

Ako nestrieľať naslepo

október 2023



Jedným zo zadaní projektu Hodnota za peniaze je hľadanie efektivity vo verejných výdavkoch. Diskusnú štúdiu pripravili Martin Haluš, Ján Mykhalchuk Hradický a Peter Hronček.

PodĎakovanie

Za sprostredkovanie dátových podkladov ďakujeme Frederikovi Krjakovi (DataSantics), Národnej implementačnej a koordinačnej autorite a Patrikovi Jankovičovi (ÚHP).

Za cenné konzultácie ďakujeme Danielovi Trnkovi (OECD), Karelvi Bláhovi (ÚV ČR) a Vladimírovi Šuchovi (Zastúpenie Európskej komisie). Za hodnotné návrhy a pripomienky počas prípravy ďakujeme Michalovi Horváthovi, Branislavovi Reľovskému, Vieri Gajdošovej, Alexandrovi Cirákovi, Marcelovi Moravčíkovi, Stanislavovi Stražayovi, Jánovi Remetovi (všetci MF SR), Silvii Hrinkovej, Matejovi Kurianovi (obaja ÚHP), Jurajovi Machovi (Magistrát hlavného mesta SR Bratislavy), Kataríne Staroňovej (Univerzita Komenského), Viktórii Alžbete Sutórisovej, Kataríne Batkovej (obe VIA IURIS), Matejovi Uhlíkovi (Úrad na ochranu oznamovateľov) a Marekovi Engelovi (Inštitút environmentálnej politiky).

Chyby a opomenutia zostávajú zodpovednosťou autorov.

Obsah

Zoznam tabuliek, grafov a boxov	4
1. Manažérske zhrnutie	5
2. Kvalita legislatívy klesá.....	6
2.1. Systém doložiek je čiastočne formalistický a neodpovedá na dôležité otázky	6
2.2. Posudzovanie vplyvov materiálov vo vláde sa obchádza stále častejšie	8
2.3. Parlament bežne ignoruje vplyvy a schvaľuje zákony bez ich poznania	10
3. Navrhovaná reforma posudzovania vplyvov	17
3.1. Nový obsah a posilnené inštitúcie	17
3.2. Reforma vo vláde	20
3.3. Reforma v parlamente.....	23
Bibliografia.....	27
Zoznam skratiek	28

Zoznam tabuliek, grafov a boxov

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1: Štyri oblasti verejných rozhodnutí (označená tematika diskusnej štúdie).....	5
Tabuľka 2: Prehľad doložiek a analýz	7
Tabuľka 3: Prehľad hraníc veľkej analýzy vplyvov podľa rôznych krajín	18
Tabuľka 4: Prehľad počtu veľkých analýz vplyvov podľa stanovenej hranice na RVS (ročne)	19

Zoznam grafov

Graf 1: Počet nových účinností zákonov, vyhlášok alebo nariadení, ktoré vstúpili do platnosti za daný rok	6
Graf 2: Podiel jednotlivých typov vplyvov podľa doložky vybraných vplyvov (marec 2020-december 2022).....	7
Graf 3: Podiel materiálov, ktoré sú prinesené na rokovanie vlády per pazucha spomedzi všetkých materiálov	9
Graf 4: Podiel materiálov, ktoré definujú pozitívne vplyvy po jednotlivých tematických oblastiach.....	11
Graf 5: Počet poslaneckých návrhov zákonov (ľavá os) a podiel schválených návrhov (pravá os).....	12
Graf 6: Podiel prijatých návrhov zákonov, ktoré sú iniciatívou NR SR	12
Graf 7: Priemerný počet predložených poslaneckých návrhov zákonov za rok.....	13
Graf 8: Priemerná dĺžka pozmeňovacích návrhov (počet A4) na parlamentnú tlač.....	14
Graf 9: Počet pozmeňovacích návrhov ročne s dĺžkou nad daný počet strán	14

Zoznam boxov

Box 1: Príklad per pazucha novely o liekoch s nedeklarovaným vplyvom v desiatkach mil. eur	8
Box 2: Prepočet počtu materiálov per pazucha súvisiacich s pandemiou koronavírusu.....	10
Box 3: Príklad per pazucha novely, ktorá znížila výnos dane o desiatky mil. eur.....	10
Box 4: Príklad poslaneckej novely bez deklarovaneho vplyvu	11
Box 5: Podmienky predkladania poslaneckých návrhov v zahraničí	13
Box 6: Ako sme merali dĺžku pozmeňujúcich návrhov?.....	14
Box 7: Príklady poslaneckých návrhov, ktoré mali byť vládne.....	15
Box 8: Ako stanoviť hranicu pre vykonanie veľkej analýzy vplyvov	18
Box 9: Ako sme vypočítali odhadovaný počet veľkých analýz vplyvov.....	19
Box 10: Navrhovaný proces pre vládne rozhodnutia	21
Box 11: Navrhovaný proces pre parlamentné rozhodnutia.....	24

Zoznam schém

Schéma 1: Prehľad reformy vládneho procesu	21
Schéma 2: Prehľad reformy parlamentného procesu	24

1. Manažérske zhrnutie

„Jednou z najväčších chýb je posudzovať politiku a programy podľa ich zámerov a nie na základe výsledkov.“

Milton Friedman

Rozhodnutia bez dát strieľajú naslepo. Správne rozhodnutia sa robia na základe dát, bez nich *letí* rozhodnutie vo veľa prípadoch mimo cieľ alebo je príliš nákladné. Následne sa môže stať, že kvôli neuváženým rozhodnutiam neostanú zdroje na nevyhnutné politiky.

