.	Iné finančné predpisy	10 118 925	1,02%	2 583 308	2,84%
8.	Odvody	455 585 031	45,92%	50 669 598	55,62%
9.	Účtovníctvo	263 202 554	26,53%	0	0,00%
10.	Práca a zamestnanosť	55 130 805	5,56%	436 592	0,48%
11.	Duševné vlastníctvo	149 404	0,02%	26	0,00%
12.	Životné prostredie	3 396 136	0,34%	585 150	0,64%
	Spolu	**992 070 077**		**91 103 943**	

Z posudzovaných oblastí sa na nákladoch PO a FO podnikateľov najväčšou mierou – približne 46 % pre obe skupiny – podieľa oblasť odvody, nasledovaná oblasťou účtovníctvo 26,53 % a oblasťou dane, clá a poplatky s 18,06 % (v prípade podielu oblasti účtovníctva je potrebné zdôrazniť, že subjekty – účtovné jednotky primárne vedú účtovníctvo pre vlastné potreby podľa zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov). Zvyšných osem oblastí (práca a zamestnanosť, iné finančné predpisy, občianske právo, obchodné právo, životné prostredie, konkurz a reštrukturalizácia, duševné vlastníctvo a regulácia trhu) sa na celkových kalkulovaných nákladoch podieľa spolu menej než 9,49 %. V prípade administratívnej záťaže podnikateľov tvorí najväčší podiel 55,62 % oblasť odvody, nasledovaný oblasťou dane, clá a poplatky s administratívnou záťažou 39,47 % a oblasťou iné

finančné predpisy s 2,84 %. Oblasti životné prostredie, práca a zamestnanosť, obchodné právo a konkurz a reštrukturalizácia sa na administratívnej záťaži podieľajú približne 2 %.

Z pohľadu konkrétnych predpisov spôsobuje podnikateľom najväčšie administratívne náklady a taktiež záťaž zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákon č. 580/2004 o zdravotnom poistení, ktorý sa na celkových administratívnych nákladoch všetkých vybraných právnych predpisov podieľa 40,28 % a na celkovej záťaži cieľovej skupiny 55,53 %, čo predstavuje sumu 50 592 138 Eur. Z hľadiska ústredných orgánov štátnej správy, spôsobujú najväčšie administratívne náklady právne predpisy Ministerstva financií SR a najväčšiu administratívnu záťaž právne predpisy Ministerstva zdravotníctva SR. V rámci administratívnych nákladov bolo najzaťažujúcejšou informačnou povinnosťou prvej etapy - vyplnenie a predkladanie výkazu preddavkov zamestnávateľa. Táto povinnosť vyplývala zo zákona o zdravotnom poistení a predstavovala až 27 % celkových nameraných administratívnych nákladov podnikateľov. V prípade administratívnej záťaže bolo pre podnikateľov najzaťažujúcejším – spracovanie a doručenie ročného zúčtovania poistného za zamestnanca so záťažou predstavujúcou viac ako 48,0 mil. Eur, teda 53,09 % z celkovej nameranej záťaže.

Odporúčania vytvorené v priebehu prvej etapy sa týkali celkovo 140 informačných povinností. Viac ako polovica všetkých odporúčaní sa vzťahuje na zavádzanie, väčšiu mieru využívania a zdokonalenie riešení umožňujúcich využívanie elektronických komunikačných prostriedkov. Keďže odporúčania z 1. etapy merania boli sformulované ešte v roku 2010,

niektoré boli už medzičasom splnené, alebo na základe rokovaní s dotknutými rezortmi boli vypustené.

2. etapa merania

V 2. etape projektu boli mapované právne predpisy zo sociálnej oblasti (zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a jeho vykonávacie predpisy, zákon č. 283/2002 Z. z. o cestovných náhradách a zákon č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení). Predmetom hodnotenia pri posudzovaní cieľov Lepšej regulácie zaťaženia podnikania v SR nebudú opatrenia na ochranu zdravia zamestnancov, ktoré sa musia dodržať v zmysle všeobecne záväzných právnych predpisov (napr. zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci, ďalej „BOZP“, zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia). Navrhované opatrenia na zlepšenie podnikateľského prostredia v oblasti BOZP sa netýkajú samotnej bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, ale len administratívy, ktorá ju sprevádza.

Celkovo bolo zmapovaných 24 právnych predpisov, z ktorých vyplynulo 286 informačných povinností. Následne boli zo zoznamu týchto povinností vyradené tie, ktoré nespĺňali kritériá pre vstup do fázy merania. Meraniu bolo podrobených 165 noriem z národnej legislatívy vyplývajúcich z informačných povinností obsiahnutých v 12 právnych predpisoch.

V ďalšom kroku boli tieto povinnosti podrobené kalkulácii administratívnych nákladov a administratívnej záťaže. Do merania administratívnej záťaže naopak nepostúpili informačné povinnosti vychádzajúce z legislatívy EÚ, v počte 121, a to najmä z dôvodu obmedzených možností implementácie prípadných optimalizačných opatrení, ktoré by vyplynuli v rámci diskusie s podnikateľmi.

Do procesu extrapolácie, teda vyčíslenia administratívnych nákladov a administratívnej záťaže na úrovni celého Slovenska, vstúpilo 156 informačných povinností. Hlavným dôvodom vyradenia 9 informačných povinností boli nízke prahové hodnoty, čiže nízky počet ovplyvnených subjektov. Prehľadnejšie údaje výsledkov 1. etapy merania sú v nasledovnej tabuľke.

Tabuľka 7: Prehľad výsledkov 2. etapy merania administratívneho zaťaženia podnikania v SR

Č.	Právny predpis	AN (EUR ročne)	% z celkových AN	AZ (EUR ročne)	% z celkovej AZ
1.	Zákon č. 124/2006 Z. z.	110 274 063	41,72%	3 244 406	17,94%
2.	Vyhláška MPSVR SR č. 508/2009 Z. z.	92 432 588	34,97%	8 656 280	47,85%
3.	Zákon č. 283/2002 Z. z.	36 140 843	13,67%	5 082 583	28,10%
4.	Vyhláška MPSVR SR č. 356/2007 Z. z.	23 010 582	8,71%	886 209	4,90%
5.	Nariadenie vlády SR č. 281/2006 Z. z.	1 081 410	0,41%	0	0,00%
6.	Vyhláška MPSVR SR č. 46/2010 Z. z.	723 450	0,27%	124 020	0,69%

7.	Zákon č. 43/2004 Z. z.	437 456	0,17%	23 964	0,13%
8.	Vyhláška MPSVR SR č. 500/2006 Z. z.	143 831	0,05%	71 915	0,40%
9.	Nariadenie vlády SR č. 395/2006 Z. z.	38 254	0,01%	0	0,00%
10.	Vyhláška č. 45/2010 Z. z.	23 946	0,01%	0	0,00%
11.	Nariadenie vlády SR č. 286/2004 Z. z	10 080	0,00%	0	0,00%
12.	Zákon č. 264/1999 Z. z.	0	0,00%	0	0,00%
	SPOLU	**264 316 503**		**18 089 377**	

Celková administratívna záťaž vyplývajúca podnikateľom z informačných povinností meraných v rámci 2. etapy predstavuje sumu 18 089 377 Eur, čo tvorí takmer 7%-ný podiel nameraných administratívnych nákladov. Výška administratívnych nákladov v absolútnom vyjadrení predstavuje sumu 264 316 503 Eur.

Najvyššie administratívne náklady vyplynuli z informačných povinností v rámci zákona č. 124/2006 Z. z. (o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci, ďalej len „BOZP“), ktoré tvorili sumu 110 274 063 Eur, čo predstavuje takmer 42 % všetkých identifikovaných administratívnych nákladov kalkulovaných v zmysle informačných povinností predmetných právnych predpisov.

V poradí druhým právny predpisom, ktorý sa na celkových administratívnych nákladoch podieľal najviac, bola vyhláška MPSVR SR č. 508/2009 Z. z. (podrobnosti o BOZP pri práci s technickými zariadeniami) s nákladmi vo výške 92 432 588 Eur, čo tvorí takmer 35 % z celkových nákladov.

Tretím najnákladnejším právnym predpisom je zákon č. 283/2002 Z. z. (o cestovných náhradách) s administratívnymi nákladmi dosahujúcimi sumu 36 140 843 Eur. Najvyššia administratívna záťaž bola identifikovaná vo Vyhláške MPSVR SR č. 508/2009 Z. z., a to vo výške 8 656 280 Eur, čo predstavuje takmer 48 % z celkovej identifikovanej administratívnej záťaže. Druhá najvyššia administratívna záťaž bola nameraná v zákone č. 283/2002 Z. z. vo výške 5 082 583 Eur, čo predstavuje viac ako 28 % celkovej administratívnej záťaže. Ako v poradí tretí právny predpis sa na celkovej administratívnej záťaži najviac podieľa zákon č. 124/2006 Z. z., a to sumou 3 244 406 Eur, takmer 18 % celkovej záťaže podnikateľov.

V nadväznosti na uskutočnené kalkulácie administratívnych nákladov a záťaže boli po verifikácii s jednotlivými garantmi za merané právne predpisy spracované návrhy odporúčaní pre zníženie administratívnej záťaže. Tieto odporúčania vychádzajú z rokovaní s podnikateľmi a po ich implementácii by mali viesť k dosiahnutiu vytýčeného cieľa zníženia administratívnej záťaže o 25%.

Celkovo bolo vytvorených 14 odporúčaní, týkajúcich sa 37 informačných povinností, ktoré sa týkajú 7 z 12 meraných právnych predpisov. Najvýznamnejšie odporúčania sa týkajú práve troch právnych predpisov, v ktorých bola identifikovaná najvyššia administratívna záťaž a náklady. TOP 5 odporúčaní z 2. etapy merania pokrýva až 90 % administratívnej záťaže, čo predstavuje sumu 16 223 375 Eur. Ako bolo podrobnejšie uvedené v predchádzajúcej kapitole, celkový objem administratívnych nákladov na podnikateľskú sféru je na základe doterajších meraní a porovnania nákladov v iných krajinách stanovený na 1,98 mld. Eur, čo predstavuje 3 % HDP.

Celkovo môžeme výsledky 1. a 2. etapy merania administratívneho zaťaženia podnikania zhrnúť v nasledovnej tabuľke:

Tabuľka 8: Prehľad výsledkov 1. a 2. etapy merania administratívneho zaťaženia podnikania v SR

	1. etapa merania	2. etapa merania	Spolu
Počet meraných právnych predpisov	48 (v 12 oblastiach)	12	60
Identifikovaných IP	1257	286	1543
Meraných IP	656	156	812
Celkové administratívne náklady - AN (EUR ročne)	992 070 077	264 316 503	1 256 386 580
Celková administratívna záťaž - AZ (EUR ročne)	91 103 943	18 089 377	109 193 320
% AZ z AN	9,18 %	7 %	

3. etapa merania

S cieľom vytvoriť a zaviesť systematický prístup, ktorý by umožnil sledovať vývoj administratívneho zaťaženia realizuje ministerstvo hospodárstva 3. etapu merania administratívneho zaťaženia. Keďže meranie a znižovanie administratívneho

zaťaženia pomocou externého dodávateľa nie je z finančného hľadiska dlhodobo udržateľné, bol realizovaný pilotný projekt, ktorého cieľom je aplikovať metódu Štandardného modelu nákladov na právne predpisy v gescii ministerstva hospodárstva a prispôsobiť ju tak, aby mohla byť použitá pri mapovaní a meraní administratívnej záťaže na ostatných rezortoch.

Projekt bol realizovaný v rámci vlastných personálnych kapacít ministerstva v spolupráci so zástupcami podnikateľských zväzov a združení (AZZZ, RUZ, PAS, SŽZ, SOPK, Klub 500), ktorých hlavnou úlohou bolo získanie potrebných údajov a informácií od podnikateľských subjektov. Celkovo bolo zmapovaných 72 právnych predpisov. Zmerané boli administratívne náklady vyplývajúce z 38 právnych predpisov a 192 informačných povinností. V súčasnosti prebieha mapovanie a meranie administratívnych nákladov vyplývajúcich z právnych predpisov aj na ostatných rezortoch a ústredných orgánoch štátnej správy.

Dôležitou aktivitou ministerstva hospodárstva je komunikácia s predstaviteľmi podnikateľských zväzov a združení, ktorí realizujú vlastné projekty a analýzy na zlepšenie podnikateľského prostredia. Medzi aktivity podobného druhu patrilo aj spoločné meranie PAS a Trendu, ktoré vyústilo do návrhu viacerých opatrení. Niektoré boli integrované do návrhov k správe o podnikateľskom prostredí za rok 2010.

Ministerstvo hospodárstva priebežne komunikuje s predstaviteľmi podnikateľských zväzov a združení, ktoré navrhujú ďalšie opatrenia. Tieto budú dôsledne analyzované, zmerané, konzultované s odbornou verejnosťou i rezortmi a následne navrhované na schválenie. Lepšia regulácia v podmienkach Slovenskej republiky sa tak stane priebežným a dôsledne uplatňovaným procesom.

Odporúčania na zníženie záťaže

Návrh odporúčaní, ktorý tvorí samostatnú prílohu materiálu schváleného uznesením vlády č.486/2011[58] (prílohy 1 a 2) je výsledkom vlastných aktivít ministerstva hospodárstva, komunikácie s odbornou verejnosťou a s ostatnými orgánmi štátnej správy.

Návrh obsahuje 5 krátkodobých a 64 strednodobých odporúčaní. Návrhy v prvej prílohe sú uvedené v dvoch tabuľkových formách: v prvej tabuľkovej časti sú v prehľadnej forme pre ľahšiu orientáciu a v druhej časti i s odôvodnením. V závere prílohy (časti B.2 a B.3) sú uvedené splnené odporúčania (vytvorené v roku 2010 na základe výsledkov 1. etapy merania) a vypustené odporúčania (vytvorené na základe výsledkov 1. aj 2. etapy merania AZ, ktoré boli priebežne vypustené na základe rokovaní s relevantnými ministerstvami v rámci prehodnotenia ich opodstatnenosti).

V druhej prílohe je uvedených 25 odporúčaní vyplývajúcich zo správy o stave podnikateľského prostredia s návrhmi na jeho zlepšovanie, ktoré vláda schválila uznesením č. 160/2011.

Znižovanie administratívneho zaťaženia[59]

"V rokoch 2009-2010 boli realizované 2 etapy merania administratívneho zaťaženia podnikania na Slovensku. Tieto meranie zabezpečoval externý dodávateľ. Počas oboch etáp bolo zmapovaných 72 právnych predpisov a identifikovaných približne 1400 informačných povinností. Do procesu merania nakoniec vstúpilo 60 právnych predpisov a viac ako 400 informačných povinností, u ktorých bola nameraná administratívna záťaž vo výške 109 mil. eur. pri administratívnych nákladoch 1,26 mld. eur. Odhadovaná záťaž celého právneho

[58] Materiál na rokovanie vlády č.21811/2011 (6.júla 2011). K návrhu politiky vlády SR na zlepšenie podnikateľského prostredia v SR.
[59] Gurská, D. e-mailová korešpondencia z 16.5.2014.

poriadku SR na základe tohto merania dosiahla hodnotu 659 mil. eur (1% HDP) pri celkových odhadovaných administratívnych nákladoch 1,98 mld. Eur (3% HDP).

V nadväznosti na výsledky prvej a druhej etapy bol vypracovaný materiál Návrh politiky vlády SR na zlepšenie podnikateľského prostredia v SR[60], ktorý obsahoval 94 opatrení a mal prispieť k splneniu záväzku znížiť administratívne zaťaženie podnikateľov v SR o 25% do roku 2012. Materiál obsahoval krátkodobé opatrenia zamerané na zlepšenie postavenia SR v relevantných ekonomických rebríčkoch (napr. Doing Business), opatrenia, ktoré vyplynuli z 1. a 2. etapy merania, opatrenia navrhnuté podnikateľskými zväzmi a združeniami a opatrenia vyplývajúce zo Správy o stave podnikateľského prostredia s návrhmi na jeho zlepšovanie (schválenej uznesením vlády SR č. 160/2011).

Väčšina opatrení mala termín plnenia koncom roka 2012, niekoľko opatrení však presahovalo časový rámec akčného programu a termín ich plnenia bol až v roku 2013.

K 31.12.2012 bolo splnených 53 a čiastočne splnené boli 3 opatrenia. Priebežne sa plnilo 23 opatrení, do termínu nebolo splnených 7 a zrušených bolo 8 opatrení.

Podrobnejší odpočet plnenia opatrení, ako aj vývoja v oblasti agendy Lepšej regulácie (ktorej súčasťou je aj znižovanie administratívneho zaťaženia) je obsahom Správy o stave podnikateľského prostredia s návrhmi na jeho zlepšovanie, ktorú pripravuje MH SR každoročne[61].

Do konca roku 2012 sa na základe realizácie týchto opatrení podarilo odbúrať administratívnu záťaž vo výške 64,5 mil. eur, čo predstavovalo približne 60% záťaže

[60] Dostupné na: http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=19987
[61] Dostupné na: http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=22189, http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=23308.

nameranej počas prvých dvoch etáp (109 mil. eur), avšak len približne 10% celkovej odhadovanej záťaže (659 mil. eur). Nie je teda možné jednoznačne povedať, či sa podarilo cieľ 25% dosiahnuť.

