

AKO NAPÍSAŤ LEPŠIE ZÁKONY PRE VŠETKÝCH



JAKUB ZEMAN

jakub.zeman@iness.sk

V kontexte opätovného prijímania sociálnych balíčkov cez poslanecké návrhy zákonov, či zmien v odvodom zaťažení, ktoré zrušujú odvodovo odpočítateľnú položku tiež cez pozmeňujúce návrhy poslancov, pripravilo Ministerstvo hospodárstva materiál RIA 2020 - Stratégiu lepšej regulácie (RIA z anglického Regulatory Impact Assessment), ktorá bude v úvode roka 2018 predmetom rokovania vlády. Táto by mala priniesť podľa autorov „novú kultúru tvorby regulácií“ pre všetky subjekty regulačného prostredia.

Zvýši sa „novou kultúrou“ aj kvalita podnikateľského prostredia? Bude mať konečne odborná a zainteresovaná verejnosť silnejšie slovo pri rozhodovaní? Na tieto otázky sa pokúsime odpovedať v nasledujúcej analýze, ktorej cieľom je zhodnotiť aktuálny stav prijímania regulácií s poukázaním na pripravované zmeny.

Legislatívny proces v súčasnosti

V prípade, že predkladateľom legislatívnej zmeny (nového zákona, novely existujúceho zákona...) je vláda, celý legislatívny proces má až do momentu rokovania na vláde niekoľko štádií, do ktorých sa môže zapojiť aj verejnosť. Výsledkom tak je, že v súčasnosti nemusí nová legislatíva vychádzať len z pera ministra, ale aktívne sa do jej vzniku môže zapájať aj verejnosť.

Prvým štádiom sú **konzultácie**. Tie sa vykonávajú pred vznikom konkrétneho návrhu v prípade, že legislatívny zámer bude mať vplyv na podnikateľské prostredie. O potrebe vykonania konzultácií rozhoduje Ministerstvo hospodárstva na základe informácií o tom, čo sa plánuje zmeniť. Informáciu o otvorených konzultáciách môže každý nájsť na webovom sídle Ministerstva hospodárstva alebo na portáli [slov-lex](#).

Konzultácie by mali trvať minimálne štyri týždne. Počas nich môže verejnosť ponúknuť predkladateľovi nový pohľad na riešenie vymedzených cieľov, hľadať alternatívne riešenia alebo aj nájsť rovnováhu medzi protichodnými záujmami.

Po vypracovaní legislatívneho návrhu prebieha **vnútrorezortné pripomienkové konanie**, v rámci ktorého pripomienkujú legislatívny návrh sekcie a odbory predkladateľa. Po jeho schválení na porade vedenia je predložený na predbežné pripomienkové konanie. V rámci predbežného pripomienkového konania sa hodnotí správnosť vypracovania doložky vplyvov a analýz vybraných vplyvov. V týchto doložkách predkladateľ argumentuje, aký vplyv bude mať jeho návrh na podnikateľské prostredie, či verejné financie.

Stála pracovná komisia Legislatívnej rady vlády SR na posudzovanie vybraných vplyvov (ďalej len „Komisia“), ktorá vyhodnocuje tieto materiály, môže vydať tri druhy stanovísk: súhlasné, súhlasné s návrhom na dopracovanie a nesúhlasné. V prípade, že vydá súhlasné stanovisko, všetky vplyvy sú uvedené reálne a predkladateľ vykonal posúdenie na základe metodiky v dostatočnom rozsahu a identifikoval aj všetky dotknuté subjekty. Aj v prípade, keď komisia vydá negatívne stanovisko, legislatívny proces pokračuje ďalej. To znamená, že aj keď predkladateľ nesprávne identifikuje alebo kvantifikuje vplyvy a bude na to upozornený komisiou, nemusí nezrovnalosti opraviť. Negatívne stanovisko komisie slúži aj ako podklad pre informované rozhodnutie vlády a ďalších subjektov v rámci schvaľovacieho procesu.

Po udelení stanoviska komisie môže materiál ísť do **medzirezortného pripomienkového konania**. Môže tu nejak zasiahnuť verejnosť? Áno, keďže v rámci neho sa môžu s pripomienkami zapojiť nielen orgány štátnej správy, ale aj široká verejnosť. Aj verejnosť sa môže zapojiť, ale silu občianskej participácie má až hromadná pripomienka, s ktorou sa stotožnilo aspoň 500 osôb, keďže v prípade jej neakceptovania sa musí uskutočniť rozporové konanie. Počas neho sú na príslušné ministerstvo prizvaní zástupcovia signatárov a snažia sa nájsť spolu s predkladateľom kompromis, aby boli odlišné názory odstránené. V prípade, že sa kompromis nedohodne, rozpor je označený ako „trvajúci“.

Po vyhodnotení pripomienok Komisia opätovne posúdi vybrané vplyvy v záverečnom posúdení vybraných vplyvov, aby doložka vplyvov a analýzy zodpovedali novému stavu po pripomienkovom konaní. Tento inštitút bol zavedený ako „brzda a protiváha“ v prípade, že predkladateľ obišiel proces predbežného pripomienkového konania a materiál má vplyvy, resp. ak sú počas medzirezortného pripomienkového konania vznesené zásadné pripomienky k vyznačeniu vplyvov. Opätovne ale upozorňujeme, že aj po tomto posúdení Komisiou môže aj s negatívnym stanoviskom legislatívny proces pokračovať ďalej.

Výsledkom je materiál, ktorý sa predkladá poradným orgánom vlády: na Legislatívnu radu, Hospodársku a sociálnu radu, a následne na vládu. Zákony po schválení pokračujú v ďalšom legislatívnom procese v Národnej rade. Okrem zákonov sa takýto proces s odlišným konečným schvaľovateľom aplikuje aj na nariadenia vlády, ktoré schvaľuje vláda a vyhlášky a opatrenia, ktoré sú schválené vedúcim ústredného orgánu štátnej správy (napr. príslušným ministrom, predsedom ÚRSO a pod.).