Slovensko sa rozhodlo už pred rokmi mieriť dátami. Začalo to v roku 2004 Inštitútom finančnej politiky (MF SR). Skutočný rozmach analytických jednotiek však vďaka národnému projektu nastal až od roku 2016. Revízie výdavkov, investičné hodnotenia a analýzy priniesli do rozhodovania politikov množstvo užitočných informácií.

Okrem budovania analytických kapacít je nevyhnutné reformovať aj systém tvorby a hodnotenia verejných rozhodnutí. Filko, Ódor a Kišš v roku 2016 navrhli hodnotiť rozhodnutia ex-ante aj ex-post v štyroch oblastiach (Tabuľka 1). Za 7 rokov sa vybudoval relatívne robustný systém ex-ante hodnotenia investícií a ex-post hodnotenia prevádzkových nákladov, ktoré vykonáva hlavne ÚHP. Posudzovanie vplyvov politik a regulácií je jedinou oblasťou, kde od roku 2016 nedošlo ku komplexným zmenám. Motiváciou tejto štúdie je vyplniť tento priestor a navrhnúť lepšie fungujúci systém.

Tabuľka 1: Štyri oblasti verejných rozhodnutí (označená tematika diskusnej štúdie)

Oblasť verejných rozhodnutí	Hodnotenie ex-ante	Hodnotenie ex-post
Investície	Investičná autorita (ÚHP)	Najvyšší kontrolný úrad (NKÚ)
Prevádzkové náklady	Nevykonáva sa	Revízie výdavkov
Politiky (polícies)	Posudzovanie vplyvov (RIA)	Revízie výdavkov / NKÚ / Nevykonáva sa*
Regulácie	Posudzovanie vplyvov (RIA)	Nevykonáva sa*

* Výnimkou sú vplyvy na podnikateľské prostredie, ktoré sa hodnotia na základe POO.

Zdroj: Najlepší z možných svetov (2016) spracovanie ÚHP

Na vládnej úrovni je súčasný systém hodnotenia vplyvov čiastočne formalistický a neodpovedá na najdôležitejšie otázky. Aj menej dôležitých materiálov sa týka dlhé posudzovanie vplyvov cez 161 otázok. Veľa z nich je nerelevantných, pretože sú príliš špecifické alebo sa týkajú okrajovej problematiky. Na druhej strane chýbajú relevantné otázky - dôkladná analýza alternatív či odhad nákladov a prínosov. Súčasný proces nedáva odpoveď, či je zvolená alternatíva najlepším z možných svetov. Množstvo otázok vytvára nechcené motivácie a bežným sa stalo nosenie materiálov priamo na rokovanie vládu bez posúdenia vplyvov (2022 - 45 % prípadov).

Na parlamentnej úrovni sa bežne schvaľujú poslanecké návrhy zákonov bez poznania vplyvov. Poslanci majú omnoho jednoduchšie pravidlá na posudzovania vplyvov predkladanej legislatívy. Predkladajú formalistickú doložku vplyvov bez konkrétnej kvantifikácie. Doložky poslancov nepodliehajú efektívnej oponentúre. Prípadné nedostatky a obsahové chyby v posudzovaní vplyvov tak ostávajú „nepovšimnuté“ a môžu viesť k problémom.

Na zvýšenie kvality prijímanej legislatívy navrhujeme zmeny v obsahu doložiek, procesoch a inštitúciách, ktoré nemusia predĺžiť prípravu materiálov. Zmeny neovplyvnia právo vlády ani poslancov predkladať materiály. Najvýraznejšou zmenou je rozdelenie posudzovania vplyvov na tzv. malú a veľkú analýzu vplyvov. Veľká analýza vplyvov, teda komplexnejšia štúdia, sa bude vykonávať pre vybrané materiály s rozsiahlym vplyvom a bude nezávisle posúdená. Pre všetky ostatné návrhy bude však analýza vplyvov výrazne zjednodušená. Rada na posudzovanie vplyvov získa silnejšie postavenie ako povinný poradný orgán vlády. Parlamentný inštitút bude pomáhať posudzovať vplyvy poslaneckých návrhov.

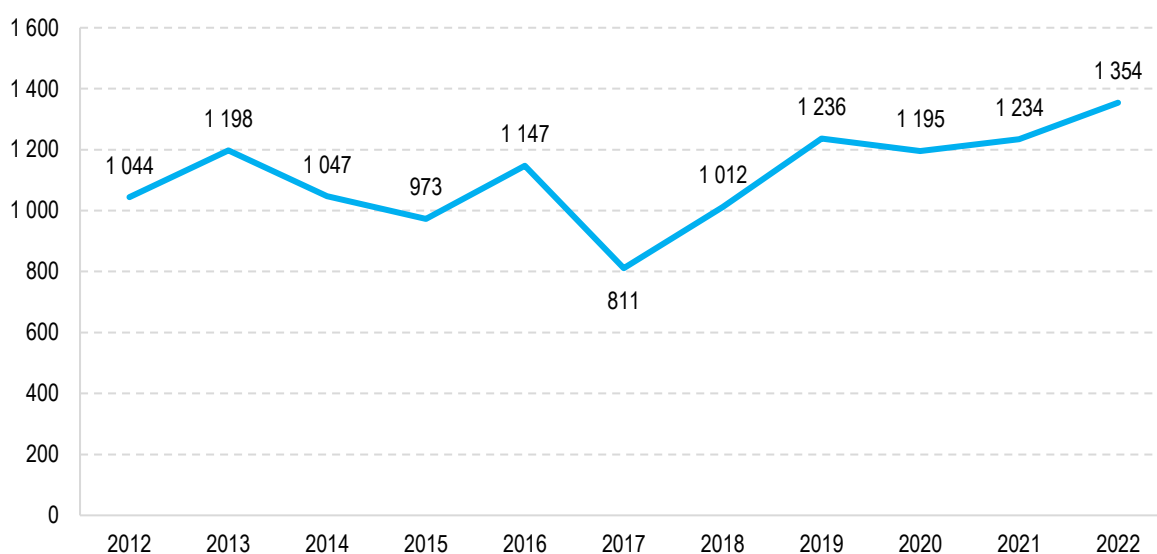
Aj najlepšie navrhnutý systém však bude fungovať, iba keď vplyvy návrhov budú zákonodarcov reálne zaujímať a nebudú vnímané len ako „povinnosť zo zákona“. Vtedy bude výsledkom kvalitnejšia legislatíva a lepšia informovanosť politikov aj širokej verejnosti.