Po zohľadnení opatrení splnených v priebehu roka 2013 dosahuje zníženie administratívneho zaťaženia 97 mil. eur. Celkovo sa zatiaľ splnilo 61 opatrení, 2 opatrenia boli splnené čiastočne a 18 je stále v procese plnenia. Zrušených bolo 9 opatrení a ďalšie 4 vykazuje ministerstvo hospodárstva ako nesplnené.

Návrh politiky vlády SR na zlepšenie podnikateľského prostredia v SR je stále „živý" materiál, keďže termíny plnenia viacerých úloh (najmä v súvislosti s projektom UNITAS) boli predĺžené. Aj preto zatiaľ nebolo spracované jeho komplexné vyhodnotenie".

7.5 Švédsko

Podľa OECD (2010b) Švédsko zaznamenalo dobré výsledky pri zjednodušovaní existujúcich regulácií. Postupom času sa Švédsko stalo aktívnym vo využívaní rozličných procesov priamo zameraných na udržanie len takých regulácií, ktoré sú aktuálne a stále majú svoje opodstatnenie. Kľúčovým nástrojom zameraným na zjednodušovanie regulácií s dopadom na podniky sa stal akčný plán Lepšej regulácie, ktorý vláda každoročne aktualizuje. V akčnom pláne sa konkretizujú opatrenia vedúce k zjednodušovaniu v členení na ukončené, prebiehajúce a plánované.

V publikácii vydanej ministerstvom hospodárstva v roku 2011[62] je zverejnený detailný odpočet plnenia akčného plánu. Súčasťou tejto správy je aj program agendy Lepšej regulácie na roky 2011 - 2014, ktorého realizáciou vláda pokračuje v úsilí o zlepšovanie podnikateľského prostredia pre švédske podniky.

[62] A Positive change in day-to-day business. The Government's Action Plan for Better Regulation 2006-2010. (Dostupné na: http://www.government.se/content/1/c6/16/13/60/cfe9095e.pdf)

Inštitucionálny rámec

Za koordináciu aktivít súvisiacich s realizáciou akčného plánu zodpovedá ministerstvo hospodárstva, energetiky a komunikácií. O dosiahnutých výsledkoch predkladá výročnú správu zostavenú z podkladov jednotlivých ministerstiev. Na politickej úrovni realizáciu akčného plánu podporuje od apríla 2007 riadiaci výbor zostavený zo štátnych tajomníkov ministerstiev, ktorý dohliadajú na agendu Lepšej regulácie aj vo svojich ministerstvách. Odborné zázemie poskytuje riadiacemu výboru medzirezortná pracovná skupina vedená ministerstvom hospodárstva, ktorá pripravuje správy o dosiahnutom pokroku a je zložená z 1 až 4 odborníkov z každého ministerstva.

Štátne agentúry

Najdôležitejšou je Agentúra pre hospodársky rast a regionálny rozvoj (Tillväxtverket[63]), ktorá v úzkej spolupráci s ministerstvom hospodárstva dohliada a koordinuje aktivity vládnych agentúr spojené s realizáciou akčného plánu. Zodpovedá tiež za meranie administratívnej záťaže. Participujúce agentúry vypracúvajú svoje vlastné akčné plány, ktoré slúžia ako podklady pre akčný plán ministerstva, ktoré je ich zriaďovateľom. Akčné plány agentúr sa v kópii zasielajú aj ministerstvu hospodárstva a publikujú, takže sú verejne dostupné. Niektoré majú svoje špecifické ciele v znižovaní záťaže, napr. v oblasti skracovania dĺžky lehôt určených na získanie povolení.

Rada pre Lepšiu reguláciu

Vnútorný inštitucionálny rámec vhodne dopĺňa externá nezávislá inštitúcia Rada pre Lepšiu reguláciu (Regelrådet[64]), ktorá dohliada na všetky návrhy novej alebo menenej regulácie (zákony, vykonávacie predpisy, iné regulácie) pripravované tak ministerstvami, ako

[63] http://www.tillvaxtverket.se/sidhuvud/englishpages.4.21099e4211fdba8c87b800017332.html
[64] http://www.nnr.se

aj ostatnými štátnymi agentúrami. Stanoviská rady k potenciálnej záťaži v navrhovaných právnych predpisoch sú verejné.

Meranie administratívnych nákladov

Väčšia časť programu Lepšej regulácie je zameraná na informačné povinnosti. Administratívna záťaž, ktorá z nich vyplýva, sa meria pomocou Štandardného modelu nákladov (SCM). Odhaduje sa, že až 95% z celkovej administratívnej záťaže pre podniky bolo zmeraných pomocou modelu SCM. Na monitorovanie plnenia ostatných častí programu sa hľadajú a zdokonaľujú ďalšie nástroj, najmä indikátory umožňujúce posúdiť ostatné náklady (napr. pri dosahovaní zhody) a systematicky sledovať regulatórnu záťaž.

7.6 Veľká Británia

Prístup k riadeniu regulácie založený na rizikách

V hodnotení OECD (2010d) sa uvádza, že to boli práve odporúčania uvedené v Hamptonovej správe (Hampton,P. 2005), ktoré požadovali zakotviť do praxe regulačných úradov a miestnych úradov nový prístup k riadeniu regulácie založený na rizikách. Najvyšší kontrolný úrad NAO publikoval v roku 2008 správu o výkonnosti piatich najväčších regulátorov pri zavádzaní Hamptonových princípov. Aj keď väčšina z nich tieto princípy aplikovala, niektoré problémy zostali nedoriešené. Napríklad vypracovanie komplexného systému hodnotenia rizík, ktorý by obsiahol väčšiu škálu rizík vrátane takých, ktoré platia pre regulované odvetvie vo všeobecnosti, ale aj na úrovni podniku, takže zdroje je možné použiť efektívnejšie. Táto správa tiež navrhovala, aby sa vyššia kvalita práce regulátorov podporila širším zdieľaním ich vedomostí a skúseností (NAO 2008).

Spätná väzba, ktorú zabezpečuje webstránka Znižovanie byrokratickej záťaže (Red Tape Challenge) umožnila zaradiť do diskusie tému o správaní sa pri vynucovaní regulácie.

Publikovaných bolo množstvo diskusných príspevkov, ktoré slúžili ako podklad pre konzultácie o:

- skvalitnení riadenia a vynucovania regulácie (DBIS 2011 Improving the management and enforcement of regulation),
- nahradení úradu pre Lepšiu reguláciu na miestnej úrovni (Local Better Regulation Office - LBRO) novou organizáciou, ktorá sa stala organizačnou súčasťou ministerstva pre podnikanie, inovácie a zručnosti (DBIS 2011).

Hodnotenie *ex-ante* a *ex-post*

Hodnotenie e*x-ante*

Kľúčovú úlohu zohráva Výbor pre redukovanie regulácie (Reducing Regulation Committee - RRC), ktorý bol zriadený ako podvýbor vlády na to, aby dôkladne skúmal, odhaľoval skryté rezervy a schvaľoval všetky nové regulatórne návrhy, ale aj návrhy na transpozíciu povinností ukladaných v predpisoch EÚ.

Tento výbor je vo svojej činnosti podporovaný Výborom pre regulatórnu politiku (Regulatory Policy Committee - RPC), ako nezávislým poradným orgánom, ktorého názory a hodnotenia sa predkladajú spoločne s každým novým návrhom regulácie výboru RRC.

Nové regulatórne návrhy je možné predložiť výboru RRC na zaujatie stanoviska len s predchádzajúcim súhlasným stanoviskom výboru RPC k pripojenému hodnoteniu dopadov vrátane výpočtu priamych čistých nákladov na podnikanie.

Všetky doložky zaniknutia pre nové regulácie vydané po apríli 2011 podliehajú prehodnoteniu výborom RRC (prostredníctvom RPC). Tam kde doložka zaniknutia nebola použitá musí byť aplikované ustanovenie o povinnosti revízie, aby sa zabezpečila pravidelná kontrola regulácie. Toto ustanovenie sa aplikuje aj na legislatívu, ktorej pôvodcom je EÚ.

Hodnotenie *ex-post*

Dokument s názvom Redukovanie regulácie veci zjednodušilo[65] konštatuje, že skvalitňovanie hodnotenia je povinnosť vlády a čo pre to musí vláda urobiť:

- Povinnosť plánovať *ex-post* hodnotenie musí byť ustanovená v hodnotení dopadov, ktoré je súčasťou konzultácií k navrhovanému legislatívnemu zámeru.
- Požiadavka vykonať poimplementačnú revíziu sa vyžaduje 2 až 4 roky pred zaniknutím regulácie. Informácie z monitorovania sa použijú pri poimplementačnej revízii.
- Od ministerstiev sa bude vyžadovať vykonanie revízie existujúcich regulácii v ich pôsobnosti, čo sa považuje za rozhodujúcu podmienku úspešnej aplikácie pravidla jeden nový - jeden zrušený.
- Tematické revízie budú v pôsobnosti vlády a predpokladá sa, že ministerstvá sa aktívne zapoja do revízie regulácií EÚ v špecifických oblastiach.
- Webstránka Tvoja sloboda (Your Freedom) dlho poskytovala príležitosť na externé odhaľovanie nevyužitých rezerv v regulácii a na verejné predkladanie návrhov na zrušenie alebo zmenenie regulácie. V roku 2010 bola webstránka zrušená a od roku 2011 je nahradená webstránkou Red Tape Challenge.
- Vláda je rozhodnutá hodnotiť regulátorov zavedením doložky zaniknutia aj na regulátorov s tým, že vyžaduje pravidelné, periodické revízie výsledkov ich práce. (BRE 2010).

Opatrenia Veľkej Británie zamerané na hodnotenia dopadov sa uplatňujú v priebehu celého regulačného cyklu. Aj keď sa hodnotenie v tomto cykle striktne neuvádza, robí sa v súvislosti s požiadavkami na uplatňovanie doložky zaniknutia, ktorá sa aplikuje v priebehu

[65] Reducing Regulation Made Simple, DBIS, 2010. (Dostupné na http://www.bis.gov.uk).

prípravy novej regulácie, a uplatňovanie pravidla jeden nový - jeden zrušený, ktoré sa aplikuje vo vzťahu k existujúcim reguláciám. Dobrým príkladom týchto iniciatív je ministerstvo životného prostredia, potravín a vidieka a jeho program Lepšej regulácie.

Príklad DEFRA[66]

V súvislosti s používaním doložky zaniknutia a pravidla jeden nový - jeden zrušený prijalo ministerstvo v roku 2010 ambiciózny program Lepšej regulácie, v ktorom sa okrem iného zaviazalo:

- pripraviť plán revízií kľúčových regulácií v pôsobnosti ministerstva,
- publikovať smernicu o systematickom prístupe k revízii regulácií,
- zriadiť poradný zbor pre stratégiu a kontrolu regulácie,
- vykonať do roku 2013 systematickú revíziu všetkých kľúčových oblastí regulácie a posúdiť ich opodstatnenosť v zmenených podmienkach,
- zhodnotiť dosiahnutý pokrok a navrhnúť ďalšie opatrenia na skvalitnenie regulatórnej reformy. (DEFRA, 2011).

Ministerstvo v týchto aktivitách ďalej pokračuje a zníženie zbytočnej regulatórnej záťaže sa stalo kľúčovou témou súčasného desaťbodového plánu. Dva body sú venované odstraňovaniu regulačných a iných prekážok zvyšovania rastu:

- odblokovať potenciál rastu odstraňovaním byrokracie a lepším využitím ekologického potenciálu,

[66] https://www.gov.uk/government/collections/better-regulation-red-tape-challenge (Stránka navštívená 9.4.2014)

- zjednodušiť a urýchliť plnenie smerníc upravujúcich ochranu prirodzeného prostredia a voľne žijúceho vtáctva. (DEFRA 2014)

Naprogramované revízie

Obsahom naprogramovaných revízií sú post implementačné revízie (PIR) a revízie vyplývajúce zo zákona.

V smerniciach upravujúcich hodnotenie dopadov (Impact Assessment Guidance: When to do an Impact Assessment, Department of Business, Innovation and Skills, August 2011) sa uvádza, že hodnotenie dopadov v rámci PIR sa musí vykonať v prípade koncepčných zásahov, ktoré spúšťajú požiadavky RIA, pričom normálne sa predpokladá nasadenie PIR 3 až 5 rokov po implementácii regulácie. PIR sa musí naplánovať a vykonať preto, aby sa zaviedlo do revízie regulácie vyplývajúcej zo zákona v súlade s ustanoveniami o zaniknutí regulácie (vrátane požiadavky revidovať všetky nové predpisy EU každých päť rokov).

Podľa tejto smernice sa prvá revízia domácej regulácie, vyplývajúca zo zákona, musí vo väčšine prípadov publikovať najneskôr do piatich rokov od nadobudnutia jej účinnosti. Ak takáto regulácia podlieha automatickej exspirácii (vždy v prípadoch domácej regulácie vydanej sekundárnou legislatívou), musí sa revízia zo zákona naplánovať tak, aby sa uskutočnila sedem rokov po nadobudnutí účinnosti tejto regulácie.

7.7 Odporúčania

S prihliadnutím na zaužívanú prax a uvedené príklady dobrej praxe v porovnávaných krajinách je možné sformulovať pre racionalizáciu existujúcich regulácií v Slovenskej republike tieto odporúčania:

7.7.1 Vypracovať koncepciu *ex-post* revízií regulácií na báze metodiky RIA s cieľom zabezpečiť aktuálnosť existujúcich regulácií a dosahovanie cieľov, na ktoré boli

určené, efektívne a účelne.

7.7.2 Podporovať aktivity ministerstiev pri dosahovaní cieľov v znižovaní záťaže a propagovať praktické opatrenia, ktoré môžu byť inšpiratívne alebo použiteľné medzi ministerstvami. Zvážiť možnosti vyššej motivácie zamestnancov vo väzbe na dosiahnuté výsledky v znižovaní administratívnej záťaže.

7.7.3 Zaviesť štruktúru hodnotenia pozitívnych výsledkov v plnení programov znižovania administratívnej záťaže podnikov, vrátane hodnotenia reakcií podnikateľského sektora na najúspešnejšie iniciatívy v znižovaní administratívnej záťaže.

8 Dodržiavanie regulácií, ich presadzovanie a odvolania

Tak, ako je pre dosahovanie cieľov obsiahnutých vo verejných politikách dôležité efektívne schvaľovanie a riadne odkomunikovanie zákonov, tak je pre skutočné naplnenie cieľov dôležitá implementácia, t.j. dodržiavanie a presadzovanie regulácií. V kontexte EÚ tieto procesy zahŕňajú tiež správnu transpozíciu predpisov EU do vnútroštátnej legislatívy. Z tohto dôvodu je súčasťou regulatórnych procesov aj *ex-ante* hodnotenie ich dodržiavania.

Tvorcovia právnych predpisov musia aplikovať a presadzovať regulácie systematicky a spravodlivo. Občania a podnikatelia musia mať zabezpečený prístup k administratívnemu a súdnemu preskúmaniu postupov, ktoré viedli k vydaniu predpisov, ktoré ich zaväzujú. Nástroje, ktoré sa na tento účel dajú použiť, sú jednak zákony o správnom konaní (správne poriadky), nezávislé a štandardizované odvolacie konania, a schvaľovanie predpisov spôsobom, ktorý núti zainteresovaných byť v strehu, napr. uplatňovaním zásady „kto mlčí súhlasí“.

Možnosť preskúmavania postupov robí tvorcov predpisov zodpovednejšími a prispieva tiež k vyššej transparentnosti celého procesu. Preskúmavanie administratívnych rozhodnutí súdom je významným nástrojom riadenia kvality. Napríklad takéto preskúmanie môže overiť, či predpisy nižšej právnej sily sú v súlade s primárnymi zákonmi a môže tiež zhodnotiť, či sú predpisy primerané účelu, na ktorý boli vydané.

Čoraz vyššiu pozornosť si vyžaduje aj posudzovanie primeranosti pri presadzovaní regulácií spojované s hodnotením rizík. Účelom je zabezpečiť, aby zdroje na presadzovanie regulácií boli proporcionálne vyššie na tie aktivity, činnosti alebo subjekty pri ktorých by riziko nedodržania regulácií mohlo spôsobiť veľké spoločenské a hospodárske škody. Platí to samozrejme aj opačne pri situáciách vyhodnotených ako nižšie riziko.

8.1 Česká republika

Osobitný pohľad na problematiku dodržiavania regulácií bol prezentovaný na medzinárodnej konferencii o hodnotení dopadov regulácie v Českej republike v roku 2012[67]. Mottom pre toto vystúpenie bolo konštatovanie, že mnohé štáty stále prehliadajú súkromný charakter regulovaných subjektov. Celý rad štátnych orgánov sa stále chová tak, ako keby regulovali štátne subjekty. V dôsledku nadmernej frekvencie zmeny nedokonalých predpisov stále pretrváva značné regulatórne riziko.

Časté prispôsobovanie sa zmenám predpisov ide na úkor prispôsobovania sa trhovým zmenám a je mimoriadne nákladné. Podnikatelia de facto nastavia systém určitým spôsobom a nasleduje šok, pretože tento systém musia na vlastné náklady neustále prestavovať. Dominovať by však malo prispôsobovanie sa dynamický trhovým zmenám, pretože práve tu spočíva jadro konkurencieschopnosti.

Právne systémy začali generovať to, čo sa vo svete označuje ako spätná väzba k „nedodržaniu regulatórnej dohody“. To znamená, že v okamihu, keď dochádza k hrozbe porušenia súkromnovlastníckych práv, vyvolanej nedokonalou právnou úpravou regulácie, ktorá spôsobuje škody, môžu podnikatelia, ktorí sa cítia ako poškodená strana, takéto škody súdne vymáhať formou odškodnenia.