Čo prinesie RIA 2020?

Strategický dokument RIA 2020 bol zverejnený 16. novembra na medzirezortné pripomienkové konanie. V súčasnom stave tento dokument nemení nič, keďže stanovuje len časové plány na vypracovanie metodík a ich uplatňovanie. Tento dokument žiadne zmeny priamo neprináša, avšak jednoznačne identifikuje nedostatky, ktoré súčasná úprava tvorby legislatívy má, a to najmä v oblasti:

- **konzultácií** so zainteresovanými stranami,
- tvorby **alternatívnych riešení**,
- predchádzaniu **gold- platingu** (navyšovania regulácií) pri transpozícii predpisov EÚ,
- absentujúcom **ex- post hodnotení** prijímaných regulácií,
- **informovanosti verejnosti** o možnostiach participácie na príprave právnych predpisov,
- nesprávnych a nedostatočne vypracovaných **doložkách vplyvov a analýz** pre jednotlivé identifikované vplyvy,

Stratégia RIA navrhuje na tieto problémy nasledovné riešenia:

1. V rámci konzultácií sa môžu zainteresované subjekty prihlásiť, aby v spolupráci s predkladateľom návrhu právneho predpisu participovali na jeho tvorbe v počiatočných štádiách prípravy. Identifikovaným nedostatkom súčasného stavu je, že predkladateľ má častokrát už pri začatí konzultácií jasnú predstavu o tom aká úprava sa bude aplikovať. Tento stav tak nevytvára priestor na otvorenú tvorbu právnych predpisov, ktorá by vychádzala z praxe podnikateľov, ale ponúka priestor na realizáciu ďalšej byrokracie. Verejnosť takpovediac prichádza k už navarenému jedlu, ktoré môže možno tak posoliť. Z tohto dôvodu dochádza k strate zmyslu tejto časti legislatívneho procesu. Súčasná úprava nemá kontrolné a sankčné mechanizmy na to, aby bola dodržiavaná dĺžka a kvalita konzultácií. **RIA ponúka riešenie v podobe vypracovania metodiky konzultačného procesu a pilotného testovania konzultačného procesu na jednotlivých ministerstvách.** V súčasnosti už ale má predkladateľ podľa metodiky podrobne rozpísať priebeh konzultácií, t. j. s kým konzultoval, aké otázky boli riešené, ale častokrát sa predkladateľ uskromní na informáciu, že konzultácie boli a pridá link na konzultácie na slov-lex. Podľa nášho názoru by sa okrem záväznej a vynútitelnej metodiky k vykonávaniu konzultácií mali zverejňovať vypracované zápisnice z konzultácií. Návrhy a pripomienky participujúcich subjektov by boli následne zhrnuté v doložke vplyvov. Na základe podrobného rozpracovania konzultácií by sa vedelo, či konzultácie v legislatívnom procese ponúkajú väčšiu hodnotu ako káva a sušienky pre konzultujúcich.

2. Doložka vplyvov síce už v súčasnosti počíta s identifikáciou alternatívnych riešení, s ktorými predkladateľ počas prípravy právneho predpisu pracoval, no nie je zvykom, aby táto kolónka bola vyplnená. Stáva sa, že jediné riešenie je to premiérove alebo ministrove, ktoré úradníci poslušne vypracujú do zákona. **Na základe stratégie RIA sa má vypracovať metodika identifikácie alternatívnych riešení predkladaných materiálov, ktorej by sa mali zhodnotiť alternatívy, ktoré vzišli počas konzultácií.** Keďže rovnako ako v prípade povinnosti vykonania konzultácií, aj v prípade tvorby alternatívnych riešení je otázne aké kontrolné mechanizmy a sankcie z dôvodu nesplnenia metodiky budú predkladateľa v ďalšom procese prenasledovať, myslíme si, že by sa malo zabezpečiť, aby ďalšie pokračovanie legislatívneho procesu bez splnenia principiálnych povinností nebolo možné.

3. Absentujúce ex- post hodnotenie prijatej regulácie vytvára len zväčšujúci sa počet povinností, ktoré zvyšujú regulačné zaťaženie, keďže neprichádza k spätnému hodnoteniu existujúcich regulácií. Vnímame pozitívne, že **povinnou súčasťou legislatívneho procesu sa stane toto hodnotenie**, ale súčasne vnímame ďalšie možnosti lepšieho vyhodnocovania regulácie, ktoré podrobne rozpracovávame ďalej.

4. Identifikovaný problém nedostatočného informovania spoločnosti o možnosti participácie na tvorbe právnych predpisov je spôsobený tým, že v súčasnosti sme nezaznamenali informačnú kampaň alebo iné formy propagácie tejto možnosti aktivizácie občianskej spoločnosti. Preto pripomienky k právnym predpisom predkladajú stále rovnaké subjekty. Síce máme množstvo občianskych združení, spolkov atď., ale len málokto z nich vie ako sa môže zapojiť do procesu participácie na tvorbe právnych predpisov.

Tento problém majú vyriešiť vypracované materiály a stretnutia, ktoré majú priniesť lepšiu a efektívnejšiu participáciu verejnosti.

Považujeme za správne, aby sa vytvárali takéto informačné možnosti pre participáciu, ale súčasne upozorňujeme, že s ešte silnejšou participáciou odbornej a neodbornej verejnosti by mala prísť aj vyššia miera akceptácie ich odporúčaní, na úkor politického zadania.