2. Kvalita legislatívy klesá

Kvalita právneho prostredia na Slovensku klesá. Zvyšovanie tempa novelizácie zákonov na Slovensku jasne ilustrujú dva významné prípady. Zákon o sociálnom poistení mal medzi rokmi 2020 a 2022 až 33 rôznych novelizácií a 36 účinností. Podľa INESS (2023) sa pri jedenástich kľúčových zdravotníckych zákonoch zvýšil priemerný počet ročných novelizácií na jeden zákon z úrovne 0 až 2,9 v období 2004 – 2012 na 7,1 v roku 2022.

Častá zmena právnych predpisov zvyšuje nepredvídateľnosť práva a náklady na jeho dodržiavanie. Tiež je jedným zo znakov nižšej kvality legislatívy. Pri častých zmenách zákonov je narušené dlhodobé plánovanie verejnosti a podnikateľského sektora (Bransgrove, 2015). V roku 2017 vstúpili zákony, vyhlášky a nariadenia do účinnosti 811-krát (Graf 1). Odvtedy je viditeľný rastúci trend. V roku 2022 to bolo 1 354-krát, čo je o takmer 70 % viac ako v roku 2017 a o pätinu viac ako je dlhodobý priemer počas rokov 2012-2021 (1 090).

Graf 1: Počet nových účinností zákonov, vyhlášok alebo nariadení, ktoré vstúpili do platnosti za daný rok



Pozn.: Metrika ráta niektoré predpisy aj viacnásobne, ak sa účinnosť predpisu zmenila opakovane.

Zdroj: ÚHP podľa Slov-Lex

2.1. Systém doložiek je čiastočne formalistický a neodpovedá na dôležité otázky

Posudzovanie vplyvov vládnych materiálov dnes pozostáva z jednej súhrnnej doložky a siedmych analýz. Súhrnná doložka (tzv. doložka vybraných vplyvov) obsahuje základné údaje, definovanie problému, ciele a stručné zhodnotenie alternatív. Tiež uvádza pozitívny, negatívny alebo žiadny vplyv na sedem oblastí – rozpočet, podnikateľské prostredie, sociálne veci, životné prostredie, informatizáciu, služby verejnej správy a manželstvo. Ak je identifikovaný akýkoľvek vplyv, predkladateľ vypracuje príslušnú analýzu.

Systém doložiek sa postupne rozširuje a komplikuje. Pôvodná verzia Jednotnej metodiky na vypracovávanie doložiek vplyvov z roku 2015 obsahovala jednu doložku a päť analýz. Postupne však boli dopĺňané aj ďalšie tematické okruhy, čo signalizuje ich deklarovanú dôležitosť pre politickú reprezentáciu. Analýza vplyvov na služby verejnej správy pre občana bola pridaná v roku 2016, analýza vplyvov na manželstvo, rodičovstvo a rodinu v roku 2021. Dnes tak všetky vyžadované analýzy obsahujú spolu 161 otázok a podotázok (Tabuľka 2).