Hrozba toho, že sa regulátor dopustí zásadnej chyby, ktorá bude pre daňových poplatníkov drahá, vedie k tomu, že štáty začínajú pristupovať k regulácii oveľa zodpovednejšie, najmä tie štáty, v ktorých subjekty súkromného vlastníctva prevažujú. Právne systémy v anglosaských krajinách (Veľká Británia, USA), ale aj v ďalších európskych krajinách, stále častejšie trestajú zjavné chyby regulátorov voči regulovaným súkromným

[67] Mejstřík,M.: Jak zlepšit kvalitu hodnocení dopadú regulace. Medzinárodná konferencia Regulatory Impact Assessment in the Czech Republic aand Other OECD Countries. Praha, jún 2012.

subjektom. To je významným dôvodom na doplňovanie dôvodových správ navrhovaných zákonov a vyhlášok o hodnotenie dopadov regulácie (RIA).

S vynucovaním regulácií súvisí aj možnosť domáhať sa odškodnenia. Platí to nielen pre nové regulácie ale aj pre odstraňované doterajšie regulácie, ktoré nezriedka deformovali pomery na trhu a uprednostňovali určité skupiny podnikateľov, ktorí by dereguláciou utrpeli škody.

8.2 Holandsko

Už podľa smernice o legislatíve, vydanej ministerstvom spravodlivosti v roku 1972, musí navrhovateľ regulácie preukázať schopnosť zabezpečiť jej vymožiteľnosť. Sám musí zvážiť, ktorý z postupov, buď podľa správneho, občianskeho alebo trestného práva, bude najvhodnejší. Súčasťou procesu hodnotenia dopadov je preto aj hodnotenie vykonateľnosti a vymožiteľnosti regulácií (PEA).

Dlhodobou súčasťou tohto procesu boli aj aktivity Inšpektorátu práva, ktorý v súčasnosti pôsobí pod názvom Expertné stredisko administrácie súdnictva a vymožiteľnosti práva. Toto stredisko sa snaží identifikovať dve-tri kľúčové riziká, ktoré môžu sťažiť implementáciu regulácie a pomôcť tak navrhovateľom v predstihu vyriešiť súvisiace problémy.

Na identifikáciu sa používajú štandardné zoznamy kontrolných otázok, avšak kľúčovým nástrojom je tzv. Stôl jedenástich determinantov zhody. Táto metóda bola vypracovaná ministerstvom spravodlivosti v spolupráci s Univerzitou ERAZMUS a je odvodená z akademickej literatúry z oblasti sociálnej psychológie, sociológie a kriminológie a doplnená o praktické poznatky a skúsenosti ministerstva s vymožiteľnosťou práva. Tento pomyselný stôl

je rozdelený na tri časti: spontánny alebo dobrovoľný súlad s reguláciou, detekovanie nesúladného správania a predpokladaný účinok sankcií za nedodržanie - nesúlad s reguláciou.

Vývoj prístupu k vymožiteľnosti na základe rizika

Inšpektoráty a ostatné donucovacie úrady bežne využívajú tento prístup a robia analýzu rizík na predpokladoch alebo meraniach nesúladu a maximálne vierohodného účinku nesúladu šitého na mieru skúmaného odvetvia. Riziká sa preferujú po dohode s príslušnými ministerstvami. Táto reforma prístupu k vymožiteľnosti bola súčasťou modernizácie ústrednej štátnej správy a prvé kroky sa uskutočnili v rokoch 2001 a 2005 v rámci zadefinovania Rámcovej vízie o inšpekcii a dohľade. Rámcová vízia sa priebežne aktualizuje a je v kompetencii ministerstva vnútra. Jej účinok sa prehlbuje realizovaním inšpekčného reformného programu známeho pod pomenovaním Program zjednodušovania inšpekcie, ktorý má vytýčené každé ministerstvo v oblasti svojich kompetencií.

Inštitucionálny rámec

Do realizácie stratégie sú zapojené štyri ministerstvá. Ministerstvo vnútra nesie celkovú zodpovednosť za inšpekciu a dohľad a koordináciu spolupráce s územnou samosprávou, ministerstvo hospodárstva a ministerstvo financií majú na starosti program znižovania regulatórnej záťaže na podnikanie a ministerstvo spravodlivosti zodpovedá za legislatívnu kvalitu a vymožiteľnosť práva. Na praktickú realizáciu programu dohliada Inšpekčná rada, ktorú tvoria štatutárni zástupcovia 14 inšpektorátov. Rada podnecuje spoluprácu a ďalšie prehlbovanie kvality kontrolných aktivít v súlade s Rámcovou víziou. Činnosť rady financujú inšpektoráty a zastúpenie v nej majú aj ministerstvo vnútra a ministerstvo spravodlivosti s hlasom poradným.

Na úrovni územnej samosprávy bola podpísaná dohoda o spolupráci pri identifikovaní problémov s dodržiavaním regulácií a realizovaných niekoľko spoločných programov

súvisiacich s reformou vymožiteľnosti práva a aplikáciou prístupu založeného na hodnotení rizík.

Výskumný inštitút, ktorého zriaďovateľom je ministerstvo spravodlivosti, sa zaoberal skúmaním základnej úrovne dosahovania zhody v projekte nazvanom Súčasný stav dodržiavania regulácií. Projekt bol ukončený v roku 2009 a odpovedal na viaceré otázky. Ako merať alebo odhadovať súlad s legislatívou a v akom rozsahu dosahujú stanovené cieľové skupiny túto zhodu.

Odvolania

Postup odvolania proti administratívnym rozhodnutiam upravuje rámcový zákon o správnom konaní, vrátane tých, ktoré súvisia s vymáhaním dodržiavania regulácií. O týchto odvolaniach rozhodujú administratívne senáty súdov. Odvolaniu vždy predchádza prerokovanie námietok s orgánom, ktorý vo veci rozhodol ako prvý. V takýchto prípadoch sa pojednáva zvyčajne so samosudcom, ale okresný súd môže v zložitejších prípadoch nariadiť pojednávanie s tromi sudcami. V prípadoch do ktorých sú zapojení štátni zamestnanci, alebo sa riešia otázky sociálneho zabezpečenia, rozhoduje o odvolaní osobitný tribunál.

8.3 Nemecko

Podľa OECD (2010c) sa dá predpokladať, že miera dodržiavania regulácií je vysoká, no nie je monitorovaná. Dôvodom môže byť to, že spolkové krajiny nesú hlavnú zodpovednosť za implementáciu a presadzovanie regulácií, ale aj to, že rešpekt k právnemu štátu je tu silne zakorenený a zákony všetci dodržiavajú. *Ex-post* hodnotenie regulácií, ktoré je zakomponované do postupov, podľa ktorých sa posudzujú dopady, poskytuje v podstate rámec na overovanie toho, čo sa vlastne stalo a či regulácie v skutočnosti aj dosiahli pôvodne stanovené ciele.

V súlade s ústavou má federálna vláda právo dohliadať na implementáciu federálnych zákonov spolkovými krajinami, no nemá v nich žiadne územné orgány štátnej správy. Rozsah takéhoto dohľadu závisí na tom, či je federálny zákon implementovaný spolkovou krajinou v rámci originálnych kompetencií, alebo v rámci prenesenej zodpovednosti z úrovne federácie. Ak spolková krajina vykonáva federálny zákon v rámci vlastných kompetencií, dohľad sa zameriava výlučne len na súlad s právnym poriadkom. Ak ide o výkon federálneho zákona v rozsahu zverených kompetencií, dohľad neskúma len zákonnosť, ale aj primeranosť tohto výkonu.

Mechanizmy implementácie a presadzovania regulácií sa rôznia, rovnako ako používané spôsoby a ich efektívnosť. Implementácia federálnej legislatívy závisí aj na výške disponibilných zdrojov vyčlenených na presadzovanie regulácií. V niektorých odvetviach takéto rozdiely vo výške alokovaných zdrojov vyvolali rozdiely v regulatórnej praxi medzi spolkovými krajinami. Napríklad na odstránenie rozdielov v aplikácii ustanovení každoročne upravujúcich kontrolu potravín musel byť vypracovaný a federálnou vládou schválený plán monitorovania bezpečnosti potravín.

Dodržiavanie regulácií

Na federálnej úrovni a aj vo väčšine spolkových krajín neexistuje formalizovaný systém na meranie dosiahnutej zhody alebo dodržiavania regulácie. V prípade námietok alebo sporov sa tieto riešia podaním na súde.

Odvolania

V súlade so spolkovou ústavou a zákonom o administratívnych postupoch (správnym poriadkom) sú upravené povinnosti štátnych orgánov konzultovať s dotknutými stranami a informovať zúčastnené strany alebo verejnosť o svojich administratívnych rozhodnutiach. Zákon o verejnej správe upravuje časové lehoty aj na podanie odvolania voči takýmto

rozhodnutiam. Zásada súdneho preskúmania tvorí podstatu nemeckej administratívnej a právnej tradície, ktorá pramení z tradície právneho štátu. V podstate existujú dve úrovne odvolaní pre občanov a podnikateľov proti administratívnym rozhodnutiam a postupom, ale aj jedno ďalšie opatrenie dostupné pre občanov:

- Vnútorné preskúmanie. Konanie o odvolaní voči administratívnemu rozhodnutiu (predbežné konanie) sa najskôr predkladá tomu orgánu, ktorý vydal takéto rozhodnutie. Najbližšia vyššia autorita rozhoduje o odvolaní vtedy, ak orgán, ktorý vydal administratívny úkon nevyhovel odvolaniu a neurobil nápravu. Podanie na súd je možné len po vykonaní predbežného konania. Proti rozhodnutiu súdu je možné podať do jedného mesiaca od jeho doručenia odvolanie.

Konanie pred súdom. V prípade, že nedôjde k zmene administratívneho rozhodnutia v konaní o námietke, o veci rozhoduje súd. Podanie môže byť adresované na jedno z troch nezávislých odvetví súdnictva - administratívneho (trojstupňového), sociálneho (trojstupňového) alebo finančného (dvojstupňového). Súdy v zásade preskúmavajú zákonnosť, ale aj podstatu prejednávaného prípadu.

Ústavná sťažnosť. Každý občan, ktorý sa domnieva, že konaním verejnej moci boli priamo porušené jeho základné práva, môže podať ústavnú sťažnosť.

8.4 Slovenská republika

Dodržiavanie regulácií sa viaže na princíp zabezpečovania efektívnej štruktúry správy a riadenia spoločností adresovaný regulátorom odporúčaním OECD[68] ,ktorého hlavné zásady spočívajú v primeranosti regulácie (proporcionalita), monitorovaní požiadaviek zainteresovaných skupín, konzultáciách, analýzach hodnotenia vplyvov, vyhýbaniu sa prehnanej regulácii, obmedzovaní duplicity alebo konfliktných ustanovení, monitorovaní

[68] OECD(2004). Princípy správy a riadenia spoločností.

legislatívy, transparentnosti a vynútiteľnosti. Základným predpokladom je vhodné inštitucionálne zabezpečenie, dobré rozdelenie kompetencií, dostatočné právomoci, dobré finančné a personálne zabezpečenie a objektivita.

8.5 Švédsko

Podľa OECD (2010b) nie sú k dispozícii agregované štatistické údaje o úrovni dodržiavania zhody s reguláciami a ani miera takejto zhody nie je monitorovaná na agregovanej úrovni. Presadzovanie regulácií je upravené a organizované rôzne podľa príslušných ustanovení zakotvených vo viac ako 230 zákonoch a v celom rade vykonávacích predpisov. Vláda sa preto rozhodla tento zložitý a neprehľadný systém reformovať.

Vláda tiež iniciovala vypracovanie analytickej správy o činnosti a aktivitách inšpekčných a kontrolných orgánov so zámerom skvalitniť a zefektívniť ich prácu v súvislosti s dodržiavaním a presadzovaním regulácií. Pre výkon inšpekcie bola sformovaná nová štruktúra, do ktorej boli zaradené aj zásady financovania a úloha municipalít pri výkone inšpekcie. Úloha, ktorú v tejto oblasti zohráva územná samospráva, má popri pozitívach aj niektoré nedostatky. Municipalít je početne veľa a niektoré sú malé. Nespornou výhodou municipalít je však ich blízkosť k občanom a podnikateľom, čo treba

brať do úvahy pri vyvažovaní rizika spojeného s delegovaním tejto zodpovednosti na 290 separátnych aktérov.

Presadzovanie regulácií a prístupy založené na riziku

Regulácie sa zvyčajne presadzujú prostredníctvom inšpekcií a ukladaním administratívnych sankcií. Prístup založený na riziku postupne naberá na dôležitosti. Úrady kompetentné presadzovať regulácie majú do určitej miery voľnosť pri rozhodovaní o použití tohto prístupu v praxi. Napríklad Rada pre poľnohospodárstvo použila analýzu rizika pri uvažovaní o inšpekciách založených na minimálnej frekvencii ich opakovania. Rada

jednoducho prevzala iniciatívu pri poskytovaní informácií a usmernení, podľa ktorých môžu farmári lepšie dodržiavať predpisy, vrátane rozpracovania postupov tzv.samokontroly (i keď to samozrejme úplne neeliminuje potrebu vykonať inšpekčnú kontrolu).

Odvolania

Švédsky prístup vychádza z jasného a nespochybniteľného postoja k občianskym právam. Základným právom každej osoby je posúdenie jej prípadu nestranným a nezávislým súdom. Rovnako tiež osoba obvinená z prečinu sa považuje za nevinnú, až kým o jej vine alebo nevine nerozhodne nestranný a nezávislý súd. Rovnaké právo na súdnu ochranu ako občania majú aj cudzinci.

8.6 Veľká Británia

Koncepcia a monitoring

Dodržiavanie sa samo osebe nemonitoruje. Regulačné úrady a orgány územnej samosprávy podľa 0ECD (2010d) sa výrazne odlišujú spôsobom monitorovania a evidencie dodržiavania regulácií, ale aj presnosťou týchto záznamov. Veľa regulátorov, najmä orgány územnej samosprávy si vypracovali systémy nakonfigurované podľa požiadaviek evidencie. Hlavný orgán posudzujúci kvalitu na úrovni územnej samosprávy, Komisia pre audit (Audit Commission), požaduje od orgánov územnej samosprávy sledovanie a oznamovanie nedodržiavania regulácie (nedodržiavania zhody s reguláciou).

Prístup Veľkej Británie ku koncepcii dodržiavania regulácií od publikovania Hamptonovej správy bol zameraný na opätovné zosúladenie prostriedkov na presadzovanie tak, aby inšpektori venovali viac času vysvetľovaniu, ako regulácie dodržiavať, v snahe minimalizovať riziko nedodržiavania regulácií zo strany podnikov. Toto je súčasne najpodstatnejšia časť prístupu k presadzovaniu regulácií založenom na riziku. Vyváženejší

prístup k inšpekciám vytvára priestor na pomoc podnikom lepšie pochopiť to, čo treba urobiť, aby boli v zhode s reguláciami.

Nový koncept presadzovania regulácií

Zodpovednosť za presadzovanie regulácií je rozdelená medzi regulačné úrady a orgány územnej správy, ktoré venujú štvornásobne viac času na inšpekcie ako regulátory. Poznatky z celej série revízií, ktoré prebehli v uplynulých rokoch viedli k prehodnoteniu prístupu k presadzovaniu regulácií a k potrebe vytvoriť presadzovaniu silnejší právny základ. Ten v súčasnosti tvorí Zákon o presadzovaní regulácií a sankciách za ich nedodržiavanie (Regulatory Enforcement and Sanctions Act) z roku 2008 spolu s Kódexom dodržiavania regulácií pre regulátorov (Regulators Compliance Code, 2008) ako praktická príručka pre regulátorov vydaná na základe zákona. Zákon ukladá povinnosti existujúcim regulátorom a splnomocňuje ministra uložiť podobné povinnosti ktorémukoľvek ďalšiemu regulátorovi s podmienkou, že nebudú predstavovať zbytočnú záťaž.

Hamptonova revízia

Hampton vo svojej správe z roku 2005 konštatuje, že hodnotenie rizika, v tom čase uznávané ako základ efektívnosti, nie je v praxi presadzovateľov využívané dostatočne (Hampton, P. 2005). Úroveň presadzovania regulácií nebola primeraná riziku, čo vplývalo na konkurencieschopnosť podnikov. Celý systém bol nedostatočne koordinovaný, aplikovanie regulácií bolo rozporuplné, praktický výkon nebol jednotný. V praxi sa používalo príliš veľa formulárov a požadovalo mnoho duplicitných informácií. Bolo treba zefektívniť výkon inšpekčnej činnosti. Odporúčania z tejto revízie, ktoré vláda všetky akceptovala, zmapovali rozsah nevyhnutných prác potrebných na komplexné nasadenie hodnotenia rizika regulátormi pri presadzovaní regulácií, ale aj orgánmi územnej správy.

Hampton tiež zdôraznil význam správne nastavenej štruktúry regulácie. Myslelo sa tým lepšie hodnotenie dopadov, ktoré by pomohlo ľahšie presadzovať a lepšie pochopiť regulácie, zjednocovanie regulátorov tak, aby tvorili jednoduchšiu a konzistentnejšiu štruktúru, menej regulátorov, lepšie koordinovanie služieb regulátorov orgánov územnej správy, zrozumiteľnejšie určovanie priorít v požiadavkách na regulovanie ministerstvami a ostatnými regulátormi a vyššia zodpovednosť v celom regulačnom systéme.