„Len 22,5 % analyzovaných doložiek bolo vo vybranom období vyhodnotených ako kvalitných.“

5. Nesprávne vypracovanie doložky vplyvov a vybraných analýz je problémom, ktorý sa podarilo aj v RIA kvantifikovať. Len 22,5 % analyzovaných doložiek bolo vo vybranom období vyhodnotených ako kvalitných. Následkom toho môžu byť rozhodnutia, ktoré by

sa opierali o analýzy vplyvov ktoré boli vyhodnotené ako nesprávne. **Zodpovedajúcu kvalitu doložiek má zabezpečiť komisia, ktorá v predbežnom pripomienkovom konaní hodnotí doložky a analýzy a poskytuje stanovisko.** Nevýhodou je, že negatívne stanovisko komisie nezabraňuje pokračovaniu v legislatívnom procese. Ak je doložka vypracovaná nesprávne, nevie poskytnúť subjektom nimi požadované informácie, a súčasne sa zhromažďované dáta o vplyvoch nedajú kvalitne vyhodnocovať. V kontexte nedostatočného a nesprávneho vyplňovania týchto materiálov považujeme za nesprávne, ak predkladateľ častokrát nekvantifikuje vyvolané vplyvy. Odôvodňujú si to najmä absenciou údajov. Skutočne štát nemá informácie o vplyvoch regulácií, keď práve v jeho archívoch končia mesačne tisíce formulárov, hlásení a prehľadov? Stratégia RIA ponúka riešenie vo vytvorení analytického nástroja BIA (Business Impact Assessment) za vyše 7 miliónov eur, ktorý má slúžiť na posudzovanie vplyvov pre veľké podniky a významné odvetvia. Tento analytický nástroj má byť teda použiteľný pre vybraný okruh vplyvov. Myslíme si, že sa tento problém dá riešiť aj iným spôsobom, a to zavedením legislatívnej fikcie, že všetky údaje, ktoré na vyhodnotenie predpokladaných zmien sú k dispozícii, či už na národnej úrovni orgánmi verejnej moci alebo na medzinárodnej úrovni eurostatom, databázami OECD atď. Predkladateľ by musel dokázať opak, že potrebnými údajmi žiadny orgán nedisponuje. Aj z tohto dôvodu by sa mala rozširovať funkcionálna a množstvo údajov, ktoré sú k dispozícii ako open- data, aby predkladatelia vedeli túto požiadavku naplniť.

Keďže aj predkladatelia stratégie konštatujú, že poslanecké návrhy zákonov majú silný vplyv na tvorbu regulácií, v ďalšom texte samostatne zhrnieme problémy týchto návrhov a zároveň aj naše odporúčania na zlepšenie súčasného stavu.

Zruší alebo obmedzí stratégia RIA poslanecké návrhy?

Ústava umožňuje predkladať návrhy zákonov nielen vláde, ale aj poslancom a výborom Národnej rady SR. Do prípravy a pripomienkovania týchto zákonov sa verejnosť môže zapojiť len prostredníctvom lobingu u jednotlivých poslancov. V prípade, že je poslanecký návrh posunutý do 2. čítania, predkladá sa vláde na zaujatie stanoviska, a z toho dôvodu sa vykonáva aj medzirezortné pripomienkové konanie. **Prípadné rozporové konania sa k pripomienkam neuskutočňujú,** a tak je len na poslancovi, či bude predkladateľov pripomienok kontaktovať, aby si tieto pripomienky ujasnili. Tento proces vytvára značnú netransparentnosť a je zdrojom pre presadzovanie záujmov lobistických skupín. Síce sa vláda v Programovom vyhlásení vlády zaviazala, že: „bude presadzovať, aby aj poslanecké návrhy zákonov boli v druhom čítaní prerokúvané v rámci širokého medzirezortného pripomienkového konania za účasti verejnosti“, ale v skoro polovici vládnutia sa o splnenie tohto záväzku ani nepokúsila.

Problémom nie sú len poslanecké návrhy zákonov, ale aj **pozmeňujúce a doplňujúce návrhy**, ktoré sú predkladané v pléne Národnej rady alebo v správach výborov. Tieto návrhy môžu významne zmeniť zamýšľanú úpravu, čo opäť otvára veľký priestor na lobing. Ako teda vieme, aké dopady predkladaný poslanecký návrh bude mať? Nijak, keďže k týmto návrhom nie je potrebné predkladať nič, okrem odôvodnenia, v ktorom sa môže asistent poslanca „vyšantiť“ v použití kvetnatých slov, ktoré v skutočnosti nič nepovedia. Návrhom tak chýbajú analýzy, ktoré by upravovali vplyv navrhovanej úpravy a ukázali faktické podloženie zámeru poslanca. V súčasnosti sa v tomto môže verejnosť spoliehať len na aktivitu tretieho sektora, médií, alebo aktívnych jednotlivcov – ak to stihnú.

Aké zmeny prináša v tomto smere stratégia RIA? **Reálne sa nič nezmení,** keďže sa má na základe stratégie RIA poskytnúť len vzdelávanie pre poslancov v oblasti lepšej regulácie a umožní sa im vykonávať konzultácie k metodike s vládou. Akceptujeme rozloženie moci v štáte, ktoré neumožňuje vláde ukladať poslancom úlohy, ale boli sme svedkami, aký dopad má nesplnenie si „úlohy“ hlasovať za vládny návrh zákona zo strany premiéra, ktorý by podľa jeho vyhlásení položil aj vládu. Táto politická sila by sa mala prejavovať nielen v takýchto hlasovaniach, ktoré vyzerajú príťažlivo pre voličov, ale aj na hlasovaniach, ktoré by **transparentnili legislatívny proces poslancov.**

Z toho dôvodu navrhujeme, aby si poslanci uložili povinnosť:

- **v prípade poslaneckých návrhov zákonov** vypracovávať rovnako ako doložky zlučiteľnosti, ktoré potvrdzujú súlad návrhu s právom EÚ, aj doložku vplyvov a analýzy vybraných vplyvov,
- **v prípade pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov** či už na úrovni výboru alebo pléna vypracovávať doložku vplyvov a analýzy vybraných vplyvov.