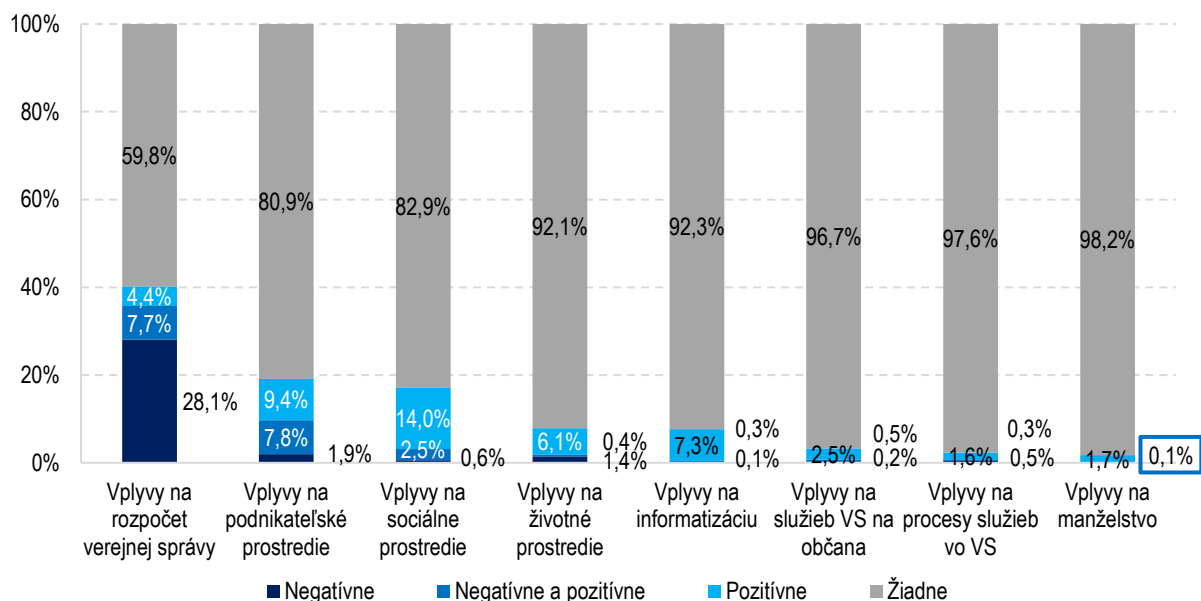
Tabuľka 2: Prehľad doložiek a analýz

Analýza / doložka	Počet otázok a podotázok	Zbytočné otázky (podľa ÚHP)	Gestor	Súčasťou jednotnej metodiky od roku
Doložka vybraných vplyvov	9	0 (0 %)	-	2015
Vplyvy na rozpočet verejnej správy	11	3 (27 %)	MF SR	2015
Vplyvy na podnikateľské prostredie	19	6 (32 %)	MH SR	2015
Sociálne vplyvy	71	36 (51 %)	MPSVaR SR	2015
Vplyvy na životné prostredie	4	1 (25 %)	MŽP SR	2015
Vplyvy na informatizáciu spoločnosti	16	10 (63 %)	MIRRI SR	2015
Vplyvy na služby verejnej správy pre občana	9	3 (33 %)	MV SR	2016
Vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu	22	16 (73 %)	MPSVaR SR	2021
Spolu	161	75 (47 %)		

Zdroj: ÚHP podľa MH SR

Otázky v doložkách odpovedajú na málo dôležitých a príliš veľa nedôležitých otázok. Napríklad, analýza sociálnych vplyvov má vyše 70 otázok. Dôvodom sú doplňujúce otázky o vplyvoch na príliš špecifické skupiny obyvateľstva (napr. azylanti) a o prístupe ku konkrétnym statkom (informáciám, spravodlivosti, politickým právam). Druhý najvyšší počet otázok a podotázok (22) má analýza vplyvov na manželstvo, rodičovstvo a rodinu. Napriek tomu bol negatívny vplyv v tejto analýze deklarovaný iba v jednom prípade z 2-tisíc. Ak sú vplyvy deklarované iba v niekoľkých málo percentách prípadov, potreba takýchto analýz je otázna (Graf 2). Aj kvôli rozsahu analýz nezostáva priestor na dôležité témy ako je dôsledné zhodnotenie alternatív a výpočet nákladov a prínosov.

Graf 2: Podiel jednotlivých typov vplyvov podľa doložky vybraných vplyvov (marec 2020-december 2022)



Pozn.: Služby verejnej správy sú v doložke vplyvov rozdelené na dve samostatné kategórie (vplyvy na občana a vplyvy na služby), preto sú v grafe v dvoch stĺpcoch, i keď ide iba o jednu analýzu. Zdroj: ÚHP na základe dát NIKA. Dataset zahŕňa všetky uznesenia prijaté na zasadnutiach vlády.

V praxi býva zhodnotenie alternatív formalistické a bez odhadu nákladov a prínosov. Predkladatelia nedostatočne preukazujú výber najlepšej alternatívy. Ciele sú často identifikované nekonkrétne, bez špecifických KPIs (kľúčových ukazovateľov výkonnosti). Riziká implementácie nie sú takmer vôbec identifikované. Či regulácia dosiahla svoje deklarované ciele je posudzované tiež zväčša iba formálne a v praxi sa ex-post hodnotenie nevykonáva.¹ Na druhej strane, k menej dôležitým materiálom s nízkymi vplyvmi sa pristupuje príliš prísne

¹ Čl. 10 Jednotnej metodiky na posudzovanie vplyvov účinnej od 31. marca 2023.

a vyžaduje sa od nich rovnaké hodnotenie vplyvov ako pri reformách, čo pridáva prácu predkladateľom. Nedostatočná kvalita posudzovania vplyvov sa ukázala napr. pri schvaľovaní zákona o financovaní voľného času dieťaťa ([UV-20046/2022](#)), ktorého cieľom bola dotácia voľnočasových aktivít dieťaťa cez krúžkové. Materiál síce obsahoval hodnotenie vplyvov, neobsahoval však posúdenie implementačných rizík a analýzu alternatív. Návrh predpokladal rýchlu, ale [nepraktickú implementáciu](#), čo si vynútilo [opravu zákona](#) a jeho faktické zrušenie.

Stanovisko Komisie na posudzovanie vplyvov má odporúčací charakter. Komisia je garantom posudzovania vplyvov a pozostáva z gestorov doložiek (Tabuľka 2), zástupcov Slovak Business Agency a ÚV SR. Doložka obsahuje informáciu, či Komisia zaujala k materiálu pozitívne alebo negatívne stanovisko. Negatívne stanovisko znamená, že identifikované vplyvy nie sú správne alebo ich predkladateľ nedostatočne posúdil. Súhlasné, ani nesúhlasné stanovisko však neovplyvňuje ďalší schvaľovací proces².

Súčasný systém posudzovania vplyvov predstavuje neadekvátnu záťaž pre predkladateľov i hodnotiteľov. I keď predkladatelia iba výnimočne vypĺňajú všetky analýzy, keďže v nich nedeklarujú žiadny vplyv, samotná existencia doložiek predstavuje dodatočnú prácu. Predkladatelia by mali interne zhodnotiť svoj návrh v kontexte všetkých doložiek a otázok. Vysoký počet otázok je zároveň záťažou pre garantov jednotlivých doložiek, ktorí musia hodnotiť jednotlivé vplyvy aj v prípade nedeklarovania vplyvu na konkrétnu oblasť.