Odporúčania Hamptonovej správy

- Komplexné hodnotenie rizík musí byť základom všetkých programov zameraných na presadzovanie regulácií.
- Žiadna inšpekcia sa nemôže uskutočniť bez patričného zdôvodnenia a suma požadovaných údajov pre menej rizikové podnikanie musí byť nižšia ako pre rizikovejší biznis.
- Ušetrené zdroje z nepotrebných inšpekcií sa musia použiť na zlepšenie dodržiavania regulácií.
- Formulárov musí byť menej a jednoduchších.
- Vyžadované údaje vrátane návrhov formulárov musia byť skoordinované medzi regulátormi.
- Po ukončení návrhov nových regulácií musí byť plán ministerstva na zabezpečenie presadenia regulácií čo najefektívnejší a v súlade s princípmi uvedenými v tejto správe.
- Vysoký počet 31 regulátorov sa musí znížiť na sedem tematicky širšie koncipovaných úradov.

Vláda všetky odporúčania akceptovala. Konsolidácia regulátorov viedla napríklad k vytvoreniu OFCOMu (v oblasti komunikácií) a FSA (v oblasti finančných služieb - Financial

Services Authority). Ďalší zjednotený regulátor OFSTED (školská inšpekcia) znížil počet školských inšpektorátov z 11 na 4. Zlučovanie predstavoval značné úspory, ktoré pomohli ďalej skvalitňovať samotný proces a v neposlednom rade aj začať s novým prístupom k presadzovaniu regulácií.

Kódex dodržiavania regulácií pre regulátorov (Regulators Compliance Code)

Ide o praktickú príručku pre regulátorov vydanú na základe zákona, ktorej cieľom je zabezpečiť efektívnosť inšpekcií a presadzovania regulácií tak na strane regulátora, ako aj na strane regulovaných. Kódex pripisuje siedmim Hamptonovým princípom regulatórnej inšpekcie a presadzovania silu zákona:

- Regulátory si musia uvedomovať, že základnou súčasťou ich činnosti je nesťažovať, dokonca až podnecovať hospodársky rast a intervenovať len ak ide o jasný prípad, ktorý si vyžaduje ochranu.
- Regulátory a celý regulačný systém musia používať komplexné hodnotenie rizík na koncentráciu zdrojov do oblastí, ktoré to najviac potrebujú.
- Regulátory musia poskytovať oficiálne a dostupné pokyny a oznámenia nekomplikovane a za rozumnú cenu.
- Žiadna inšpekcia sa nesmie uskutočniť bez uvedenia dôvodu.
- Od podnikov sa nesmú vyžadovať nepotrebné informácie, ani tá istá informácia dvakrát.
- Podniky, ktoré sústavne porušujú regulácie musia byť rýchlo identifikované a musia čeliť primeraným a účinným sankciám.
- Regulátory musia niesť zodpovednosť za efektívnosť a účinnosť svojej činnosti, a to pri zachovaní nezávislosti v rozhodovaniach, ktoré robia.

V roku 2006 sa na základe Hamptonovej správy[69] uskutočnila revízia spôsobu sankcionovania nedodržiavania regulácií. Závery boli obsiahnuté v Macroryho správe o regulatórnych sankciách, v ktorej bolo okrem odporúčaní zadefinovaných aj šesť princípov (peňažného pokutovania) a sedem charakteristík dobrej regulatórnej politiky (Regulatory Justice: making sanctions more effective, 2006.).

Šesť princípov, podľa ktorých sankcia musí:

- navodiť zmenu správania priestupcu,
- odstrániť akýkoľvek finančný príjem alebo prospech z nedodržiavania regulácie,
- byť výsledkom citlivého vnímania a zvažovania, čo je primerané s prihliadnutím na konkrétneho priestupcu a povahu regulovanej veci, vrátane potrestania a pranierovania na verejnosti v prípade odsúdenia za spáchanie trestného činu,
- byť primeraná k povahe priestupku a výške spôsobenej škody,
- odstrániť škodu spôsobené nedodržiavaním regulácie,
- odstrašiť od nedodržiavania regulácie v budúcnosti.

Sedem charakteristík, podľa ktorých regulátory musia:

- zverejniť koncepciu presadzovania regulácií,
- merať nielen výstupy ale aj výsledky,
- obhajovať každoročne pred zúčastnenými stranami, ministrami a parlamentom spôsob presadzovania regulácií, pre ktorý sa rozhodli,
- sledovať presadzovanie a súvisiace aktivity vždy keď je to vhodné,
- presadzovať regulácie transparentným spôsobom,
- byť transparentní v spôsobe uplatňovania a rozhodovania o administratívnych pokutách,

[69] Hampton, P. (2005). Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement. (Dostupné na http://www.dti.gov.uk/files/file22988.pdf)

- vyhnúť sa "zvráteným ponukám" s cieľom ovplyvniť výber sankcie.

Odvolania

Možností podať voči rozhodnutiu odvolanie je viacero, napríklad odvolanie v správnom konaní, ombudsmani, porušenie základných ľudských práv, posúdenie zákonnosti rozhodnutia súdom.

Odvolania v správnom konaní

Vo vzťahu k rozhodnutiam súvisiacim s reguláciami ide o prvoinštančné konanie, ktoré sa využíva najčastejšie, a to ešte pred podaním odvolania voči rozhodnutiu správneho orgánu na súd. Každý orgán verejnej správy, ktorý rozhoduje o oprávnených záujmoch fyzických a právnických osôb, musí mať zreteľne odkomunikované a jednoducho použiteľné postupy odvolania voči svojim rozhodnutiam. Centrálny webový portál poskytuje ľahko dostupné informácie o možnostiach podať odvolanie s priamym prepojením na webstránky jednotlivých ministerstiev a ostatných úradov. Niektoré úrady majú svojho vlastného externého posudzovateľa (sudcu).

Ombudsmani

Druhou možnosťou podať odvolanie voči rozhodnutiu správneho orgánu je podanie sťažnosti ombudsmanovi. Väčšina orgánov verejnej správy patrí vo Veľkej Británii do jurisdikcie nezávislého ombudsmana. S cieľom skvalitniť služby ombudsmana uskutočnila vláda v roku 2007 reformu, ktorá umožňuje ombudsmanom spolupracovať na prípadoch, ktoré spadajú do jurisdikcie viac než jedného ombudsmana a spoločne prípad preskúmať a rozhodnúť.

Zákon o ľudských právach

Tento zákon je z roku 1998 a zavádza do britského právneho systému Európsky súd pre ľudské práva a predstavuje ďalšiu ochranu a väčšie možnosti odvolať sa proti regulačným rozhodnutiam. Britské súdy sú povinné rešpektovať súdne rozhodnutia Európskeho súdu v Štrasburgu vo vzťahu k Európskemu dohovoru o ľudských právach. Ak je zákon v rozpore s Európskym dohovorom o ľudských právach súdy ho vyhlásia za nekompatibilný, no nemôžu ho prepísať. V dôsledku takéhoto rozhodnutia súdu musí potom parlament prijať nevyhnutné zmeny.

Preskúmanie súdom

V prípade, ak už boli využité všetky možnosti a nie je možnosť sa ďalej odvolať nastupuje podanie a preskúmanie súdom. Takéto preskúmanie umožňuje sudcom, a prostredníctvom sudcov aj občanom o ostatným zúčastneným stranám, preskúmať zákonnosť konkrétneho ustanovenia alebo rozhodnutia, konania alebo nekonania vo vzťahu k výkonu verejnej funkcie. Správanie sa ústredných orgánov štátnej správy môže byť namietané na základe nezákonnosti ich konania, iracionálneho správania, alebo procesných pochybení. Takéto obvinenia musia mať oporu v procedúrach alebo zákonoch schválených parlamentom.

8.7 Odporúčania

S prihliadnutím na zaužívanú prax a uvedené príklady dobrej praxe v porovnávaných krajinách je možné sformulovať pre dodržiavanie, presadzovanie a odvolania v Slovenskej republike tieto odporúčania:

8.7.1 Vykonať prieskum na ministerstvách a v ostatných regulačných úradoch zameraný na súčasný stav, problémy a trendy v praxi dodržiavania a presadzovania regulácií.

9 Spolupráca na regulácii s EÚ

Dôležitosť transpozície regulácií EÚ sa pre členské štáty zvyšuje tým, ako narastá pomer národných regulácií, ktoré vznikajú na úrovni EÚ, voči vnútroštátnemu právu. Pri používaní termínu regulácia berieme do úvahy právne akty vo všeobecnosti, pričom ho vzťahujeme aj na nariadenia Spoločenstva (EC Regulations). Nariadenia EÚ sú všeobecne záväzné právne akty, ktoré majú priamu účinnosť vo všetkých členských štátoch. Úlohou nariadení je zabezpečiť uniformné vykonanie určitej časti primárneho práva. Nariadenia sú všeobecne záväzné pre európske inštitúcie, aj pre národné štáty, právne subjekty v rámci nich, a teda aj pre každého občana. Nariadenia majú prednosť pred vnútroštátnym právom a nevyžadujú si transpozíciu do právneho systému členskej krajiny. Záväznými sa stávajú dátumom ich zverejnenia v Úradnom vestníku.

Na rozdiel od nariadení si smernice EÚ vyžadujú transpozíciu do vnútroštátneho práva. Smernica nie je všeobecne záväzný normatívny akt. Je záväzná iba pre tú členskú krajinu EÚ, ktorej je adresovaná a vzhľadom na cieľ, ktorý má ňou byť dosiahnutý. Forma a spôsob, akým ju členský štát zrealizuje je plne v jeho réžii. Ak však krajina smernicu neimplementuje v stanovenom čase, hrozí jej postih od Komisie. Keďže Komisia môže postihnúť len obmedzené množstvo prípadov, jednotlivec sa môže svojich práv vyplývajúcich zo smerníc domáhať pred vnútroštátnymi súdmi.

Dôležitou otázkou je teda spôsob, akým sa dá zaručiť, že regulácie implementujúce právo EÚ budú verne odrážať účel, ktorý takéto právo sleduje, že nebudú vytvárať nové bariéry komplikujúce fungovanie spoločného trhu, že sa vyhnú „nadpráci“ (gold plating) v podobe iniciatívneho zavádzania ďalších nepotrebných prekážok sťažujúcich podnikanie a zaťažujúcich občanov. Je dobre, ak sa takáto transpozícia uskutoční v čo najkratšom čase, aby sa znížilo riziko právnej neurčitosti a neistoty, osobitne v podnikateľskom sektore.

Otázka územnej správy pod úrovňou ústrednej štátnej správy je dôležitá aj z hľadiska implementácie regulácií, ktoré majú pôvod v Bruseli. Medzi príklady takých regulácií, ktoré majú priamy dopad na územnú samosprávu patrí verejné obstarávanie, potravinová politika alebo ekologické štandardy. Dôležitá je tiež úloha nezávislých regulačných úradov, napr. vo vzťahu k reguláciám EÚ v sektoroch infraštruktúry. Celoštátny alebo regionálny či miestny pohľad na regulácie pripravované v Bruseli má svoj osobitný význam. Politika Lepšej regulácie s tým počíta a Európska komisia považuje hodnotenie dopadov za súčasť snahy o skvalitnenie regulácií EÚ. Pohľad zdola na efektívnosť týchto krokov môže len prispieť ku zlepšeniu celého procesu.

9.1 Česká republika

V rámci EÚ sa dôraz na Lepšiu reguláciu spája s oznámením Komisie z 21. Marca 2005 o Zlepšení právnej úpravy v oblasti rastu a pracovných miest v Európskej únii, v ktorom bola iniciatíva Lepšej regulácie označená za jeden z kľúčových faktorov úspechu pri napĺňaní cieľov Lisabonskej stratégie. V tomto oznámení Komisia vyzvala všetky členské krajiny k užšej spolupráci tak, aby sa zásady zlepšovania regulácie uplatňovali rovnomerne v celej EÚ. Preto aj Komisia vyzvala krajiny na prijatie národných stratégií a programov Lepšej regulácie a na vytvorenie inštitucionálnej základne zodpovednej za integrovaný systém vyhodnocovania ekonomických, sociálnych a environmentálnych dopadov legislatívy tvorenej na národnej úrovni.

V Českej republike vláda v reakcii na toto odporúčanie schválila zavedenie hodnotenia dopadov regulatórnej záťaže pri všetkých návrhoch právnych predpisov pripravovaných na úrovni vlády (uznesenie 877/2007).

Zaujímavá v tomto smere bola iniciatíva na podporu agendy Lepšej regulácie štyroch predsedníctiev EÚ v rokoch 2004 a 2005, konkrétne Írska, Holandska. Luxemburska a Veľkej Británie, ktoré v spoločnom vyhlásení označili agendu Lepšej regulácie za prioritu svojich, po sebe nasledujúcich, predsedníctiev v čele Rady EÚ.

Na túto iniciatívu nadviazali ďalšie predsedajúce krajiny, v roku 2006 Rakúsko a Fínsko a v nasledujúcich po sebe idúcich 18 mesiacoch Francúzsko, Česká republika a Švédsko (júl 2008 a rok 2009). Význam, ktorý tejto agende venovala Česká republika našiel svoje vyjadrenie v podpise Pražskej deklarácie Veľkou Britániou, Dánskom, Švédskom, Estónskom, Holandskom, Nemeckom a samozrejme Českou republikou 14.mája 2008 v Prahe. V deklarácii bol položený dôraz na pokračovanie Akčného programu znižovania administratívnej záťaže podnikateľov, na zlepšenie hodnotenia dopadov regulácií pripravovaných Európskou komisiou a včasné zapájanie zainteresovaných strán do procesu konzultácií k pripravovaným reguláciám.

Počas českého predsedníctva v Rade EÚ boli prijaté dva dokumenty. V reakcii na oznámenie Komisie o 3.strategickom prieskume agendy Lepšej regulácie to bola v marci 2009 Správa o pokroku v plnení agendy Lepšej regulácie z hľadiska hodnotenia dopadov nových iniciatív, Akčného programu znižovania administratívnej záťaže a viacročného programu komisie zameraného na zjednodušovanie právneho prostredia. V máji 2009 predložilo české predsedníctvo na schválenie Návrhy záverov k agende Lepšej regulácie, ktoré schválila Rada pre konkurencieschopnosť EÚ s tým, že v zlepšovaní regulácie sa bude pokračovať aj po nástupe novej Komisie v roku 2010.

9.2 Holandsko

Základné merania administratívnej záťaže na podnikanie ukazujú, že zhruba 40% tejto záťaže má pôvod v reguláciách EÚ (čiastočne alebo úplne), vrátane celého radu dôležitých

oblastí (napr. DPH, predpisy z oblasti účtovníctva a výkazníctva, pracovného prostredia, verejného obstarávania a potravinovej bezpečnosti. Merania záťaže na obyvateľov ukazujú, že okolo 23% tejto záťaže z hľadiska časovej náročnosti a 15% z hľadiska nákladov, má pôvod v reguláciách EÚ (OECD (2010a).

Vyjednávania o reguláciách EÚ

Inštitucionálny rámec a procesy

Všetky návrhy Európskej komisie sa prerokúvajú v pracovnej skupine pre hodnotenie nových návrhov komisie (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstelln - BNC). Každé ministerstvo má v tejto skupine, ktorej predsedá ministerstvo zahraničných vecí, svojho zástupcu. V skupine sa rozhoduje o tom, ktoré ministerstvo bude viesť vyjednávania a následnú transpozíciu regulácie a ktoré ďalšie ministerstvá budú na tom participovať.

Pracovná skupina pripravuje pozíciu Holandska pre negociácie, s dôrazom na proporcionalitu a subsidiaritu. V tomto štádiu sa tiež prihliada na implikácie regulácie vo vzťahu k územnej samospráve alebo na regulačné úrady. Združenie holandských miest a obcí (Vereniging van Nederlandse Gemeeten - VNG) a združenie provincií (Inter Provinciaal Overleg - IPO) sú tiež členmi tejto skupiny.

Výstup pracovnej skupiny v podobe návrhu sa posiela koordinačnému výboru (CoCo) na zaujatie stanoviska a po odsúhlasení sa predkladá na rokovanie vlády. Po schválení vládou sa pozícia posiela do parlamentu a osobitne poslancom Európskeho parlamentu za Holandsko. Koordinačnému výboru CoCo predsedá štátny tajomník ministerstva zahraničných vecí, ktorý sa pravidelne zúčastňuje na zasadaniach vlády.