Jednotlivé orgány verejnej moci by mali povinnosť poskytnúť poslancovi súčinnosť pri vypracovávaní analýzy a doložiek vplyvov. **Okrem vypracovávania týchto dokumentov navrhujeme, aby tieto analýzy boli posudzované komisiou RIA, ktorá by hodnotila správnosť vypracovania doložiek a analýzy,** rovnako ako v súčasnosti Ministerstvo financií hodnotí finančné dôsledky predkladaných návrhov na rozpočet verejnej správy. Tieto vypracované analýzy prinesú aj aktuálne informácie o dopadoch zákonov, keďže analýzy, ktoré sú vypracovávané na rokovanie vlády predkladateľmi zákona, sa môžu po vyhlásení upraveného zákona v zbierke zákonov vyhodíť. Dôvodom je fakt, že nemajú žiadnu výpovednú hodnotu a nedajú sa použiť na vyhodnotenie zmien v analyzovaných oblastiach z dôvodu častých smrští pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Zavedenie povinných analýz, ktoré budú súčasťou pozmeňujúcich návrhov poslancov zamedzí aj stavu, keď sú predkladané niekoľkostranové zmeny, ktoré si nemôžu poslanci naštudovať a vytvoriť politický tlak, aby neboli v nevhodnom znení prijímané. Príklady takto zmenených zákonov nie sú len na Slovensku, keď sa na výbory donesú niekoľkostranové zmeny, na ktoré sa nemajú poslanci čas pripraviť, ale napríklad aj v USA, kde nové zmeny v daňovej reforme na poslednú chvíľu obsahovali až 500 strán.

Keďže nami navrhnuté predpoklady zabezpečia, že budú jasne stanovené vplyvy na podnikateľské prostredie, navrhujeme, aby Národná rada prevzala záväzok vlády, ktorá má prijímať zákony s vplyvom na podnikateľské prostredie k 1. januáru. V decembrovej schôdzi bol takýto návrh zákona zo strany skupiny poslancov predložený, ale neustanovoval žiadnu sankciu v prípade, že by daný zákon mal účinnosť k inému dátumu. Keďže obchádzanie tohto záväzku sme zo strany vlády sledovali v analýze Menej novelizácií pre lepšie podnikanie a jednoznačne sme identifikovali, že tento záväzok nie je dodržiavaný, **navrhujeme, aby sankciou nedodržania záväzku bolo, že vymožitelnosť regulácie by sa automaticky posunula na 1. januára.** V prípade, že by predkladateľ zákona jednoznačne identifikoval ohrozenie základných ľudských práv a slobôd, ohrozenie bezpečnosti alebo vyčíslil značné hospodárske škody, ktoré by vznikli v prípade, že zákon nenadobudne účinnosť k 1. januáru, bolo by možné prijať zákon so skoršou účinnosťou.

„Navrhujeme, aby Národná rada prevzala záväzok vlády, ktorá má prijímať zákony s vplyvom na podnikateľské prostredie k 1. januáru.“

Ustanovenie sankcie za nesplnenie povinnosti považujeme za dôležité, keďže vidíme porušovanie zákona o tvorbe právnych predpisov, ktorý hovorí, že sa môžu jedným právnym predpisom novelizovať len právne predpisy, ktoré vzájomne súvisia. Zmrazovanie platov poslancov, ktoré si z dôvodu dĺžky legislatívneho procesu nestihnú poslanci schváliť s účinnosťou do začiatku roka 2018, chcú „prilepiť“ k nejakému bežiacemu legislatívnemu procesu. Absentujúca sankcia tak nebráni existencii precedensov, ktoré zabraňujú tvorbe legislatívy podľa očakávaných legislatívnych pravidiel.

Uvedomujeme si, že tieto navrhované zmeny sťažujú prípravu legislatívnych zmien, ale v prípade, že budú všetky regulačné authority pripravovať zákony systematicky a podľa lepších pravidiel vytvoria sa lepšie podmienky na predvídateľné legislatívne prostredie pre podnikateľov. Súčasne sa vytvorí pôda na to, aby sa regulácia tvorila s „rozumom“, keďže všetky regulačné authority si budú musieť byť vedomé, že každá zmena má nejaký vplyv, o ktorom bude verejnosť v zodpovedajúcej kvalite informovaná a tiež, že zmena bude možná len o ďalší rok.

Ako zabrániť množeniu regulácií?

Jeden z nástrojov, ktorý sa používa na zabránenie zvyšovania počtu regulácií pre podnikateľov, je princíp jedna za jednu reguláciu (one- in, one- out). Tento princíp je možné považovať za jeden z najradikálnejších riešení kvantitatívneho znižovania regulačného zaťaženia, keďže predkladateľ novej regulácie musí nájsť reguláciu, ktorú spolu s prijatou odstráni.

Za najväčšieho priekopníka v tomto účelnom znižovaní záťaže je Spojené kráľovstvo, ktoré v roku 2010 zaviedlo princíp one-in, one-out. Po roku 2012 sa začal uplatňovať nový princíp one- in, two- out a na obdobie 2015 až 2020 sa dokonca pravidlo posilnilo až na one- in, three- out. V období 2010 až 2015 sa na základe tohto pravidla v Spojenom kráľovstve podľa odhadov znížili regulačné náklady o 10 miliárd britských libier. Do roku 2020 majú cieľ znížiť regulačné náklady o ďalších 10 miliárd britských libier.

Ďalším príkladom znižovania regulačného zaťaženia prostredníctvom tohto princípu je Kanada. Kanadská provincia Britská Kolumbia začala uplatňovať princíp one-in, two-out už v roku 2001. V období 2001 – 2016 sa tam podarilo zrušiť 157 373 regulácií. Na federálnej úrovni sa začalo uplatňovať pravidlo jedna za jednu od roku 2012. Už po 2 rokoch sa znížila ročná administratívna záťaž podnikov o viac ako 22 miliónov kanadských dolárov, ktoré sa prejavili v úspore 290 000 hodín, ktoré podnikatelia strávili týmito regulačnými povinnosťami.