2.2. Posudzovanie vplyvov materiálov vo vláde sa obchádza stále častejšie

Štandardné procesy schvaľovania vládnych návrhov sa dajú obísť prinesením materiálov priamo na rokovanie vlády. O využití tohto mechanizmu musí rozhodnúť predseda vlády³, pričom takéto materiály sa hovorovo nazývajú aj „per pazucha“. Nemusia prechádzať štandardným posudzovaním vplyvov ani pripomienkovým konaním. Ide o formu vynechania krokov legislatívneho procesu, ktoré je formálne v súlade so zákonmi, avšak odporuje duchu zákona prijímania legislatívy. Členovia vlády túto možnosť využívajú v posledných rokoch až v približne polovici prípadov, pričom napríklad v roku 2022 neprešlo pripomienkovaním až 80 % takýchto materiálov. O predkladanom materiáli pred rokovaním iní členovia vlády často ani nevedia. Napr. lieková novela bola vo vláde schválená per pazucha napriek viacerým nedostatkom a jednotlivé rezorty tak nemali čas vzniesť pripomienky (Box 1). Na druhej strane, existencia procesu per pazucha je nutná, keďže jeho použitie je za istých okolností legitímne (krízové situácie, personálne výmeny).

Box 1: Príklad per pazucha novely o liekoch s nedeklarovaným vplyvom v desiatkach mil. eur

Vláda 14. apríla 2023 schválila per pazucha zmeny v zákone č. 363/2011 Z. z. ([UV-14425/2023](#)) s odhadovaným negatívnym rozpočtovým vplyvom na úrovni niekoľkých desiatok miliónov eur ročne. Pôvodná verzia materiálu prešla pripomienkovaním. Do materiálu po pripomienkovom konaní pribudli významné zmeny, ktoré neboli uvedené v predkladacej správe ani v doložke vplyvov. Materiál bol schválený per pazucha bez deklarovania negatívnych vplyvov na rozpočet verejnej správy.

Už v októbri 2022 bola do MPK predložená novela zákona č. 362/2011 Z. z., ktorá ustanovila pravidlá nekomerčného klinického skúšania liekov a zavádzala možnosť očkovania v lekárňach. Medzi procesom MPK a rokovaním vlády vznikla nová verzia materiálu, kde pribudlo 24 zmien v zákone č. 363/2011 Z. z. so značnými rozpočtovými vplyvmi. Táto verzia materiálu bola na rokovanie vlády predložená vo februári 2023.

Od začiatku legislatívneho procesu, teda od verzie kde ešte neboli zmeny v zákone č. 363/2011 Z.z., sa nemenila predkladacia správa ani neboli priznané žiadne negatívne vplyvy na rozpočet. Tieto časti novely tak

² Čl. 8.8 Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov účinnej od 31. marca 2023.

³ Čl. 16 smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády Slovenskej republiky s účinnosťou od 1. júna 2018 a čl. 5 Rokovacieho poriadku vlády Slovenskej republiky novelizovanej 18. decembra 2019.

boli neaktuálne. Na požiadavku Zboru poradcov ÚV SR materiál pripomienkovali analytici z MF SR a NIHO a predložili niekoľko zásadných pripomienok. Materiál bol následne vypustený z marcového rokovania vlády SR.

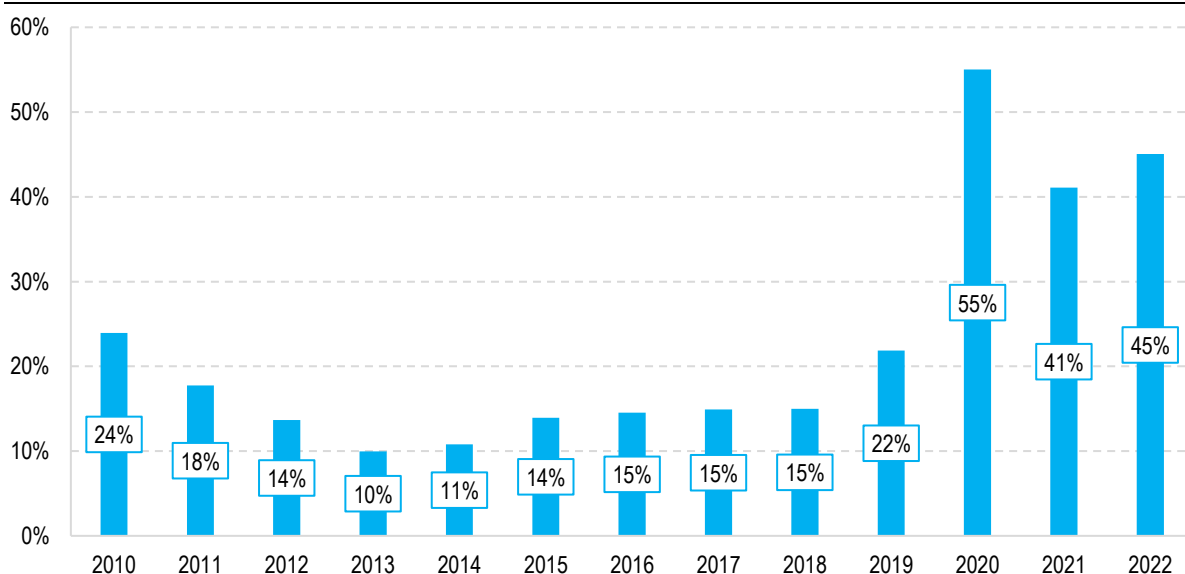
Novela mala byť opätovne predložená na rokovanie vlády SR v apríli. Namiesto štandardného procesu bol materiál predložený na rokovanie vlády per pazucha v deň rokovania. Iné rezorty a odborná verejnosť tak o materiáli vopred nevedeli a nestihli uplatniť svoje pripomienky. Nedostatok informácií a procesu tak spôsobil nečakané schválenie novely so závažnými vplyvmi. Pri využití klasického procesu by pravdepodobne nedošlo k schváleniu a k závažným vplyvom materiálu.