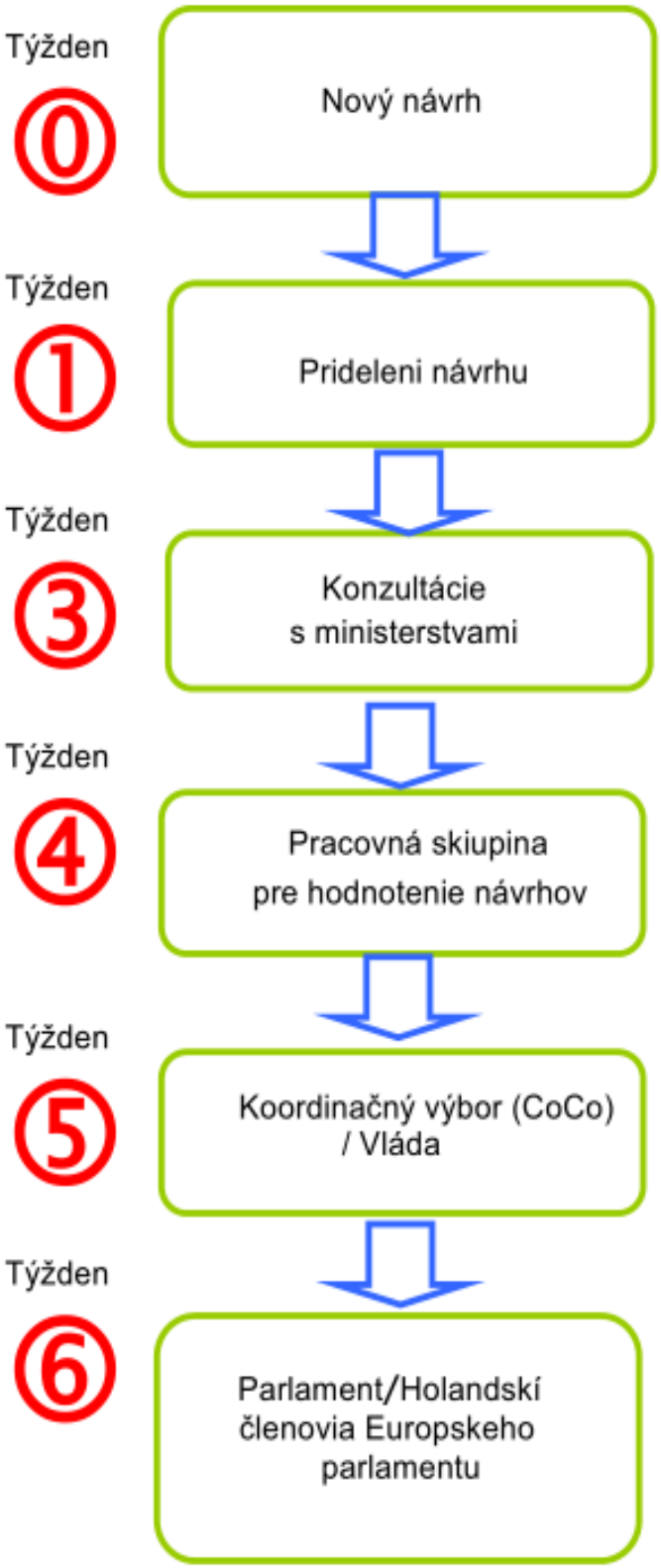
Systém pripomienkovania EU regulácií sa zdokonaľoval od roku 2007 pod patronátom SRR (skupiny pre regulatórnu reformu) v podobe revidovaných smerníc pre prípravu národnej

pozície k rokovaniam o nových návrhoch EÚ. V súčasnosti je hlavným prínosom tohto koordinovaného úsilia systematické a včasné zasahovanie do rozhodovacieho procesu s cieľom podstatne znížiť regulatórnu záťaž, ktorá vyplýva z nových návrhov EÚ. Štruktúra prijímania rozhodnutí je na obr.

Úloha parlamentu

Dialóg parlamentu s vládou podstatne ovplyvňuje negociačný proces a neobmedzuje sa len na formálne schválenie negociačnej pozície vlády. Vláda zasiela parlamentnému výboru pre európske záležitosti návrh EÚ spolu s predkladacou správou (zhodnotenie návrhu a vypracovanie národnej pozície spolu s odôvodnením) a analýzou finančných a iných dopadov na Holandsko. Takáto informácia sa posiela aj na ostatné parlamentné výbory. Je na výboroch, či takýto materiál zaradia na prerokovanie. Výbor pre európske záležitosti rieši predovšetkým horizontálne otázky všeobecného charakteru, sektorové otázky zostávajú v kompetencii špecializovaných výborov. Výbory neprijímajú uznesenie ani nepripravujú formálny mandát na zadefinovanie pozície vlády na rokovaniach Európskej rady. Skôr sa zameriavajú na diskusiu so zodpovedným ministrom pred každým zasadaním Európskej rady s tým, že dohodnuté postoje vyjadrí vo svojich stanoviskách. Vláda venuje výsledkom takýchto diskusií s poslancami pozornosť aj preto, lebo je povinnosťou ministra informovať parlament o stanoviskách uplatnených na každom zasadaní Európskej rady (ide o uplatňovanie princípu dôvery medzi vládou a parlamentom).

Obr.7 - Štruktúra prijímania rozhodnutí



Parlament má pochopiteľne aj priame kontakty s Bruselom a ostatnými národnými parlamentmi. Má svoje vlastné zastúpenie v Bruseli, ktoré vykonáva tzv. kontrolu subsidiarity a výsledky komunikuje priamo s Európskou komisiou.

Ex-ante hodnotenie dopadov (fáza negociácie)

V podstate neexistuje povinnosť alebo formálna úprava predkladania hodnotenia dopadov ku každému návrhu regulácie EÚ.

V prípade návrhov EÚ s výrazným dopadom na vnútroštátne právo sa vypracúva osobitné hodnotenie dopadov, ktoré je základom pre vypracovanie národnej pozície k návrhu EÚ.

Transpozícia regulácií EÚ

Inštitucionálny rámec a procesy

Transpozícia sa riadi dvoma zásadami. Prvou je zodpovednosť konkrétneho ministerstva. Druhou podpora centrálnej monitorovacej štruktúry zodpovednej za koordináciu ďalšieho postupu.

Okrem priamej zodpovednosti za transpozíciu je povinnosťou ministerstva aj správne a načas implementovať regulácie EÚ aj na úrovni miestnej štátnej správy, územnej samosprávy a v pôsobnosti regulačných úradov. Ministerstvo rieši tiež odstraňovanie nesúladu vyplývajúceho z platných právnych predpisov národného práva.

Transpozícia je koordinovaná a monitorovaná medzirezortnou komisiou pre európske právo (Interdepartementale commissie Europeed recht - ICER) a subkomisiou ICER-I v pôsobnosti ministerstva spravodlivosti. Členmi týchto komisií sú zástupcovia všetkých ministerstiev. Hneď po prijatí regulácie EÚ pripraví zodpovedné ministerstvo plán

implementácie, ktorý predkladá subkomisii ICER-I. Tento návrh plánu, ktorý obsahuje časový harmonogram všetkých krokov a činností, sa po prerokovaní doplní o pripomienky ostatných ministerstiev.

Holandský prístup spočíva v snahe vyhnúť sa miešaniu implementácie nariadení EÚ s cieľmi vnútornej politiky. Všeobecne platí, že legislatíva, ktorou sa implementujú nariadenia EÚ, sa nesmie využívať alebo rozširovať na zastrešenie problémov vnútroštátnej politiky s cieľom vyhnúť sa omeškaniu s implementáciou. Tomu sa nedá vždy zabrániť a toto pravidlo ani nevylučuje separátne legislatívne návrhy súvisiace s riešením potrieb národnej politiky.

Právne ustanovenia a úloha parlamentu

Neexistuje osobitný legislatívny nástroj na transpozíciu nariadení EÚ. Národné legislatívne postupy sa vo všeobecnosti zjednodušujú s prihliadnutím na legislatívu, ktorá výhradne slúži na implementáciu nariadení EÚ.

Ex-ante hodnotenie dopadov (fáza transpozície)

Návrhy na implementáciu podliehajú zjednodušenému hodnoteniu dopadov za predpokladu, že na dôkladnejšiu diskusiu nie je dostatočný priestor. Dopady na podnikanie iniciované a podporované skupinou SRR sú najdôležitejším prejavom takejto kontroly.

Monitorovanie transpozície

Plány implementácie schválené ICER-I sa okamžite zaraďujú do elektronickej databázy s názvom I-Timer. Táto databáza obsahuje termíny ukončenia implementácie a normatívne dátumy krokov, ktoré treba vykonať v rámci legislatívneho procesu. Databáza poskytuje prehľad o tom, ktoré termíny implementácie boli dodržané a ktoré vypršali. Štátny tajomník ministerstva pre európske záležitosti posiela v štvrťročných intervaloch parlamentnému výboru pre európske záležitosti správu o výsledkoch implementácie. Uvádza

sa v nej ktoré nariadenia boli implementované a ktoré zostávajú nevyriešené. Dôvody omeškania sa v správe podrobne uvádzajú. Aj keď sa osobitne nevedie databáza sadzieb za transpozíciu, na konci každého roka sa v správe uvádza porovnanie sadzieb s predchádzajúcim rokom. Z toho je vidieť, že účinnosť transpozície sa neustále zvyšuje, a to či už ide o počty alebo priemerný čas oneskorenia.

Rýchlosť transpozície

Rýchlosť transpozície sa líši podľa problematiky a podľa právneho nástroja použitého na implementáciu nariadenia EÚ. Vo väčšine prípadov sa používa odhad "od oka" a vo všeobecnosti implementácia nariadenia EU v prípade, že si vyžaduje zákon trvá 18 mesiacov, ak stačí nariadenie 6 mesiacov a v prípade vyhlášky ministerstva sú to 3 mesiace.

Korelácia s národnými reguláciami

Legislatíva potrebná na implementáciu nariadení EÚ musí určiť koreláciu medzi ustanoveniami vnútroštátnych nariadení a nariadení EÚ.

Zdvojovanie

Konzistencia národnej legislatívy s nariadeniami EU je súčasťou legislatívnej kvality požadovanej ministerstvom spravodlivosti. Kontrola tejto kvality sa koncentruje na možnú nezlučiteľnosť vnútroštátneho práva s právom EÚ. Navyše ďalšia subkomisia ICER, a to ICER-H monitoruje právnu prezieravosť európskeho súdu vo vzťahu k rozhodnutiam, ktorú môžu potvrdiť potrebu doplnenia národnej legislatívy alebo zaužívanej praxe.

"Pozlacovanie" (Goldplating)

Od hodnotenia dopadov EU regulácií na podniky sa očakáva, že sa v ňom bude venovať primeraná pozornosť aj otázke tzv.pozlacovania (vykonávania nadpráce označovanej

v anglickej terminológii ako goldplating). Počet sťažností na takúto nadprácu rástol až do roku 2006 v ktorom sa ukázalo, že zo 105 sťažností na "pozlacovanie" bolo len 16 akceptovaných ako opodstatnené.

Interface Lepšej regulácie na úrovni EÚ

Holandsko je jednoznačným podporovateľom agendy Lepšej regulácie. Osobitné úsilie bolo vynaložené na problematiku znižovania administratívnej záťaže, a to tak na podnikanie, ako aj na občanov. Holandsko vypracovalo celý rad odporúčaní pre Európsku komisiu ako znižovať záťaž a stanovovať realistické ciele znižovania. V súvislosti so znižovaním záťaže na podnikanie to boli tri návrhy. V kontexte lisabonskej stratégie to bolo položenie dôrazu na stratégiu zvyšovania rastu a konkurencieschopnosti, ďalej preventívne predchádzanie zvyšovania záťaže, ktorej pôvodcom je EÚ a znižovanie záťaže vyplývajúcej z existujúcej regulácie EÚ.

9.3 Nemecko

Vplyv regulácií, ktoré majú pôvod v Európskej únii, je významný (OECD (2010c). Nemecký právny systém je výrazne ovplyvnený právom EÚ. V niektorých oblastiach, napríklad v poľnohospodárstve alebo v životnom prostredí, sa tento vplyv vzťahuje až na 80% z celkového počtu regulácií. Merania administratívnej záťaže pre podniky ukázali, že regulácie, ktoré majú medzinárodný základ alebo pôvod v EÚ, dosiahli sumu 25 mld. EUR, čo je zhruba polovica celkovej ročnej administratívnej záťaže pre podniky. Podobne ako vo väčšine ostatných krajín EÚ, nemá federálna vláda jednotnú politiku riadenia európskych záležitostí. Každé federálne ministerstvo zodpovedá za svoju oblasť pôsobnosti. Koordinácia sa realizuje prostredníctvom federálneho ministerstva zahraničných vecí a federálneho ministerstva hospodárstva. Významnú úlohu zohráva aj spolkový parlament, ktorý môže v priebehu negociácií nahradzovať federálnu vládu.

Transpozícia EÚ regulácií

Zodpovednosť za implementáciu legislatívy EÚ je rozložená v súlade s rozdelením kompetencií medzi federálnu vládu a spolkové krajiny. Návrhy, ktorými sa implementuje legislatíva EÚ sú pripravované federálnym ministerstvom zodpovedným za danú oblasť. Pri schvaľovaní národnej legislatívy na báze legislatívy EÚ zodpovedné ministerstvo určuje, či je návrh regulácie v súlade s európskou legislatívou, v prípade pochybností celú záležitosť konzultuje s ministerstvom hospodárstva, ministerstvom spravodlivosti a ministerstvom zahraničných vecí.

Vo fáze transpozície sa do schvaľovania legislatívy implementujúcej smernice EÚ zapájajú obidve komory spolkového parlamentu. Za organizačné záležitosti v procese transpozície zodpovedajú federálne ministerstvá. V prípade schválenej legislatívy EÚ sa robí hodnotenie dopadov automaticky, keďže transpozícia do vnútroštátneho práva sa robí prostredníctvom vnútroštátneho právneho úkonu.

Za monitorovanie transpozície zodpovedá ministerstvo hospodárstva a technológie, ktoré dohliada na implementáciu legislatívy EÚ na federálnej úrovni. Každé ministerstvo, na ktoré sa priamo vzťahuje právny úkon EÚ, zodpovedá za dohľad nad implementáciou príslušnej legislatívy EÚ.

Dôležitú úlohu v tomto procese zohráva aj NRCC, ktoré úzko spolupracuje s Európskou vysokopostavenou skupinou nezávislých strán riešiacich administratívnu záťaž (European High-Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, skrátene tzv.Stoibergova skupina). Súčasne je to aj rešpektovaná referenčná inštitúcia v rámci medzivládneho dialógu medzi členskými štátmi EÚ, udržiavajúca pravidelné kontakty s podobnými orgánmi nezávislého dohľadu v Holandsku, Švédsku a Českej republike, a rovnako tiež so zástupcami Európskej siete SCM. NRCC sa tiež aktívne zapája do riešenia otázok politiky EÚ týkajúcich sa Lepšej regulácie.

9.4 Slovenská republika

Ministerstvo hospodárstva dôsledne presadzuje politiku zlepšovania podnikateľského prostredia v súlade s odporúčaniami Európskej únie (ďalej len „EÚ“) a Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (ďalej len „OECD“). Prioritou politiky zlepšovania podnikateľského prostredia je analyzovať spôsob a obsah implementácie regulácií EÚ do právneho poriadku Slovenskej republiky.

9.5 Švédsko

Podľa OECD (2010b) vo Švédsku, podobne ako v ostatných krajinách EÚ, má veľká časť regulácií pôvod v reguláciách EÚ. Predpokladá sa, že predstavujú zhruba polovicu administratívnej záťaže pre podniky, čo zodpovedá odhadu, ku ktorému dospeli zodpovedné ministerstvá a vládne agentúry. Odhad NNR je vyšší a blíži sa k 60%.

Pred negociovaním v Rade EÚ pripravia jednotlivé ministerstvá pozičný dokument pre vládu. Tento proces je upravený smernicou. Zahŕňa predchádzajúce konzultácie so zainteresovanými stranami a koordináciu s ostatnými ministerstvami. Návrh regulácií EÚ potom cirkuluje medzi zainteresovanými stranami. V prípade konfliktu sa problém rieši na politickej úrovni. Skôr než ministerstvo predstaví svoj návrh v parlament a následne v EÚ, musí ho konzultovať s úradom vlády, ministerstvom zahraničných vecí a ministerstvom financií.

Parlamentný výbor pre záležitosti EÚ zasadá týždenne, je informovaný vládou a vyjadruje svoje pohľady na navrhovanú negociačnú pozíciu. Daný problém konzultuje s ďalšími zainteresovanými parlamentnými výbormi. Ak väčšina členov výboru nesúhlasí s negociačnou pozíciou, musí ju vláda primerane zmeniť.

K transpozícii smernice EU do vnútroštátneho práva sa zriaďuje osobitný výbor. Návrh na transpozíciu sa rozosiela zúčastneným stranám a záujmovým stranám na vyjadrenie v lehote do troch mesiacov a ich názory a stanoviská k návrhu sa berú do úvahy pri jeho ďalšom spracovaní.

Inštitucionálny rámec formujú ministerstvá, ktoré podľa svojej pôsobnosti pripravujú transpozíciu. Ak ide o prierezovú záležitosť, určí sa jedno ministerstvo zodpovedné za riadenie celého procesu. V rámci plánovania transpozície sa berú do úvahy aj aktivity, ktoré je treba zrealizovať na regionálnej a miestnej úrovni.

9.6 Veľká Británia

Podiel regulácii, ktoré majú pôvod v EÚ na celkovej regulatórnej záťaži sa vo Veľkej Británii odhaduje na približne 50% (OECD (2010d). Zamestnanci legislatívy na ministerstvách spájajú zvyšujúce sa pracovné zaťaženie práve s nárastom právnych predpisov EÚ. Do úvahy však treba brať aj spôsob, akým sa regulácie EÚ transponujú do vnútroštátneho práva.

Inštitucionálny rámec a procesy

Tradičná a pretrvávajúca inštitucionálna štruktúra britskej štátnej služby dlhodobo efektívne podporuje procesy prebiehajúce na úrovni vlády. Sekretariát pre európske a globálne záležitosti pri úrade vlády v spolupráci so Skupinou právnych poradcov úradu vlády (Cabinet Office Legal Advisers - COLA) aranžuje tento proces a koordinuje spoluprácu a dohodu medzi ministerstvami vždy keď je to potrebné. Úrad vlády spolupracuje s Exekutívou Lepšej regulácie (BRE) pri vypracúvaní vládnej politiky k účasti na riadení regulácií, ktoré majú pôvod v EÚ. Ministerstvá majú svoje organizačné útvary pre agendu Lepšej regulácie a pri vláde je zriadený výbor (NSID EU Committee) ktorý koordinuje vypracovanie negociačnej pozície, transpozíciu a dohody v týchto otázkach.