Vysoká regulačná záťaž je ťarchou podnikateľského prostredia aj v USA. Webová stránka AAF poukazuje, že od roku 2009 bolo vydaných 3 474 federálnych nariadení, ktorých splnenie stálo 900,7 miliárd amerických dolárov a bolo potrebných 559 miliónov hodín byrokracie. Prezident Trump tento rok podpísal nariadenie, ktorým prikázal regulačným orgánom, aby uplatňovali princíp one- in, two- out, a súčasne nemôžu byť náklady vzniknuté z nových nariadení väčšie ako nula.

Ako reaguje na výzvy regulačného zaťaženia Slovensko? Síce sa stalo pravidlom, že každý rok sa prijme balík opatrení na zlepšenie podnikateľského prostredia, o ktorom sa hovorí celý rok, ale nedá sa jednoznačne povedať či priniesli aspoň také zníženie regulácie, ktoré by sa vyrovnalo novým povinnostiam vytvoreným v príslušnom roku. Stratégia RIA hovorí o aplikácii princípu jedna za jednu reguláciu, ale treba upozorniť, že sa bude najprv do roku 2020 pilotne testovať na Ministerstve hospodárstva a do roku 2022 ho musia začať aplikovať všetky ústredné orgány štátnej správy. Stratégia presne nehovorí, koľko takýchto regulácií bude znížených, ale v Reformnom zámere nachádzame cieľ ho aplikovať **desaťkrát ročne**. Považujeme tento cieľ za nedostatočný, nielen vzhľadom na dlhé časové obdobie, v ktorom sa bude testovať, ale aj z toho dôvodu, že mohol byť ambicióznejší v počte, koľko povinností bude novou reguláciou odstránených. Nechceme, aby sa regulácia odstraňovala „nasilu“, len aby sa splnila povinnosť, v súčasnom období ale vnímame, že existuje dostatok nápadov na účelné, efektívne a vhodné deregulovanie podnikateľského prostredia, ktoré ponúka nielen INESS v projekte top20, ale napr. aj každoročne vyhlasovaný Byrokratický nezmysel roka.

Ex- post hodnotenie

Sunset clause predstavuje inštitút dočasnej legislatívy, t. j. legislatívy, ktorej účinnosť je obmedzená. Opakom dočasnej legislatívy je legislatíva bez časového obmedzenia, t. j. legislatíva, ktorej účinnosť nie je obmedzená do času novelizácie právneho predpisu. Inak povedané, Sunset clause znamená automatické zabudovanie ukončenia platnosti regulácie po uplynutí nejakého času.

Štúdia, ktorá za dlhé obdobie sledovala vývoj uplatňovania sunset clause v Izraeli poukazuje, že pred zrušením legislatívy by sa mala určite analyzovať účelnosť a prínos tejto úpravy. Takéto ex- post hodnotenie je nevyhnutným predpokladom kvalitného rozhodnutia o ponechaní alebo úprave regulácie. Zo štúdie vzišlo, že až v 58 % dočasných predpisov, ktoré schválil izraelský parlament, nebola predĺžená účinnosť a len vo viac ako 8 % zákonov bola predĺžená viac ako päťkrát. Analýza poukázala aj na to, že experimentálne zákony majú väčší sklon k premene na stále zákony ako dočasná legislatíva. Autor poukazuje aj na príklady ako sa dočasná legislatíva predlžuje. V USA musí prejsť všetkými krokmi formálneho legislatívneho procesu. V Spojenom kráľovstve sa

neuplatňuje úplne štandardný legislatívny proces, keďže dočasnú legislatívu predlžuje vláda s parlamentným súhlasom.

A aký je stav na Slovensku? Určite by si nielen pár regulácií, ale aj zopár zákonov zaslúžilo hneď zrušiť účinnosť, ale nie je to také ľahké. V súčasnosti neexistuje žiadna právna úprava, ktorá by presne vymedzovala časový rámec účinnosti právnych predpisov. Právny poriadok umožňuje, aby bol v právnych normách, ktoré sú a priori dočasné (vydané len na určitú dobu, tzv. termínované normy) určený zánik časovej pôsobnosti v tom istom právnom predpise, ktorého obsah tvoria. Právna teória hovorí, že časová pôsobnosť terminovaných noriem môže byť určená: presným termínom, určitým časovým intervalom alebo určitou právnou skutočnosťou. Tieto normy majú podľa teórie význam len v prípade, keď právnou úpravou sledovaný cieľ má časovo obmedzenú aktuálnosť, ktorú je možné vopred presne určiť.

„ V súčasnosti neexistuje žiadna právna úprava, ktorá by presne vymedzovala časový rámec účinnosti právnych predpisov. “

Súčasná úprava tvorby právnych predpisov umožňuje predkladateľovi v doložke vplyvov stanoviť čas, po ktorom by sa preskúmala účinnosť a účelnosť na základe vstupných, výstupných a výsledkových indikátorov. Vzhľadom na dobrovoľnosť vyplňania tejto kolónky sa tak často ale nedeje.

Stratégia RIA upravuje, že sa táto kolónka bude povinne vyplňať. Rozhodnutie o dobe prehodnocovania regulácie sa ponechá na predkladateľovi, ale súčasne sa navrhuje, aby bola stanovená **maximálna lehota štyroch rokov od účinnosti**, resp. schválenia regulácie. Otázkou zostáva, aké sankcie postihnú predkladateľov v prípade, že predkladateľ nesplní lehotu na preskúmanie účelnosti regulácie. Okrem vyhodnocovania regulácie, ktorú zákonom predloží vláda, **by sa mali vytvoriť aj povinné mechanizmy na prehodnocovanie regulácií, ktoré príjmu poslanci cez pozmeňujúce návrhy alebo cez vlastné návrhy zákonov.**

Predkladateľ by si mal ešte pred prijatím zákona na základe vlastného uváženia nastaviť kritériá, a súčasne aj spôsob ich vyhodnotenia. Okrem finančných indikátorov si môže nastaviť aj nefinančné, resp. kvalitatívne alebo kvantitatívne ukazovatele, ktoré po uplynutí nim stanoveného času vyhodnotí. Až po vyhodnotení splnenia alebo nesplnenia cieľa dochádza k prehodnoteniu regulácie, t. j. jej ponechaniu alebo upraveniu, príp. zrušeniu.