Návrh uvoľňuje kritériá nákladovej efektívnosti pre vstup liekov do systému tým, že dve zo súčasných podmienok (zlepšenie v klinickom ukazovateli o 30 % a preukázanie, že v danej indikácii nie je hrazená iná intervencia), nemusia platiť súčasne, ale stačí naplniť iba jednu z nich. Táto zmena môže mať rozpočtový vplyv v miliónoch až desiatkach miliónov eur ročne.

Tiež došlo k posunu limitov pre výdavky na lieky na výnimky o jeden rok oproti aktuálnemu zneniu zákona, ktorý je aj zapracovaný v rozpočte verejného zdravotného poistenia. Konkrétne limit 3,9 % výdavkov na lieky pre rok 2023 je zrušený a limit 2,9 % pre rok 2024 je zvýšený na 3,9 %. Posun limitov môže mať vplyv na rozpočet viac ako 10 mil. eur ročne v každom z rokov 2023 až 2025. Tento aspekt nie je spomenutý v dôvodovej správe ani uvedený v doložke vplyvov.

Počet materiálov per pazucha za posledné desaťročia výrazne vzrástol. Najvyšší podiel týchto materiálov bol v roku 2020 a odvtedy je na vysokých úrovniach. Môže sa zdať, že vysoké úrovne sú spôsobené pandemiou koronavírusu, s ňou však súvisela iba menšina materiálov. Podiel navyše zostal vysoký aj v roku 2022, kedy bol vplyv pandémie zanedbateľný. Môže to naznačovať nový štandard v predkladaní materiálov na rokovanie vlády (Graf 3). Pokles kvality regulačného procesu počas pandémie potvrdzuje aj odborná literatúra (Staroňová a kol., 2022). Krízy pritom prebiehali aj pred rokom 2020 (ako napríklad migračná kríza v rokoch 2015-2016), ale neboli sprevádzané zvýšeným počtom materiálov per pazucha. Vo všeobecnosti, počet materiálov per pazucha rastie s rôznorodosťou vládnych koalícií. V období jednofarebnej vlády 2012-2016 bol na najnižšej úrovni (12 %), nasleduje obdobie 2010-2012 a 2016-2020 (19 %) a 2020 - február 2023 (46 %). Vo volebných rokoch sú podiely vyššie najmä pre personálne zmeny.

Graf 3: Podiel materiálov, ktoré sú prinesené na rokovanie vlády per pazucha spomedzi všetkých materiálov



Pozn.: Dataset zahŕňa všetky riadne materiály na rokovani vlády.

Zdroj: ÚHP

Box 2: Prepočet počtu materiálov per pazucha súvisiacich s pandémiou koronavírusu

Odhad počtu materiálov per pazucha súvisiacich s pandémiou koronavírusu (2020-2022), bol zrealizovaný v dvoch krokoch. Po prvé, názvy materiálov per pazucha (celkovo 1 183), ktoré obsahovali termín „covid“ sa automaticky považovali za súvisiace s pandémiou (172). Termíny ako koronavírus alebo pandémia sa v názvoch používali značne menej a zvyčajne sa vyskytovali spolu so slovom covid. Po druhé, zo zvyšných materiálov (1 011) bola zvolená náhodná vzorka (286). Vzorka bola následne ručne analyzovaná za účelom identifikovať, či daný materiál bol prijatý v súvislosti s koronavírusom, na čo boli využité najmä predkladacie správy. Výsledok bol následne extrapolovaný na všetky materiály z daného obdobia. Podiel materiálov súvisiacich s covidom spomedzi všetkých materiálov bol za rok 2020 - 22 %, za rok 2021 - 22 % a v roku 2022 - 3 %.

Avšak samotná súvislosť materiálu s covidom automaticky neznamená, že použitie procesu per pazucha bolo opodstatnené. Predkladateľ sa na pandémiu mohol odvolať len deklaratívne, aby odôvodnil využitie procesu. Ak aj materiál s pandémiou úzko súvisel, predkladateľ mohol mať priestor na zrealizovanie štandardného procesu a pripomienkovania, najmä v prípadoch covidových materiálov z roku 2021 a 2022, keď pandémia prebiehala už vyše jeden rok.

Proces per pazucha zvyšuje pravdepodobnosť problémov v implementácii ako aj negatívneho fiškálneho vplyvu. Napríklad novela zákona o dani z nadmerného zisku bola na rokovanie vlády prinesená per pazucha, čo oneskorilo jej prijatie. Materiál nebol v pripomienkovom konaní a minister ho predložil priamo na rokovanie vlády. Členovia vlády s materiálom nesúhlasili a boli nutné ďalšie politické rokovania, ktoré sa mohli uskutočniť v štandardnom pripomienkovom konaní. Účinnosť materiálu sa aj v dôsledku nedostatočného procesu posunula o dva mesiace, čo spôsobilo pokles výnosov o desiatky miliónov eur (Box 2).

Box 3: Príklad per pazucha novely, ktorá znížila výnos dane o desiatky mil. eur

Vláda 28. novembra 2022 rokovala o novele zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike ([UV-46637/2022](#)). Cieľom materiálu bolo zdaňiť výrobcov elektriny v kontexte energetickej krízy.