Úloha parlamentu

Parlament nemôže priamo meniť návrhy EÚ. Napriek tomu je koordinácia pri vypracúvaní negociačnej pozície vlády k návrhom predpisov EÚ spoločnou zodpovednosťou vlády a parlamentu. Kontrolné výbory obidvoch snemovní parlamentu musia prerokovať pozíciu, ktorú vláda zaujme k jednotlivým návrhom ešte pred hlasovaním vlády v Rade ministrov EÚ. Parlament tak môže odmietnutím súhlasného stanoviska (schválením výhrady) uplatniť svoj vplyv na pozíciu vlády pred rokovaním v Rade ministrov EÚ. V tomto procese zohrávajú dôležitú úlohu viaceré parlamentné výbory:

- Osobitný výbor pre európsku legislatívu Snemovne reprezentantov prerokúva všetky návrhy Európskej komisie z hľadiska právnej a politickej dôležitosti. Rozprava prebieha najčastejšie v jednom z troch pridružených Európskych stálych výborov.
- Osobitný výbor pre európske spoločenstvá Snemovne lordov a jeho šesť podvýborov rovnako prerokúva všetky návrhy Európskej komisie.
- Spoločný výbor pre zákonné predpisy pripomienkuje právnu čistotu každého predpisu sekundárnej legislatívy, ktorým sa transponuje smernica EÚ.
- Výbor pre opodstatnenosť zákonných predpisov Snemovne lordov ako jediný parlamentný výbor zvažuje, či transpozícia EU legislatívy ju aj správne implementuje, napr. spôsobom ktorý je efektívny a pritom nevytvára žiadnu významnú záťaž pre podnik alebo úrad.

Ex-ante hodnotenie dopadov (vo fáze negociácie)

Vláda pristupuje k právnym predpisom EÚ rovnako ako ku vnútroštátnej legislatíve. Hodnotenie dopadov sa preto vyžaduje pri návrhoch regulácií EÚ preto, aby sa určila negociačná pozícia Veľkej Británie (je to zdôraznené tak v usmernení o hodnotení dopadov, ako aj v príručke pre transpozíciu predpisov EÚ). Úradníci majú usmernenie, podľa ktorého

musia začať s hodnotením dopadov navrhovanej smernice Európskej komisie čo najskôr po jej schválení. Hodnotenie dopadov musí tvoriť prílohu listu zodpovedného ministra pre príslušný vládny výbor, ktorý pripravuje pozíciu vlády na rokovania v Bruseli.

Transpozícia regulácií EÚ

Podnikateľský sektor dlhodobo kritizuje vládu za spôsob akým transponuje legislatívu EÚ a stavia podniky do konkurenčnej nevýhody v Európe. Na začiatku sa výhrady týkali najmä aktivít, ktoré pridávali a zvyšovali zbytočnú záťaž, konkrétne zbytočné "pozlacovanie" regulácií, zbytočne rýchlu implementáciu regulácií a udržiavanie vyššie hodnotených regulácií bez zmien. Vláda reagovala (2005) revíziou existujúcich regulácií, ktoré majú pôvod v predpisoch EÚ spolu s opatreniami smerujúcimi k odbúravaniu zbytočnej záťaže, jej znižovaniu a zjednodušovaniu celého systému.

V roku 2006 bola publikovaná Davidsonova správa, ktorá odhalila celý rad oblastí zrelých na zlepšenie a zároveň konštatovala, že podniky sa často sťažovali na koncepciu vlády a nie na regulácie, ktoré priamo ovplyvňovali túto koncepciu, a nepotvrdila ani "pozlacovanie" predpisov v takom rozsahu, ako ho uvádzali podniky. Medzi opatreniami tejto správy, ktoré vláda akceptovala, boli napr.:

- Konkrétne návrhy na zjednodušenie v desiatich oblastiach legislatívy, vrátane predaja spotrebiteľom, finančných služieb, dopravy, potravinovej bezpečnosti, odpadovej legislatívy a pod. Väčšina týchto odporúčaní sa aj v súčasnosti realizuje v plánoch ministerstiev na zjednodušovanie právnych predpisov.
- Konkrétne návrhy na odovzdávanie a využívanie dobrých skúseností z praxe transpozície predpisov.

Inštitucionálny rámec a procesy

Každé ministerstvo má svoju zodpovednosť v rozsahu zverených kompetencií. Davidsonova správa viedla ku komplexnej revízii vládnej príručky o transpozícii pre úradníkov, do ktorej sa zakomponovala väčšina navrhovaných opatrení. Táto príručka si kladie za cieľ pomôcť externým zúčastneným stranám vrátane občanov lepšie pochopiť vládnu politiku týkajúcu sa implementácie regulácií a zodpovednosť jednotlivých ministerstiev.

Príručka o transpozícii obsahuje kontrolný zoznam otázok a prehľadný postup jednotlivých krokov. Zahŕňa tak negociácie ako aj transpozíciu a zdôrazňuje najmä tieto body:

- Začni s prípravou implementácie včas, teda hneď ako začne Európska komisia pracovať na návrhu, najneskôr v štádiu začatia negociácií v Európskej rade. Je príliš neskoro, ak už bola smernica schválená v Rade a musí byť transponovaná.
- Urob hodnotenie dopadov pre finálnu verziu negociačnej pozície Veľkej Británie s uvedením rizík, nákladov a prínosov.
- Vyhni sa prekročeniu nevyhnutného minima potrebného na dodržanie smernice. Prípady, v ktorých to nie je možné treba odôvodniť vyčerpávajúcou analýzou náklady - prínosy a konzultáciami so zúčastnenými stranami. Každé "pozlacovanie" musí byť riadne zdôvodnené v analýze dopadov a musí sa na tieto prípady upozorniť Exekutíva Lepšej regulácie BRE (ak je s nimi spojená výrazná záťaž) a návrhy musí schváliť Zbor poradcov pre regulatórnu zodpovednosť (Panel for Regulatory Accountability - PRA).
- Pomenuj tie ministerstvá, úrady a zúčastnené strany, ktoré majú záujem o danú problematiku od začiatku a koordinuj ich zapojenie vo fáze negociácií a implementácie.

- Nepredbiehaj nastávajúce EÚ regulácie pripravovaním legislatívy v tej istej oblasti.
- Podnecuje Európsku komisiu na publikovanie svojich akčných plánov a cestovných máp tak, aby sa včas dostali k zúčastneným stranám. Podnecuj britských akcionárov a zúčastnené strany k väčšej účasti na aktivitách inštitúcií EÚ. Kontroluj hodnotenie dopadov vykonávané Európskou komisiou aj v oblasti zvažovania širších možností koncepčného riešenia, vrátane legislatívnych alternatív a zvažovania väčšieho rizika pri voľbe medzi konaním alebo nekonaním v uvažovanej oblasti.
- Riaď sa princípmi presadzovania regulácií podľa rizika uvedenými v Hamptonovej správe.

Zákonné ustanovenia a úloha parlamentu

Právo Európskej únie vrátane legislatívnych nástrojov podľa zmlúv EÚ akými sú smernice, nariadenia a rozhodnutia Európskeho súdneho dvora sú účinné v plnom rozshu v práve Veľkej Británie a majú vyššiu právnu silu pred ostatnými zákonmi krajiny. Legislatívu, ktorou sa implementujú povinnosti EÚ do vnútroštátneho práva schvaľuje vo všeobecnosti parlament a prostredníctvom sekundárnej legislatívy ministerstvá na základe splnomocnenia v takomto zákone. Parlament, prostredníctvom svojich výborov, zohráva pri schvaľovaní regulácií použitých na transponovanie regulácií s pôvodom v EÚ, dôležitú úlohu.

Ex-ante hodnotenie dopadov (vo fáze transpozície)

Po zavedení smernice sa pôvodné hodnotenie dopadov musí aktualizovať.

9.7 Odporúčania

S prihliadnutím na zaužívanú prax a uvedené príklady dobrej praxe v porovnávaných krajinách je možné sformulovať pre spoluprácu na regulácii medzi Európskou úniou a Slovenskou republikou tieto odporúčania:

9.7.1 Vypracovať smernice o aplikovaní hodnotenia dopadov na regulácie EÚ vo fáze ich transpozície tak, aby sa zabezpečilo, že zahrnutie smerníc EÚ nebude duplicitné s vnútroštátnym právom a nebude vytvárať zbytočnú záťaž.

9.7.2 Zvážiť formalizáciu procesu informovania územnej samosprávy a jej zapojenie do legislatívneho procesu na úrovni EÚ v počiatočnej fáze prípravy novej regulácie. Zaviesť v tomto zmysle jasnú a jednotnú techniku tvorby právnych predpisov integrujúcich legislatívu EÚ do vnútroštátneho práva.

10 Spolupráca na regulácii s územnou správou

Výrazom snahy o efektívne riadenie procesu tvorby regulácií je aj jeho viacúrovňové riadenie, ktoré berie do úvahy všetky úrovne správy, ktoré v krajine existujú pod úrovňou ústrednej štátnej správy. Píše sa o tom už v usmernení OECD z roku 2005 Hlavné princípy regulatórnej kvality a výkonnosti (Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance) kde sa konštatuje, že „ agendu Lepšej regulácie treba podporovať na všetkých úrovniach verejnej správy, zlepšovať koordináciu a eliminovať prekrývanie kompetencií medzi regulátormi a jednotlivými úrovňami verejnej správy (OECD (2005).

Jednotlivé krajiny sa snažia hľadať spôsoby ako skvalitniť riadenie regulácií bez ohľadu na to, či sú to federácie, unitárne štáty, republiky alebo konštitučné monarchie. V každej z porovnávaných krajín sú mnohé komplexné úlohy zverené do pôsobnosti orgánov územnej samosprávy, či už ide o kompetencie v oblasti sociálnych služieb, zdravotníckej starostlivosti, vzdelávania, bývania, územného plánovania a stavebného poriadku či ochrany životného prostredia. Všetky tieto agendy majú priamy dosah na prosperitu v privátnom sektore alebo medzi občanmi. Význam týchto nižších úrovní spravovania spoločnosti preto neustále narastá. Regionálna a miestna úroveň samosprávy potrebuje oveľa väčšiu flexibilitu v úsilí o napĺňanie cieľov v oblasti hospodárstva, spoločenského rozvoja a ekológie s prihliadnutím na ich geografické a kultúrno-historické osobitosti. Potom je namieste aj postupné zvyšovanie ich zodpovednosti za implementáciu regulácií EÚ.

V kontexte EÚ si viacúrovňová regulatórna politika vyžaduje delegovanie väčšieho rozsahu kompetencií na jednotlivé úrovne územnej samosprávy, či už v oblasti primárneho práva a následne aj prijímania regulácií nižšej právnej sily, ale aj v oblasti transpozície regulácií EÚ, kompetencií v oblasti presadzovania alebo vymáhania regulácií alebo v oblasti

poskytovania verejných služieb. S tým súvisí aj vytváranie dostatočných kapacít na tvorbu kvalitných regulácií a koordinačných mechanizmov medzi aktérmi na jednotlivých úrovniach.

10.1 Česká republika

Postavenie a pôsobnosť územnej samosprávy vymedzuje národná legislatíva. Na úrovni EÚ neexistujú žiadne pravidlá, ktoré by samosprávu regulovali. Existujú len dve výnimky. Jednou sú miestne vyhlášky a nariadenia, ktoré musia byť v súlade so smernicami a nariadeniami EÚ a druhou voľby, kde právo voliť a byť volený vo voľbách do zastupiteľstiev územnej samosprávy majú všetci občania EÚ s trvalým bydliskom v danej obci alebo vyššom územnom celku.

10.2 Holandsko

Viacúrovňová správa regulácie sa podľa OECD (2010a) týka aktivít súvisiacich s tvorbou pravidiel a postupov ich dodržiavania na všetkých úrovniach verejnej správy. V mnohých krajinách sú na územnú samosprávu prenesené dôležité kompetencie, ktoré predstavujú významnú súčasť zabezpečovania a poskytovania verejných služieb, napríklad sociálnych služieb, vzdelávania, zdravotnej starostlivosti, bývania, plánovania, stavebného poriadku a životného prostredia.

Vydávanie povolení alebo udeľovanie licencií patrí na tejto úrovni k hlavným aktivitám, ktoré majú priamy dopad na vytváranie podmienok na podnikanie a prácu občanov. Orgány územnej samosprávy potrebujú pružne reagovať na vytváranie podmienok umožňujúcich dosahovať ciele v oblasti hospodárstva, sociálnych záležitostí alebo ochrany životného prostredia. Súčasne na ne môžu byť kladené aj vyššie nároky a vyššia zodpovednosť za implementáciu nariadení EÚ. To všetko si vyžaduje zodpovedné zvažovanie:

- alokácie alebo zdieľania regulatórnej zodpovednosti na rozličných úrovniach verejnej správy - od zodpovednosti za tvorbu primárneho práva, sekundárneho práva alebo za transpozíciu predpisov Európskej komisie až po zodpovednosť za dohľad alebo vynucovanie národných alebo územných regulácií alebo zodpovednosť za poskytovanie služieb,
- schopností a možností produkovať kvalitnú reguláciu na týchto úrovniach,
- koordinačných mechanizmov medzi rozličnými úrovňami správy, ale aj horizontálne na rovnakých úrovniach.

Štruktúra, kompetencie a financovanie územnej samosprávy

Holandsko je decentralizovaný unitárny štát s tromi úrovňami verejnej správy. Administratívne je rozdelené na 12 provincií a 441 municipalít. Každá provincia a municipalita má svoje volené zastupiteľstvo na čele s guvernérom provincie (splnomocnencom kráľovnej) a starostom (menovaným vládou). Zodpovednosť za koordináciu spolupráce s územnou samosprávou má ministerstvo vnútra. Štyri najväčšie mestá Amsterdam Rotterdam, Haag a Utrecht komunikujú priamo s vládou a ministerstvami, ostatné menšie municipality zastupuje ich združenie VNG. Možnosti týchto municipalít aktívne participovať na agende Lepšej regulácie sú výrazne obmedzené.

Kompetencie územnej samosprávy

Orgány provincií a municipalít plnia dôležité funkcie pri implementácii a dodržiavaní (vrátane inšpekcie) regulácií. Veľa kontrolných funkcií plnia samosprávy, s výnimkou potravinovej bezpečnosti, bezpečnosti a ochrany zdravia a práce. Majú tiež limitované právomoci pri vydávaní vlastných regulácií v podobe všeobecne záväzných nariadení v rozsahu originálnych samosprávnych kompetencií. Úrady provincií implementujú celý rad vládnych vyhlášok a nariadení v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Orgány provincií

zodpovedajú za riadenie životného prostredia, priestorové plánovanie, zásobovanie energiami, sociálnu prácu, šport a kultúru. Orgány municipalít zodpovedajú za zásobovanie vodou, dopravu, bývanie, verejné školy, sociálne služby, zdravotnícku starostlivosť, šport, rekreáciu a kultúru.

Financovanie územnej samosprávy

Provincie a municipality majú dva zdroje hlavných príjmov - prvým sú miestne dane a poplatky, ktoré tvoria zhruba 20% celkových príjmov municipalít, a druhým vládne dotácie. Podstatná časť týchto centrálnych dotácií je účelovo viazaná avšak k dispozícii majú municipality aj blokové granty zo spoločných fondov provincií a municipalít, ktoré môžu použiť podľa vlastného uváženia. Municipality zostavujú svoj rozpočet každoročne podľa nariadenia o rozpočtovej zodpovednosti pre provincie a municipality.

Politika Lepšej regulácie na miestnej úrovni

Pre agendu Lepšej regulácie na miestnej úrovni je rozhodujúca dohoda medzi vládou a municipalitami (Bestuursakkoord), ktorá sa uzatvára na začiatku nastúpenia vlády so združením holandských municipalít VNG (všetky municipality sú členom združenia) v súlade s Koaličnou dohodou. Jej obsahom je požiadavka na 25% zníženie administratívnej záťaže uvalenej na občanov a obchodné spoločnosti municipalitami. Rovnako platí požiadavka na 25% redukcie administratívnej záťaže medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy. Súčasťou dohody je aj spoločne vypracovaný akčný plán, podľa ktorého sa táto dohoda realizuje.

Súčasťou akčného plánu je celý rad konkrétnych úloh, napr. príprava modelových regulácií, ktoré pripravuje VNG vždy, keď treba implementovať nové úlohy. VNG prípravu týchto modelových regulácií konzultuje so zainteresovanými stranami a používa na výpočet

administratívnej záťaže model SCM. Municipality majú k dispozícii e-formuláre na online použitie, čím sa dosahuje jednotná implementácia všetkými municipalitami.

Existuje tiež zmiešaná pracovná skupina štátna správa - samospráva, ktorá rieši záťaž produkovanú ústrednou štátnou správou. Prax ukázala, že municipality dostávajú každý druhý deň ministerský obežník a podľa uskutočnených meraní administratívnej záťaže až 90% záťaže produkovanej municipalitami má pôvod v plnení úloh preneseného výkonu štátnej správy. Len zvyšných 10% z celkovej administratívnej záťaže má pôvod v plnení originálnych kompetencií samosprávy.

Pozornosť sa tiež venuje zjednodušovaniu spôsobu financovania municipalít z úrovne centrálnej vlády, a to namiesto špecifických platieb na výkon delegovaných úloh priamymi platbami do spoločného fondu municipalít.