Slovenský variant prináša niekoľko výziev na jeho úpravu a to najmä na stanovenie obligatórnych pravidiel, hlavne na včasné a správne vyhodnocovanie regulácií. Možným riešením by bolo vytvoriť aj nadriadený dohľadový orgán s posilnenými kompetenciami a možnosťami ukladania sankcií, ktoré by zabezpečovali dodržiavanie procesov RIA v požadovanej kvalite. Kvalitné vyhodnocovanie prijatých regulácií spolu s už navrhnutou účinnosťou zákonov s vplyvom na podnikateľské prostredie k 1. januáru vytvoria veľmi kvalitné predpoklady na predvídateľnosť podnikateľského prostredia spolu s odstraňovaním neefektívnej regulácie pre podnikateľov.

Doložky, doložky a opäť ďalšie doložky

Metodika dáva povinnosť predkladateľom vypracovať v prípade identifikácie vplyvu v doložke vybraných vplyvov tomu zodpovedajúcu analýzu vplyvov. Súčasná úprava ukladá povinnosť vypracovať nasledovných 5 analýz:

- vplyvov na rozpočet verejnej správy, na zamestnanosť vo verejnej správe a financovanie návrhu,
- vplyvov na podnikateľské prostredie,
- sociálnych vplyvov,
- vplyvov na životné prostredie,
- vplyvov na informatizáciu spoločnosti a
- vplyvov na služby verejnej správy pre občana.

Stratégia RIA očakáva zavedenie ďalších analýz: analýzu vplyvov na digitalizáciu a analýzu vplyvov na inovácie. Považujeme za dobré, že sa so zavedením nových doložiek počíta aj s možnosťou, že analýza vplyvov na digitalizáciu by mohla nahradiť, prípadne rozšíriť existujúcu analýzu vplyvov na informatizáciu spoločnosti. Upozorňujeme ale, že Programové vyhlásenie vlády počíta so zavedením protikorupčnej doložky, strana SNS chce posudzovať vplyvy na rodinu a manželstvo, a sudcom chýba analýza vplyvu na zaťaženosť súdov. Keby sa otvorila debata o možnosti vyznačovania ďalších vplyvov a vypracovávaní nových analýz, určite by sa našli ďalšie orgány, ktoré by mali záujem, aby sa posudzovali vplyvy aj na nimi zastrešovanú agendu. Napr. v Česku sa hodnotia okrem dopadov, ktoré sledujeme na Slovensku, aj dopady:

- na spotrebiteľa,
- na konkurencieschopnosť Česka,
- na územné samosprávne celky (obce, kraje)
- vo vzťahu k zákazu diskriminácie a vo vzťahu k rovnosti žien a mužov,
- na výkon štátnej štatistickej služby,
- na bezpečnosť a obranu štátu
- na zhodnotenie korupčných rizík

Na základe týchto skutočností nám v stratégii RIA absentuje snaha o spoločensko- politický konsenzus, aké vplyvy by mali byť sledované, a do akej hĺbky sa majú jednotlivé vplyvy posudzovať. Z toho dôvodu by malo byť výzvou stratégie, aby sa po podrobnom audite hodnotenia účelnosti sledovaných kritérií v jednotlivých analýzach vyhodnotilo, či prinášajú želaný efekt a následne či sú vôbec potrebné všetky analýzy, ktoré sme spomenuli. Zvyšujúci sa počet analýz spôsobuje nielen predlžovanie legislatívneho procesu, ale môže na úkor kvantity znížiť ich kvalitu. Kvalitné analýzy vyhodnotených vplyvov sú predpokladom pre tvorbu politik podnikateľského prostredia z aktuálnych a úplných dát o jeho stave.

Zlá bruselská, alebo bratislavská regulácia?

Vstupom do EÚ sa Slovensko zaviazalo preberať aj predpisy, ktoré sú prijímané na úrovni EÚ. Legislatíva z Bruselu prichádza v podobe:

- nariadení, ktoré musíme v nezmenenej podobe implementovať,
- smerníc, ktoré stanovujú len ciele, ktoré majú jednotlivé členské štáty EÚ dosiahnuť a je tak na jednotlivých krajinách, aby ich napĺňanie legislatívnou úpravou napĺňali,
- rozhodnutí, odporúčaní a stanovísk.

Pri preberaní smerníc a vykonávaní legislatívy EÚ si vnútroštátne regulačné authority môžu stanoviť aj požiadavky, ktoré legislatíva EÚ priamo nepredpisuje. Tento stav sa nazýva gold- plating. Gold- plating je problémom nielen na Slovensku, ale aj v každom členskom štáte EÚ. Ako mu vieme zabrániť, aby sme si „diktát Bruselu“ nevytvárali sami?

Stratégia RIA chce vyriešiť gold- plating prostredníctvom vypracovania metodiky správnej transpozície legislatívnych aktov EÚ, ktorej účelom bude predchádzať efektu gold- platingu.

Považujeme to za nedostatočnú snahu o riešenie tohto problému, keďže metodika bude mať len odporúčací charakter, ako je v stratégii RIA navrhnutá. Príkladom nevyhnutnej obligatórnosti takejto metodiky je aj analýza SBA, ktorá sa pozrela na transpozíciu smernice o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb, ktorej slovenská podoba podľa analýzy obsahuje až 99 % gold- platingu, t. j. regulácie nad rámec požiadaviek Bruselu.

Okrem gold- platingu je problémov v implementovanej legislatíve aj tzv. double-banking, t. j. dvojkoľajnosť

právneho poriadku. Ide o stav, keď sa vnútroštátna právna úprava prekrýva s implementovanou úpravou, vzniká nejasnosť v právach a povinnostiach dotknutých subjektov, a môže dochádzať k nejednotnému riešeniu obdobných situácií. Táto dvojkoľajnosť sa nedotýka len legislatívy, ktorú preberáme na základe záväzkov z EÚ, ale aj vnútroštátnej. Príkladom tejto dvojkoľajnosti môže byť povinnosť zamestnávateľa s viac ako 20 zamestnancami zamestnávať aj zákonom stanovené percento zdravotne postihnutých. Táto povinnosť sa vzťahuje aj na zamestnávateľov v bezpečnostných službách, ktorým iný zákon neumožňuje zamestnávať na výkon bezpečnostných služieb osoby so zdravotným postihnutím.