O nutnosti zdaňiť nadmerné zisky elektrární sa hovorilo už v lete. Vláda v Českej republike o odvode rozhodla [začiatkom novembra](#). Minister hospodárstva zákon priniesol na rokovanie vlády per pazucha koncom novembra. Očakávané bolo rýchle schválenie materiálu s účinnosťou (a začatím zdaňovania) odo dňa vyhlásenia.

Keďže návrh bol prinesený priamo na rokovanie vlády, členovia vlády si nemohli spraviť názor k najdôležitejšej otázke – hranici zdaňovania pre jednotlivé technológie výroby elektrickej energie. Vláda tak návrh schválila v upravenom znení bez stropov, ktoré mali byť dodatočne určené uznesením vlády. Do prijatia uznesenia o stropoch sa zdaňovanie neaplikovalo. Návrh zákona bol v NR SR schválený 6. decembra 2022 ([NR SR, 2022](#)).

Vláda stanovila stropy až koncom januára 2023, čím sa začiatok zdaňovania posunul o takmer dva mesiace a výnos z dane odhadom klesol o vyše 20 mil. eur. Ak by boli dodržané štandardné procesy predkladania návrhov na rokovanie vlády, je možné, že ministri by mali na materiál viac času a stropy mohli schváliť už koncom novembra. Vďaka tomu by sa zdaňovanie začalo skôr a výnos z dane pre štát by bol vyšší.

2.3. Parlament bežne ignoruje vplyvy a schvaľuje zákony bez ich poznania

Proces posudzovania vplyvov poslaneckých návrhov je omnoho menej dôsledný než v prípade vládných návrhov. Poslanci k predkladaným návrhom musia povinne uvádzať vplyvy. Povinnosť zvyčajne napĺňajú jednostranovou doložkou, v rámci ktorej deklarujú pozitívne, negatívne alebo žiadne vplyvy na sedem oblastí, ktoré

sa zhodujú s témami analýz vplyvov (Tabuľka 2). Na rozdiel od vládnych návrhov však v prípade deklarovania vplyvov nevypracúvajú dodatočné analýzy k jednotlivým oblastiam.

Doložky vplyvov poslancov nepodliehajú efektívnej oponentúre. Všetky poslanecké návrhy sú predmetom pripomienkového konania, v rámci ktorého je možné identifikovať prípadné nedostatky materiálu ako aj doložky vplyvov. Vláda zaujíma stanovisko k poslaneckým návrhom výnimočne (37 posúdení z 250 návrhov za rok 2022). Druhý mechanizmus, ktorý upozorňuje poslancov na nekvalitné posúdenie vplyvov je stanovisko MF SR, o ktoré je predkladateľ povinný požiadať⁴. Stanoviská veľmi často upozorňujú na nesprávne identifikované vplyvy alebo iné technické chyby, poslanci ich však nemajú povinnosť reflektovať v predkladanom materiáli. Navyiac, MF SR sa v tomto stanovisku v zmysle zákona vyjadruje iba k finančným vplyvom a nehodnotí vplyvy na iné oblasti a obsahovú stránku materiálu. Treťou mechanizmom je pripomienkovanie Radou pre rozpočtovú zodpovednosť. Svoje stanoviská k návrhom NR SR na podnet poslaneckého klubu alebo z vlastnej iniciatívy zverejňuje na svojej stránke, vyjadruje sa však len k menej než desiatke materiálov každý rok.

Box 4: Príklad poslaneckej novely bez deklarovaného vplyvu

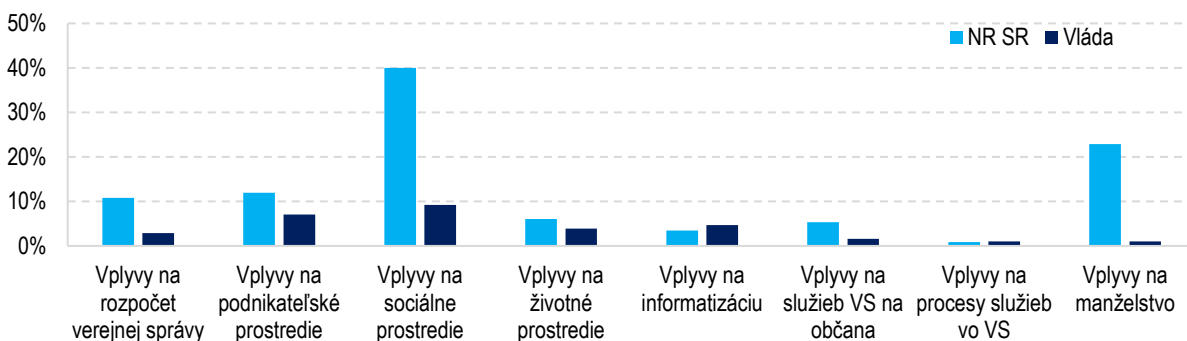
Národná rada koncom roku 2022 schvaľovala novelu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu ([parlamentná tlač 1232](#)). Cieľom materiálu bolo poskytnúť príspevok na odstránenie negatívnych následkov pandémie COVID-19 sektoru cestovného ruchu a rozšíriť jeho poskytovanie aj po 31. decembri 2022.

Predkladatelia deklarovali nulový vplyv na rozpočet verejnej správy, z obsahu zákona však bol zrejмый. MF SR na tento fakt upozornilo v stanovisku, ktoré je priloženým dokumentom k návrhu. Návrh zákona tak bol schválený s chybnou doložkou vplyvov. Podobné prípady sa dejú relatívne často (napr. tlače [1315](#), [1120](#), [1042](#)).

Pri predkladaní noviel poslanci NR SR pomerne bežne nedodržia zákon o rozpočtových pravidlách.