Za pozornosť stojí aj webstránka[70], ktorú prevádzkuje VNG a financujú spoločne ministerstvá vnútra, financií a hospodárstva. Webstránka opisuje možné spôsoby znižovania administratívnej záťaže pre podnikateľov a občanov (menej predpisov, viac služieb).

Municipality využívajú aj možnosť najať si na meranie administratívnej záťaže konzultanta a náklady na jeho prácu uhradiť z tzv. fondu konzultácií (do výšky 75% celkových nákladov). Konzultant okrem merania navrhuje aj opatrenia, ktoré môžu podstatne znížiť administratívnu záťaž. Túto aktivitu z akčného plánu tiež spoločne financuje vyššie uvedené tri ministerstvá.

Za zmienku stojí tiež projekt Desať najväčších starostí občana, ktoré má s plnením povinností ukladaných predpismi. Skupina municipalít - priekopníkov je v čele úsilia o znižovanie administratívnej záťaže (vrátane aplikovania princípu lex silencio) a výsledky ich práce sa zverejňujú na spomínanej webstránke a slúžia ako vzor pre ostatné obce.

[70] www.minderregelsmeerservice.nl/smartsite

Špecifické iniciatívy municipalít

Takéto iniciatívy sú podmienené veľkosťou municipality. Väčšie sú aktívnejšie vo vlastnej réžii a v súlade s vládnou politikou Lepšej regulácie. Amsterdam má svoje vlastné ciele Lepšej regulácie, ktorých dosahovanie hodnotí vo výročnej správe a má aj zriadený riadiaci výbor, ktorý koordinuje tieto aktivity v mestských častiach. V tejto súvislosti je nositeľom viacerých európskych ocenení, napr. za prínos v oblasti e-governmentu.

Konzultácie a komunikácia

VNG využíva na tento účel viaceré mechanizmy:

- Regulácie vydávané územnou samosprávou sú systematicky odkomunikované priamo zúčastneným stranám a vo všeobecnosti všetkým občanom.
- Významný pomocník je webstránka o Lepšej regulácii prevádzkovaná združením VNG (Menej predpisov, viacej služieb), ktorá rozširuje informácie o projektoch Lepšej regulácie bežiacich na miestnej úrovni.
- Dôraz sa kladie na taký prístup ku komunikácii, ktorý najviac vyhovuje cieľovej skupine (rôzne brožúry, inštrukčné materiály, spravodaje, články v celoštátnej a miestnej tlači, semináre, workshopy, konferencie a pod.)
- Špecifické iniciatívy sa konzultujú so zúčastnenými stranami, napr. reforma modelových regulácií, zapojenie samosprávy do programov znižovania regulatórnej záťaže a pod.

Mechanizmy koordinácie

Koordináciu medzi centrálnou vládou a municipalitami má na starosti združenie VNG (vrátane koordinácie medzi municipalitami). Združenie provincií (Inter Provinciaal Overleg - IPO) reprezentuje vyššiu úroveň samosprávy. Jeho aktivity vychádzajú z kompetencií

provincií v oblasti životného prostredia, rozvoja vidieka, sociálnej politiky, regionálneho rozvoja, bývania, kultúry, ochrany vôd, bezpečnosti a dodržiavania poriadku, mobility a ekonomiky.

10.3 Nemecko

Podľa OECD (2010c) spolkové krajiny priamo nepodliehajú agende Lepšej regulácie v kompetencii federálnej vlády. Napríklad nie sú ani formálne súčasťou federálneho vládneho programu znižovania administratívnej záťaže, aj keď určitá spolupráca prebiehala na úrovni pilotných projektov. Namiesto toho si väčšina spolkových krajín vypracovala vlastné pohľady na agendu Lepšej regulácie a prispôsobila ich vlastným potrebám. Vznikla z toho mozaika iniciatívnych programov Lepšej regulácie na krajinskej úrovni, z nich viaceré na vysokej úrovni. Niektoré spolkové krajiny výrazne pokročili v plnení agendy Lepšej regulácie a predstihli tak v niektorých smeroch aj iniciatívy federálnej vlády.

Celý rad spolkových krajín si zriadil centrálne jednotky pre riadenie agendy Lepšej regulácie. Niektoré vznikli už na začiatku 90-tych rokov a ničím výnimočným nie sú ani orgány poverené výkonom regulatórnej kontroly. Ich mandát spočíva v poskytovaní poradenstva v otázkach Lepšej regulácie až po formálnu kontrolu kvality legislatívnych návrhov a monitorovanie súladu s administratívnymi postupmi.

Spolkové krajiny bežne využívajú Internet na zapájanie zúčastnených strán a komunikovanie svojich iniciatív Lepšej regulácie. V šírení informácií tohto typu im pomáhajú celoštátne ale aj miestne obchodné a priemyselné komory. Spolkové krajiny publikujú svoje zbierky zákonov v ktorých oznamujú a publikujú všetky právne akty a tieto zbierky majú aj svoju elektronickú podobu online registrov.

Spolkové krajiny pokročili aj v úsilí o inštitucionalizáciu parlamentného hodnotenia dopadov a kvality návrhov zákonov. Rovnako ako na federálnej úrovni aj tu spočíva

zodpovednosť za hodnotenie RIA na príslušnom ministerstve. Mechanizmus, ktorý sa zavádza preskúmavanie pripravovanej legislatívy, zvyčajne obsahuje aj monitorovanie spôsobu vykonania hodnotenia RIA. Výsledky tohto hodnotenia sú publikované spolu s legislatívnym návrhom a sú teda k dispozícii parlamentu aj zainteresovaným stranám.

Niektoré spolkové krajiny zaviedli experimentálne zákony, ktoré poskytujú modelovým obciam (v niektorých prípadoch aj všetkým samosprávam) možnosť odchýliť sa od určitých štandardov definovaných v spolkových zákonoch vo vymedzenom čase. Výsledky týchto experimentov sú vyhodnocované, podrobené vedeckým analýzam s cieľom zaviesť osvedčenú prax v znižovaní počtu regulácií do zákona na permanentnej báze.

Pravidelná výmena informácií sa uskutočňuje medzi federáciou, spolkovými krajinami a združeniami miest a obcí prostredníctvom odboru Lepšej regulácie na úrade spolkového kancelára. Navyše spolkové krajiny využívajú na tieto účely aj stále odborné konferencie (Fachministerkonferenzen), zmiešané pracovné skupiny na úrovni federácie a spolkových krajín a ďalšie pracovné skupiny (Sieť pre znižovanie byrokracie) s cieľom zlepšiť koordináciu a vzájomnú výmenu informácií. Odborné konferencie bežia pravidelne a sú organizované v niekoľkých vrstvách pracovných skupín a špecificky zameraných pracovných skupín. Závery z týchto konferencií nie sú záväzné, ale garantujú spoločný a koordinovaný postup federálnych a spolkových úradov. Napríklad konferencia Deutschland-online pre štátnych tajomníkov slúži ako riadiaci výbor pre koordináciu reformných projektov v oblasti e-governmentu.

10.4 Slovenská republika

Normotvorba

Územná samospráva môže v rozsahu samosprávnej právomoci a v rozsahu preneseného výkonu štátnej správy vydávať nariadenia, ktoré musia byť v súlade s ústavou,

ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami. V rámci prípravy nariadenia má územná samospráva povinnosť zverejniť návrh nariadenia na úradnej tabuli a webstránke najmenej 15 dní pred rokovaním zastupiteľstva. Dňom vyvesenia návrhu nariadenia začína plynúť najmenej desaťdňová lehota, počas ktorej môžu fyzické a právnické osoby uplatniť svoje pripomienky k návrhu nariadenia. Vyhodnotenie pripomienok sa musí predložiť poslancom zastupiteľstva v písomnej forme najneskôr tri dni pred rokovaním zastupiteľstva. Ak spoločnú pripomienku zašle aspoň 200 fyzických alebo právnických osôb udelí zastupiteľstvo splnomocnenému zástupcovi slovo na rokovaní zastupiteľstva v tej časti rokovania, ktorého sa pripomienka týka. Na prijatie nariadenia je potrebný súhlas trojpätinovej väčšiny hlasov všetkých poslancov.

Kontrola normotvorby

Vnútornú kontrolu zabezpečuje hlavný kontrolór, externú vláda, prokurátor, súdy a ústavný súd. Problémom vonkajšej kontroly je vynútiteľnosť rozhodnutí, ktoré namietajú konanie samosprávy, ktoré táto vykonáva v rámci čl.68 Ústavy.

Súvisiace problémy

V rámci normotvornej činnosti môže samospráva vydávať právne predpisy, ktoré zasahujú do práv a slobôd garantovaných ústavou a medzinárodnými dohovormi (regulácia podnikateľskej činnosti, regulácia chovu zvierat, regulácia požívania alkoholických nápojov na verejnosti a pod.). Problémom[71] je jednoduchá prenosnosť normotvorby medzi orgánmi územnej samosprávy. Takýto regulačný transfer uľahčuje situáciu obciam, ktoré nemajú vlastnú administratívnu kapacitu na tvorbu právnych predpisov. Takéto "kopírovanie" bez širších konzultácií môže viesť k rozšíreniu problematických riešení na širšie územie. Nemenej významným problémom normotvorby je nedostatočné odlišovanie výkonu samosprávy od

[71] Láštic,E (2010). Územná samospráva (učebný text). Univerzita Komenského, Bratislava.

preneseného výkonu štátnej správy. V prípade vydávania právne záväzných predpisov to môže znamenať odlišné požiadavky na súlad takýchto VZN. Obec vykonávajúca štátnu správu tak môže v rámci regulácie ísť nad rámec splnomocnenia ustanoveného v zákone. Výnimkou nie sú prípady, v ktorých samospráva v snahe regulovať konanie právnych subjektov upravila povinnosti takým spôsobom, že to vyvolalo podozrenie z porušenia ústavy, medzinárodných dohovorov alebo zákonov.

10.5 Švédsko

Podľa OECD (2010b) je prepojenie medzi centrálnou vládou a územnou samosprávou vymedzené dlhou tradíciou s hlbokými historickými, právnymi a kultúrnymi koreňmi. Územná samospráva, teda municipality a regionálne zastupiteľstvá zodpovedajú za celý rad významných kompetencií spojených s riadením a poskytovaním verejných služieb, a sú teda v úzkom prepojení s občanmi. Kompetencie sa týkajú zdravotníctva, sociálnych služieb a vzdelávania. Regionálne zastupiteľstvá sa v poskytovaní služieb na úseku zdravotníctva delia s municipalitami a samostatne zabezpečujú verejnú dopravu. Municipality rozhodujú v otázkach plánovania územného rozvoja a sú tak v úzkom prepojení s podnikateľmi.

V otázkach financovania je švédska územná samospráva relatívne autonómna, čo jej umožňuje právomoc vyberať dane, na rozdiel od celého radu ostatných európskych krajín. Právo vyberať dane na zabezpečenie plnenia úloh územnej samosprávy je zakotvené v zákone a približne 70% z celkovej výšky požiadaviek na financovanie územnej samosprávy pochádza z miestnych daní. Avšak centrálna vláda si uplatňuje pomerne významný finančný vplyv na územnú samosprávu prostredníctvom rozhodovania o výške a účele vládnych dotácií, prostredníctvom predpisov, ktorými určuje podiel centrálnej vlády a územnej samosprávy na spoločnom rozpočte, prostredníctvom celoštátnych akčných plánov, ktoré konkretizujú centrálne určované projekty a časové harmonogramy, prostredníctvom pravidiel vyžadujúcich

od územnej samosprávy dodržiavanie vyrovnaného rozpočtu a prostredníctvom pravidiel určujúcich nakladanie s daňami a poplatkami.

V súvislosti s aktualizáciou akčného plánu pre Lepšiu reguláciu sa prikročilo aj k užšej spolupráci na regionálnej a miestnej úrovni. Aj keď, s prihliadnutím na ústavnú ochranu územnej samosprávy, nie je táto forma vládnutia priamo zahrnutá do akčného plánu znižovania administratívnej záťaže pre podniky, niektoré opatrenia sa jej týkajú. Vládne reformy zjednodušovania regulácií môžu byť totiž zaradené do širších programových cieľov zameraných na zvýšenie regionálneho a miestneho hospodárskeho rastu. Deje sa tak na základe meraní regulatórnej záťaže, ktoré naznačili, že niektoré kľúčové problémy Lepšej regulácie sa odohrávajú práve na tejto úrovni.

Vlastné iniciatívy v oblasti Lepšej regulácie vyvíja aj švédske združenie miest, obcí a regiónov (The Swedish Association of Local Authorities and Regions - SALAR). Rozhodujúcou otázkou pre municipality je implementácia celoštátnych regulácií a s tým spojená zodpovednosť za ich presadzovanie a dohľad. Združenie skúma nefunkčné a nepotrebné regulácie vytvorené na celoštátnej úrovni s dopadom na miestnu a regionálnu úroveň. SALAR uznáva, že implementácia zákonov by sa dala ideálne zvládnuť v spolupráci so štátnymi orgánmi ešte v štádiu ich prípravy. Municipality by sa rady zúčastňovali na tvorbe regulácií s priamym dopadom na ne (napr.vydávanie stavebných povolení), ale aktívnejšia účasť v osobitných výboroch, ktoré formujú regulačnú politiku alebo oblasti regulácie, je nad ich sily a možnosti.

10.6 Veľká Británia

Na lokálnej úrovni je zapojené množstvo rozličných hráčov, čo vytvára zložitý systém, ktorý je nutné efektívne riadiť. Miestna úroveň je zložitá inštitucionálne vo vzťahu k množstvu zúčastnených strán a ich vzťahov, aj vo vzťahu k množstvu regulácií, ktoré sú na

tejto úrovni zavádzané. V tomto ohľade predstavuje sľubnú iniciatívu zriadenie Úradu pre lepšiu reguláciu (LBRO), ktorého hlavnou úlohou je podporovanie miestnych úradov v zlepšovaní regulačných služieb, najmä ich presadzovanie. Disponuje právomocami nominovať miestny úrad používajúci tie najlepšie praktiky, ktorého výklad národných regulácií potom nasledujú aj ostatné samosprávy.

Veľká Británia sa zapojilo do energickej snahy na posilnenie prepojenia medzi národnou a lokálnymi úrovňami vlády aj lokálnymi úrovňami navzájom. Vládnym snahám v tejto oblasti sa podarilo dosiahnuť zmenu administratívnej kultúry aj na miestnej úrovni, no v rámci tejto správy nebolo možné posúdiť v akom rozsahu. V snahe posilniť komunitu hľadajú regulačné aktivity miestnych úrovní rovnováhu medzi potrebami občanov a podnikov.

Využívanie e-governmentu na podporu zjednodušovania administratívy by malo byť ďalej rozvíjané. V tomto bode Veľká Británia zaostáva za niektorými krajinami OECD, ktoré pridelili tejto problematike väčšiu prioritu spustením iniciatív ako zdieľanie dát, online aplikácií pre získavanie licencií a interaktívnych administratívnych procedúr.

10.7 Odporúčania

S prihliadnutím na zaužívanú prax a uvedené príklady dobrej praxe v porovnávaných krajinách je možné sformulovať pre spoluprácu na regulácii s územnou správou pre Slovenskú republiku tieto odporúčania:

10.7.1 Prehodnotiť účasť územnej samosprávy na tvorbe stratégie Lepšej regulácie a jej realizácii. Preveriť koordinačné mechanizmy s cieľom podporiť dialóg medzi zodpovednými ministerstvami a orgánmi územnej samosprávy. Podnietiť vyššie územné celky, obce a mestá k vyjadreniu vlastných predstáv o účasti na plnení agendy Lepšej regulácie.

10.7.2 Vypracovať porovnávaciu štúdiu zameranú na spôsob zapojenia územnej samosprávy do agendy Lepšej regulácie v iných krajinách EÚ a OECD a zvážiť využitie príkladov dobrej praxe v podmienkach Slovenska. Príkladom v tomto smere môže byť Veľká Británia a jej Úrad pre Lepšiu reguláciu na miestnej úrovni (Local Better Regulation Office - LBRO), ktorý vytvára premostenie medzi ústrednou štátnou správou a územnou samosprávou.

A Konzultácie

Gurská, Daniela. Ministerstvo hospodárstva SR. Bratislava

Chúpek, Milan. Únia dopravy, pôšt a telekomunikácií SR. Bratislava.

Staroňová, Katarína, Univerzita Komenského, Fakulta sociálnych a politických vied. Bratislava.

Škultéty, Štefan. Zväz sklárskeho priemyslu SR. Bratislava.

B Terminológia

Administratívna záťaž (pozri tiež administratívne náklady)

Náklady spojené so získaním, čítaním a pochopením regulácie, vypracovaním koncepcie jej naplnenia, vrátane plnenia uložených informačných povinností, zberu údajov, ich spracovania, nahlasovania a uchovávania. Nepatria sem kapitálové náklady na opatrenia prijaté v súvislosti s plnením regulácie, ani celkové hospodárske náklady alebo náklady verejného sektora na administratívne zabezpečenie regulácie. V inštitúciách EÚ sa pod administratívnou záťažou rozumejú náklady, ktoré vznikli podnikom, organizáciám tretieho sektora, inštitúciám verejnej správy a občanom plnením povinnosti poskytnúť informácie o svojej činnosti alebo o svojej produkcii úradom verejnej správy alebo iným privátnym stranám. Informácia sa chápe v širšom význame a týka sa aj nákladov vzniknutých označovaním, oznamovaním, monitorovaním a hodnotením potrebným na poskytnutie požadovanej informácie a registráciou. Tvoria podmnožinu nákladov vynaložených na splnenie všeobecných požiadaviek uložených právnym predpisom, vrátane vecných nákladov, jednorazových investícií na rozbehnutie nových výrobných procesov, nákladov na zaškolenie alebo zvýšených opakovaných nákladov vynaložených na suroviny a prácu (okrem administratívnej)[72].