Výzvou pre lepšiu reguláciu by teda malo byť **okrem zabraňovaniu gold- platingu aj jeho systematické odstraňovanie z už implementovaných predpisov a súčasne zamedzovanie a odstraňovanie dvojkoľajnosti právnej úpravy** nielen z preberajúcich právnych predpisov z EÚ, ale aj vo vnútroštátnej úprave.

Kto to všetko zaplatí?

Na financovanie cieľov stratégie RIA, t.j. vypracovania metodík a školení má Ministerstvo hospodárstva schválený reformný zámer, ktorý má stanovené „papierové ukazovatele“ do roku 2020, napr.:

- v 95 % predkladaných materiálov bude zabezpečená zvýšená kvalita procesu posudzovania vplyvov regulácií,
- po nepriaznivom ex post hodnotení má byť prerobených 70 % materiálov,
- zlepšenie regulačného prostredia podnikania znížením regulačných nákladov pre podnikateľov o 25 % oproti súčasnej hodnote.

Finančná alokácia na projekty (OP EVS a OP II.) sa predpokladá vo výške vyše 24 miliónov eur. Zaujala nás najmä finančná alokácia na vytvorenie IT platformy procesu RIA, keďže len prednedávnom bolo vytvorené webové sídlo slov-lex, ktoré zabezpečuje celý legislatívny proces a má za cieľ sa rozširovať napr. aj na legislatívny proces na úrovni samosprávy. Otázkou je teda či by nebolo efektívnejšie rozšíriť funkcionality slov-lexu, ktorá by zabezpečovala všetky tri funkcionality, ktoré by IT platforma procesu RIA mala mať: dátová, analytická a komunikačná. V rámci projektu má byť vytvorený aj register regulácií za vyše 5 miliónov eur, ale okrem sumy, ktorá sa má na tento register vynaložiť sa viac informácií sa o ňom nedozvedáme. Ak predchádzajúce merania regulačného zaťaženia stáli viac ako 4 milióny eur, nie je nám jasné ako chce ministerstvo za 5 miliónov zabezpečiť zmapovanie regulačných povinností a súčasne zabezpečiť informačný systém.

Ďalší reformný zámer k procesom RIA má schválená aj SBA. Tento sa zameriava na vytvorenie analytickej jednotky RIA a vplyvov na malé a stredné podniky. Ciele reformného zámeru do roku 2020 sú napr.:

- vypracovanie 200 opatrení na zlepšenie malého a stredného podnikania,
- zníženie regulačného zaťaženia malého a stredného podnikania o 25 %,
- 50 ex- post analýz (analýzy prínosov a nákladov a analýzy gold- platingu),
- 50 vykonaných testov malého a stredného podnikania (ex- ante).

Otázkou je či bude postačovať tak málo analýz, aby sme zistili skutočný stav identifikovaných problémových oblastiach a to naviazali metodiky zodpovedajúcej kvality. Na zabezpečenie týchto cieľov, t. j. najmä na financovanie personálnych nákladov na zabezpečenie testov a analýz je alokovaných skoro 7 miliónov eur. Budeme pozorne sledovať či vypracované analýzy prinesú želanú hodnotu za peniaze.

Ako zistiť koľko máme regulácie?

Cieľom stratégie RIA 2020 nie je úplná analýza regulácie, keďže **novonastavené procesy sa budú používať len na novoprijímané legislatívne predpisy**, a pár vykonaných ex- post analýz a analýz gold- platingu

nezachytí všetky zmeny. Síce v predchádzajúcich rokoch už boli vykonané tri etapy merania regulácie, ktoré stáli vyše 4 milióny eur, ale žiadna z nich neposkytla komplexný prehľad všetkých povinností podnikateľov, keďže sa vykonávali len na vybraných zákonoch. Tieto zamerané dáta neboli v komplexnej podobe ani zverejnené pre verejnosť, aby vedela, ktoré povinnosti sú v akých zákonoch. Ako zistiť koľko povinností na nás číha?

Príkladom nám môže byť Česko, v ktorom v súčasnosti prebieha legislatívny proces poslaneckej novely zákona o hospodárskej a agrárnej komore, ktorý má významným spôsobom zmeniť spôsob identifikácie povinností podnikateľov a ich následných vynucovaní. **Navrhovateľ právneho predpisu by mal podľa novej úpravy v stanovenej štruktúre spracovať do samostatnej prílohy prehľad povinností podnikateľov, ktoré mu z daného predpisu vyplývajú.** Táto povinnosť by sa mala vzťahovať aj na pozmeňujúce návrhy právnych predpisov. V prípade, že by povinnosť v prílohe nebola zapracovaná, orgán verejnej moci, ktorý by rozhodoval o uložení sankcie, by nemohol uložiť sankciu. Povinnosť vypracovať prílohy by sa nevzťahovala len na pripravované legislatívne zmeny, ale aj spätne, keď:

- **do konca roka 2018** by boli vypracované pre vybrané najpoužívannejšie právne predpisy a
- **do konca roka 2022** by museli obsahovať všetky právne predpisy tieto prílohy, aby mohli orgány verejnej moci vymáhať sankcie.

Hospodárska a agrárna komora by mala povinnosť vytvoriť právny elektronický systém pre podnikateľov, v ktorom by boli **vedené a zverejnené prehľady povinností podnikateľov** a ďalších informácií k týmto povinnostiam.