Administratívne náklady (pozri tiež administratívna záťaž)

Náklady podnikov spojené s informačnou povinnosťou vyplývajúcou z regulácie, ktoré nie je možné zaradiť medzi priame ani nepriame finančné náklady a nepatria ani medzi dlhodobé štrukturálne náklady. Ide napríklad o vytvorenie správy o výsledkoch merania

[72] International Standard Cost Model Manual. (Dostupné na: www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf)

emisií podniku, správy ohľadne pracovných podmienok, prípadne náklady na získanie diplomu alebo osvedčenia.

Administratívne zjednodušovanie

Upravovanie existujúcej regulácie tak, aby bola ľahšie pochopiteľná, aplikovateľná a splniteľná najmä odstraňovaním nepotrebných, neaktuálnych alebo nadmieru zaťažujúcich ustanovení pri zachovaní účelu a zmyslu regulácie. Odstraňovanie administratívnych formalít a byrokratických praktík.

Regulácia

Pod termínom regulácia rozumieme akúkoľvek právnu normu alebo právny nástroj pomocou ktorého orgány verejnej moci ukladajú požiadavky na podnikateľov a občanov. Ide o všetky zákony, t.j. všeobecne záväzné právne predpisy (prvotné a druhotné právne normy), formálne a neformálne príkazy alebo zákazy, vyhlášky a nariadenia vydané orgánmi verejnej správy na základe splnomocnení uvedených v zákonoch.

Regulatórna reforma

Pod regulatórnou reformou rozumieme pripravovanie a používanie takých nástrojov, metód a postupov, ktoré vedú k vyššej kvalite právnych predpisov.

Regulatórna politika

Pod regulatórnou politikou rozumieme formulovanie koncepcií vedúcich k vyššej kvalite regulácií, ktoré berú do úvahy aj ďalšie politicko-ekonomické a spoločenské súvislosti. Regulatórna politika formuje vzťah medzi štátom, občanmi a podnikateľmi a zohráva významnú úlohu pri ovplyvňovaní hospodárskeho rastu a zvyšovaní konkurencieschopnosti krajiny.

Kvalita regulácie

Pod kvalitou regulácie rozumieme hľadanie najlepšieho z najlepších možných spôsobov použitia regulácie potrebnej na dosiahnutie cieľov verejnej politiky v prospech verejného záujmu. Kvalita regulácie sa sleduje vo všetkých fázach prípravy, navrhovania, implementácie a hodnotenia regulácie s cieľom zabezpečiť jej zrozumiteľnosť, efektívnosť a akceptovateľnosť.

C Vyhlásenie AZZZ k Rozumnej regulácii

Vyhlásenie Asociácie zamestnávateľských zväzov a združení Slovenskej republiky

k Rozumnej regulácii a znižovaniu administratívnej záťaže občanov a podnikateľov

Signatári tohto vyhlásenia sa podpisom zaväzujú maximálne prispievať ku skvalitňovaniu procesu Rozumnej regulácie (Smart Regulation) a znižovaniu administratívneho zaťaženia v spoločnosti a k podpore takých prístupov, ktoré umožnia maximalizovať výnosy, minimalizovať náklady a pozitívne prijímať nevyhnutné regulatórne akty prinášajúce prospech celej spoločnosti.

Slovenská republika je súčasťou spoločného úsilia o znižovanie administratívnej záťaže v Európskej únii. Jeho cieľom je povýšiť Rozumnú reguláciu na takú úroveň, ktorá nebude pôsobiť ako rušivý prvok pri podnikaní a nebude brzdou ďalšieho hospodárskeho rastu a zvyšovania zamestnanosti v krajine.

Rozumná regulácia má umožniť podnikateľom dosahovať lepšie výsledky. Má pomôcť zvyšovať produktivitu a znižovať ceny, zlepšovať životné prostredie v podobe čistejšieho vzduchu, vody alebo nižšej emisie oxidu uhličitého, garantovať bezpečnejšie pracovné prostredie, kvalitnejšie potraviny, udržiavať záchrannú sociálnu sieť prostredníctvom minimálnej mzdy a pod.

Rozumná regulácia prispieva ku kvalitnému podnikateľskému prostrediu aj tým, že určuje rovnaké a spravodlivé podmienky trhovej súťaže a rieši problémy, ktoré samotný trh nevyrieši. Umožňuje rozsiahlejšie inovácie a investície nielen do rozvoja zručností a schopností vlastných zamestnancov, ale aj do infraštruktúry.

Druhou stranou mince sú náklady a časová záťaž pre tých, ktorí stoja na strane regulovaných. Vzhľadom na kumulatívny dopad regulácie na ekonomiku treba starostlivo

sledovať a hodnotiť jej kvalitu a efektívnosť. Vo všeobecnosti platí, že regulovať by sme mali len to, čo regulovať treba a iba vtedy, ak je na to pádny dôvod. Osobitne to platí pre regulovanie malého a stredného podnikania, keďže táto skupina podnikateľov je mimoriadne citlivá na udržanie vyrovnanej bilancie.

Rozumná regulácia je základným predpokladom dobrého podnikateľského prostredia nielen z pohľadu našich, ale aj zahraničných investorov. Zabezpečiť kvalitnú a efektívnu reguláciu je ťažká práca, ktorá si vyžaduje permanentnú diskusiu medzi vládou a podnikateľmi a vysoké pracovné nasadenie na obidvoch stranách. Zanedbávanie alebo podceňovanie tejto práce má vážne následky, ktoré v podobe vysokých nákladov ako prvý znášajú podnikatelia a neskôr negatívne ovplyvňujú celú ekonomiku.

Súčasný stav agendy Rozumnej regulácie a znižovania administratívnej záťaže nezodpovedá potrebám podnikateľov a nepodporuje v potrebnom rozsahu ani snahy Vlády Slovenskej republiky o skvalitnenie podnikateľského prostredia na Slovensku. Ak sa má zlepšiť podnikateľské prostredie, treba zastaviť narastanie administratívnej záťaže a pristúpiť k jej efektívnejšiemu znižovaniu.

Z pohľadu Asociácie zamestnávateľských zväzov a združení je odbúravanie byrokracie spojenej so zbytočným alebo duplicitným podávaním správ odbremenením zamestnancov podnikov od neproduktívnych prác. Čas, ktorý takto získajú, môžu podniky venovať posilneniu svojich hlavných činností. Znižovanie výrobných nákladov umožní podnikom realizovať dodatočné investície a potrebné inovačné aktivity. Na konci tohto procesu je nielen vyššia produktivita, ale aj lepšia konkurencieschopnosť a nové pracovné príležitosti.

Toto vyhlásenie Asociácie zamestnávateľských zväzov a združení Slovenskej republiky je otvorené na pristúpenie všetkým, ktorí sa chcú pripojiť a pomôcť skvalitniť

reguláciu, znižovať administratívnu záťaž a zrozumiteľne komunikovať pozitívne dopady Rozumnej regulácie na naše hospodárstvo, spoločnosť a životné prostredie. Každý nový signatár spoločného vyhlásenia je vážený a vítaný v spoločnosti tých, ktorí chcú Rozumnou reguláciou prispieť k tvorbe lepších zákonov.

V Bratislave 14. mája 2013

Signatári spoločného vyhlásenia otvoreného na podpis 14. mája 2013[73] :

[73] Poznámka spracovateľa: K dátumu jún 2014 sa k podpisu spoločného vyhlásenia Asociácie zamestnávateľských zväzov a združení Slovenskej republiky nikto v Slovenskej republike nepripojil.

D Použitá literatúra

ACCA (2010). Coming of age: what next for the UK regulatory reform agenda? London: The Association of Chartered Certified Acountants.

Actal (2005). Towards Visible Reductions in Administrative Burdens. A recommendation for Dissemination and a Measurement Methodology.

Actal (2007). Survey on measuring other compliance costs of existing legislation.

Actal (2009). Institutions for Better Regulation: the Dutch Approach. The Hague: Actal – Dutch Advisory Board on Administrative Burden.

Actal (2011). Roadmap for Better Regulation. Focus on Strategic Advice. The Hague: Actal – Dutch Advisory Board on Administrative Burden.

Baldwin (Robert), Cave (Martin), Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice. Oxford University Press, 1999.

Baraník, K. (2012). Hodnotenie dopadov regulácie. In: Procedurálne inovácie v tvorbe práva v podmienkach Slovenskej republiky. Grant Univerzity Komenského č.UK/107/2012.

Bertelsmann Stiftung (2009). Handbook for the Measurement of Regulatory Costs, Guntersloh, 2009.

Bundeskanzleramt (2011). Federal Programme for Reduction of Bureaucracy and Better Regulation. Federal Chancellery, Better Regulation Unit.

Commission work programme (Dostupné na: http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_en.htm)

Communication on Smart Regulation (Dostupné na: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2010_0543_en.pdf)

Court of Auditors report (Dostupné na:
http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/5372733.PDF)
Detailed information about forthcoming initiatives - roadmaps (Dostupné na:
http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm)
EC Better Regulation website: How can Better Regulation and lower costs to businesses be achieved? Dostupné na: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm

EU (2005). Better Regulation at the European Union Level. Milestones on the way to Better Regulation. Luxembourg: Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne. Ministere de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

EU (2006). Commission Working Document 2006(691). Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union. Dostupné na: http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_691.pdf.

Government Offices of Sweden (2011). A Positive Change in Day-To-Day Business. The Government's Action Plan for Better Regulation 2006-2010. Stockholm: Ministry of Enterprise, Energy and Communication. (Dostupné na:
http://www.government.se/content/1/c6/16/13/60/cfe9095e.pdf)
Hampton,P. (2005). Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement. London, HM Treasury 2005. (Dostupné na: http://www.dti.gov.uk/files/file22988.pdf)

IA reports and IAB opinions. (Dostupné na:
http://ec.europa.eu/governance/impact/practice_en.htm)
Impact Assessment guidelines (Dostupné na:
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm)

Jacobs,K – Guske,A-L, - Prittwitz, V. (2011). Consideration of Sustainability Aspects in Policy Impact Assessment: An International Comparative Study of Innovations and Trends. Freie Universität Berlin: Bertelsmann Stiftung.

Komise RIA (2013). Hodnocení dopadů regulace – RIA. Výroční zpráva Komise RIA za rok 2012. Praha: Úřad vlády ČR.

NAO (2008). Regulatory quality: How regulators are implementing the |Hampton vision. London, National Audit Office 2008. (Dostupné na: http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2008/07/hampton_regulatory_quality.pdf)

Nationaler Normenkontrollrat (2010). 2010 Annual Report of the National Regulatory Control Council. Quality through Transparency. With Bureaucracy Reduction to a Modern Way of Legislation. Berlin: Nationaler Normenkontrollrat.

NNR (2007). The Total Cost of Regulations to Businesses in Sweden. Stockholm, Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation.

NNR (2010). The Swedish agenda for rules and regulations 2010. Changes in rules and regulations – a necessity for more growing companies 2011-2014. Stockholm: Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation.

OECD (1994). SIGMA. Improving the Quality of Laws and Regulations. Economic, Legal and Managerial Techniques. Paris: OECD.

OECD (1995). Council Recommendation of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation. Paris: OECD/GD/ 95(95).

OECD (2001). Regulatory Reform in the Czech Republic. Government Capacity to Assure High Quality Regulation. Paris: OECD Publishing.

OECD (2005). Guiding Principles for regulatory quality and performance, Paris: OECD Publishing. (http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf)

OECD (2007). Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Sweden. Paris, OECD Publishing. Dostupné na: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/38286959.pdf

OECD (2009). Indicators of Regulatory Management Systems. Regulatory Policy Committee. 2009 Report. Paris: OECD Publishing.

OECD (2009a). OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence. Paris: OECD Publishing.

OECD (2010). Better Regulation in Europe. Highlights. Paris: OECD Publishing.

OECD (2010a). Better Regulation in Europe. Netherlands. Paris: OECD Publishing.

OECD (2010b). Better Regulation in Europe. Sweden. Paris: OECD Publishing.

OECD (2010c). Better Regulation in Europe. Germany. Paris: OECD Publishing.

OECD (2010d). Better Regulation in Europe. United Kingdom. Paris: OECD Publishing.

OECD (2010e). Better Regulation in Europe. Belgium. Paris: OECD Publishing.

OECD (2010f). Regulatory reform for recovery. Lessons from implementation during crisies. Paris, OECD Publishing.

OECD (2011). Regulatory Policy Recent Reviews and Studies. Executive Summaries. Paris: OECD Publishing.

Regelradet (2010). Annual Report 2010. Stockholm: Swedish Better Regulation Council. Dostupné na: http://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2012/03/1873.pdf)

Regulatory Reform Group (2008). Standard Cost Model for Substantive Compliance Costs. Measurement of substantive compliance costs for existing regulations. Handbook and step-by-step-plan.

SIGMA (1997), Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, SIGMA Paper No 15, (Dostupné na: http://www.oecd.org/dataoecd/42/21/1823473.pdf.)

Dokumenty

Materiál na rokovanie vlády č.16586/2007 (3.októbra 2007). Agenda lepšej regulácie v Slovenskej republike a Akčný program znižovania administratívneho zaťaženia podnikania v Slovenskej republike 2007-2012. Dostupné na: http://www.rokovania.gov.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-72088?prefixFile=m_

Materiál na rokovanie vlády č.21811/2011 (6.júla 2011). Návrh politiky vlády SR na zlepšenie podnikateľského prostredia v SR. Dostupné na: http://www.rokovania.gov.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-135442?prefixFile=m_

Materiál na rokovanie vlády SR č.2299/2008. Návrh záverečnej správy k projektu Jednotný informačný systém na sledovanie legislatívneho procesu. Záverečná správa. Dostupné na http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-

86321?prefixFile=m_. Záverečná správa (zhrnutie). Dostupné na: http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-66889?prefixFile=m_

Uznesenie vlády SR č.109 z 20.februára 2008 k záverečnej správe k projektu Jednotný informačný systém na sledovanie legislatívneho procesu. Dostupné na: http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Uznesenie-5257?prefixFile=u_

Uznesenie vlády SR č.877 z 13.augusta 2007 (Povinnosť vyhodnocovať predpokladané dopady pri všetkých návrhoch právnych predpisov pripravovaných na úrovni vlády).

Uznesenie vlády SR č.922 zo 14.decembra 2011 (Všeobecné zásady pre hodnotenie dopadov regulácie, ktoré od 1.januára 2012 nahradili pôvodnú metodiku RIA).

Uznesenie vlády SR č.486 zo 6.júla 2011 k návrhu politiky vlády SR na zlepšenie podnikateľského prostredia v SR.

Uznesenie vlády ČR č.768 z 19.októbra 2011 (Novela štatútu Legislatívnej rady vlády a zriadenie Komisie RIA s účinnosťou od 1.novembra 2011).

Uznesenie vlády SR č.472 zo 6.júla 2011 k návrhu zmien a doplnení Legislatívnych pravidiel vlády SR

Uznesenie vlády SR č.352 z 25.mája 2010 k návrhu zmien a doplnení Legislatívnych pravidiel vlády SR

Uznesenie vlády SR č.329 z 21.mája 2008 k návrhu jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov.

Materiál na rokovanie vlády SR č.10658/2008 (21.mája 2008). Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov.

Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky (schválené uznesením vlády SR č.352 z 25.mája 2010).

Uznesenie vlády SR č.112 z 10.februára 2010 k vyhodnoteniu Pilotného projektu k Jednotnej metodike na posudzovanie vybraných vplyvov a návrhu aktualizovanej Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov.

Materiál na rokovanie vlády SR č.39788/2009 (10.februára 2010). Vyhodnotenie Pilotného projektu k Jednotnej metodike na posudzovanie vybraných vplyvov a návrh aktualizovanej Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov. Dostupné na: http://www.rokovania.gov.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-96484?prefixFile=m_

E Zoznam obrázkov

Obr.1 - Cieľové skupiny programov zameraných na znižovanie administratívnej záťaže v krajinách OECD.....24

Obr. 2 - Komplexná schéma systému Lepšej regulácie.....66

Obr. 3 - Schéma zabezpečenia procesu agendy Lepšej regulácie.....69

Obr.4 - Štandardný model nákladov.....92

Obr.5 - Päť spôsobov znižovania (zjednodušovania) administratívnej záťaže.....129

Obr.6 - Nástroje použité na zber údajov v procese merania administratívnej záťaže.....139

Obr.7 - Štruktúra prijímania rozhodnutí.....182

F Zoznam tabuliek

Tabuľka 1: Porovnávané krajiny z hľadiska ich veľkosti, výkonnosti a zriadenia.....13

Tabuľka 2: Časový harmonogram predprípravnej fázy.....111

Tabuľka 3: Časový harmonogram prípravnej fázy.....111

Tabuľka 4: Časový harmonogram realizačnej fázy.....112

Tabuľka 5: Finančné náklady realizácie meraní vplyvov.....114

Tabuľka 6: Prehľad výsledkov 1. etapy merania administratívneho zaťaženia podnikania v SR.....143

Tabuľka 7: Prehľad výsledkov 2. etapy merania administratívneho zaťaženia podnikania v SR.....147

Tabuľka 8: Prehľad výsledkov 1. a 2. etapy merania administratívneho zaťaženia podnikania v SR.....150