Senát vrátil túto novelu späť do Parlamentu, keďže podľa ich názoru získavala príloha zákona veľmi veľkú silu, dochádzalo by k nerovnostiam medzi občanmi a podnikateľmi a ďalším, podľa ich názoru neústavným, zásahom. Myslíme si, že tento spôsob obmedzovania regulácie a informovania podnikateľov o povinnostiach je veľmi dobrý a po zapracovaní zmien, ktoré by odstránili pochybnosti o jeho neústavnosti by mohol byť prijatý nielen v Česku, ale aj na Slovensku. Takto vypracovaný zoznam regulácií by vytvoril komplexný prehľad o všetkých povinnostiach, ktorý by vedel slúžiť nielen na informovanie verejnosti, ale aj na aplikáciu nástrojov one-in, one-out alebo odstraňovanie dvojkoľajnosti právnej úpravy.

Záver

Stratégia RIA 2020 deklaruje snahu priniesť „novú kultúru tvorby regulácií“. Je otázne či sledované zmeny kultúry niečo prinesú, keďže budú len o novej tvorbe metodík a zámerov, ktoré budú častokrát pre predkladateľov mať len odporúčací charakter. Stratégia RIA identifikuje problémy, ktoré znižujú kvalitu podnikateľského prostredia, napr.

gold- plating, veľké množstvo a nesystémová tvorba zákonov, ale na tieto výzvy neponúka uspokojujúce odpovede. Bude zaujímavé sledovať, či sa systém prijímania regulácie po roku 2020 niekam posunie alebo zostane na svojej starej koľaji formálnosti, malej otvorenosti a často nekonštruktívnych diskusií, ktoré vytvárajú aspoň miesta byrokratickému aparátu. Z týchto dôvodov ponúkame v nami identifikovaných problémových oblastiach tvorby regulácie návrhy na zlepšenie procesu prijímania regulácií, ktoré by mali proces transparentnosti prijímania kvalitnej legislatívy ešte viac zlepšiť a tak zvýšiť kvalitu podnikateľského prostredia. Myslíme si, že po osvojení si našich návrhov by obava Ministerstva spravodlivosti vznesená v medzirezortnom pripomienkovom konaní k stratégii RIA, že: „realita pri prijímaní zákonov je však iná, najmä ak je ovplyvňovaná politickými rozhodnutiami a v tomto kontexte sa javí ako málo pravdepodobné, že politická kultúra umožní uplatňovanie systému RIA v praxi,“ nebola na mieste.

„ Je otázne či sledované zmeny kultúry niečo prinesú, keďže budú len o novej tvorbe metodík a zámerov, ktoré budú častokrát pre predkladateľov mať len odporúčací charakter. “

INESS navrhuje aplikovať čo najskôr nasledujúce zmeny a opatrenia:

1. povinné vypracovávanie doložiek vplyvov analýz aj na poslanecké návrhy zákonov a pozmeňujúce a doplňujúce návrhy,
2. upraviť záväzok Národnej rady novelizovať zákony s identifikovaným vplyvom na podnikateľské prostredie len k 1. januáru,
3. vytvoriť legislatívnu fikciu, že všetky potrebné údaje na vyhodnotenie predpokladaných zmien sú predkladateľovi k dispozícii,
4. stanoviť pravidlo one- in, one- out s predpokladom ďalšej úpravy odstraňovaných právnych predpisov na základe zahraničných skúseností,
5. vyhodnocovať ex- post všetky schválené legislatívne zmeny, t. j. aj zmeny schválené ako poslanecké návrhy zákonov alebo pozmeňujúce a doplňujúce návrhy,
6. prehodnotiť rozsah a obsah jednotlivých analýz vplyvov na základe účelnosti,
7. povinné odstraňovanie identifikovaného gold- platingu a double-banking z prebranej právnej úpravy EÚ,
8. povinné odstraňovanie dvojkoľajnosti právnej úpravy vo vnútroštátnych predpisoch,
9. zvážiť rozšírenie funkcionality slov-lex o navrhovaný informačný systém RIA,
10. vytvoriť nadriadený kontrolný orgán nad tvorbou a hodnoteniami legislatívy, ktorý by zabezpečoval dodržiavanie požadovanej správnosti a kvality všetkých procesov RIA,
11. po vzore Česka zvážiť legislatívne možnosti user friendly záväzného informovania verejnosti o existujúcej regulácii.



Jakub Zeman pôsobí v INESS ako stážista v rámci projektu Top20. Zameriava sa najmä na analýzu legislatívy ovplyvňujúcej podnikateľské prostredie. Študuje na Ekonomickej univerzite v Bratislave.

Aktuálne publikácie



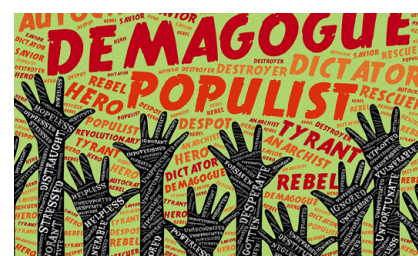
DIVOKÝ ZÁPAD NA INTERNETE

Môže byť firma zisková, keď čelí množstvu podvodníkov, ale policajti si s nimi nevedia rady? A čo v prípade, keď predmet podnikania štát priamo zakazuje? O tom, ako aj bez dohľadu štátneho aparátu vznikajú pravidlá a poriadok, píšeme v INESS na tému: **Divoký západ na internete.**



MENEJ NOVELIZÁCIÍ

Ak sa zákony často menia, pociťujú to najmä podnikatelia. Stabilita a predvídateľnosť legislatívy je dôležitou zložkou zdravého podnikateľského prostredia. V INT s názvom **Menej novelizácií pre lepšie podnikanie** sme sa pozreli na novelizácie 196 zákonov týkajúcich sa podnikateľského prostredia.



DRAHÉ SĽUBY ĽSNS

Voliči spravidla nemajú čas ani motiváciu listovať stostranové rozpočty verejných financií. To umožňuje politikom sľubovať aj modré z neba. Príkladom je strana ĽSNS. Táto strana vo svojom programe sľubuje zvyšovať populárne ale zároveň aj veľmi drahé výdavky.