Návrhy musia podľa zákona obsahovať vyčíslenie vplyvov na rozpočet verejnej správy na štyri rozpočtové roky ako aj návrh na pokrytie zvýšených výdavkov alebo znížených príjmov. V praxi tieto ustanovenia nie sú dodržiavané ani v prípadoch, keď MF SR predkladateľov na túto pozornosť upozorní (napr. parlamentná tlač [154](#), [993](#)). Bolo by potrebné zaviesť mechanizmus, aby sa o danom návrhu za takýchto okolností nerokovalo, napríklad nezaradením materiálu na rokovanie NR SR, z dôvodu nespĺňania všetkých náležitostí. Pri ostatných vplyvoch nie je možné jednoznačne určiť, či ich poslanci deklarujú správne. Početnosti deklarovania negatívnych vplyvov pre jednotlivé oblasti sú pri porovnaní poslaneckých a vládnych návrhov relatívne podobné. Poslanecké návrhy zákonov v NR SR však deklarujú výrazne častejšie pozitívny vplyv na rôzne oblasti než vládne materiály (Graf 4).

Graf 4: Podiel materiálov, ktoré definujú pozitívne vplyvy po jednotlivých tematických oblastiach



Zdroj: NIKA, ÚHP

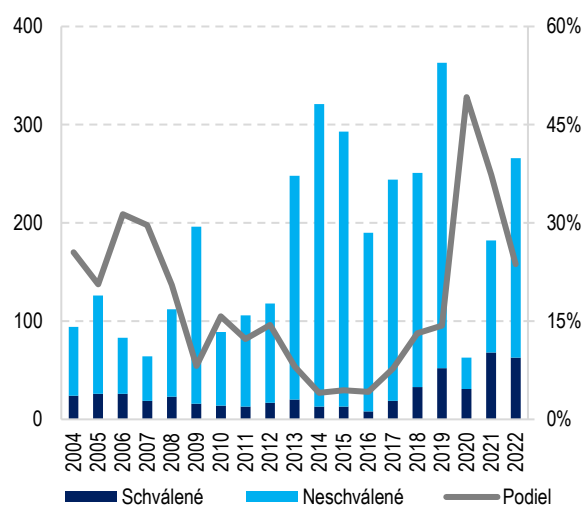
⁴ Čl. 8 Legislatívnych pravidiel tvorby zákonov novelizované 16. mája 2018.

Posudzovanie vplyvov pre poslanecké návrhy je menej bežné než pre vládne materiály. Potvrďuje to aj OECD, ktorá venuje parlamentnému posudzovaniu vplyvov omnoho menší priestor (príloha 4). OECD (2020a) odporúča, aby bolo posudzovanie vplyvov súčasťou parlamentného procesu, zároveň však upozorňuje na potrebu vytvoriť paralelný systém hodnotenia a nie len kópiu vládneho mechanizmu. Dôvodom je pravdepodobne nižšia špecializovaná expertíza poslancov a menšia dostupnosť odbornej podpory na vykonávanie posudzovania. Z tohto dôvodu je pre parlamentné posudzovanie vplyvov nutné vytvoriť aj podporné inštitúcie, ktoré by mohli v prípade potreby poslancom asistovať vo vytvorení analýzy vplyvov.

2.3.1. Počet poslaneckých noviel rastie, ale posudzovanie ich vplyvov je nedostatočné

Po roku 2019 výrazne rástol počet schválených zmien zákona od poslancov. Priemerný počet za obdobie 2003 až 2018 bol 19 zákonov ročne. Priemer za roky 2019 až 2022 bol až 54 zákonov ročne. Rovnako tak vzrástlo aj percento úspešného schvaľovania takýchto materiálov. Za obdobie 2009 až 2019 bola schválená iba desatina predložených zákonov od poslancov. Za obdobie 2020 až 2022 tento podiel vzrástol na 37 % (Graf 5 Graf 6). Na úkor vlády tak rastie rola poslancov NR SR v legislatívnej iniciatíve. Medzi rokmi 2010 a 2017 bol podiel zákonov, ktoré boli prijaté z iniciatívy poslancov na úrovni menej než 15 % (Graf 6), oproti vyše 85 % z iniciatívy vlády. Tento pomer vzrástol na 40 % schválených návrhov z iniciatívy poslancov a 60 % z iniciatívy vlády v rokoch 2021 a 2022.

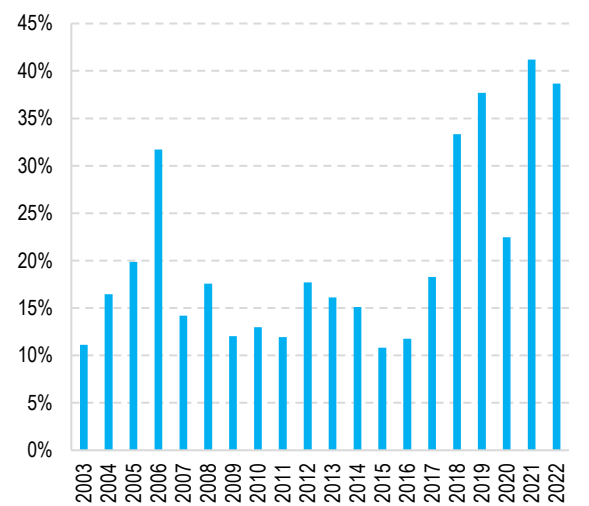
Graf 5: Počet poslaneckých návrhov zákonov (ľavá os) a podiel schválených návrhov (pravá os)



Pozn.: Iba návrhy zákonov od poslancov.

Zdroj: ÚHP

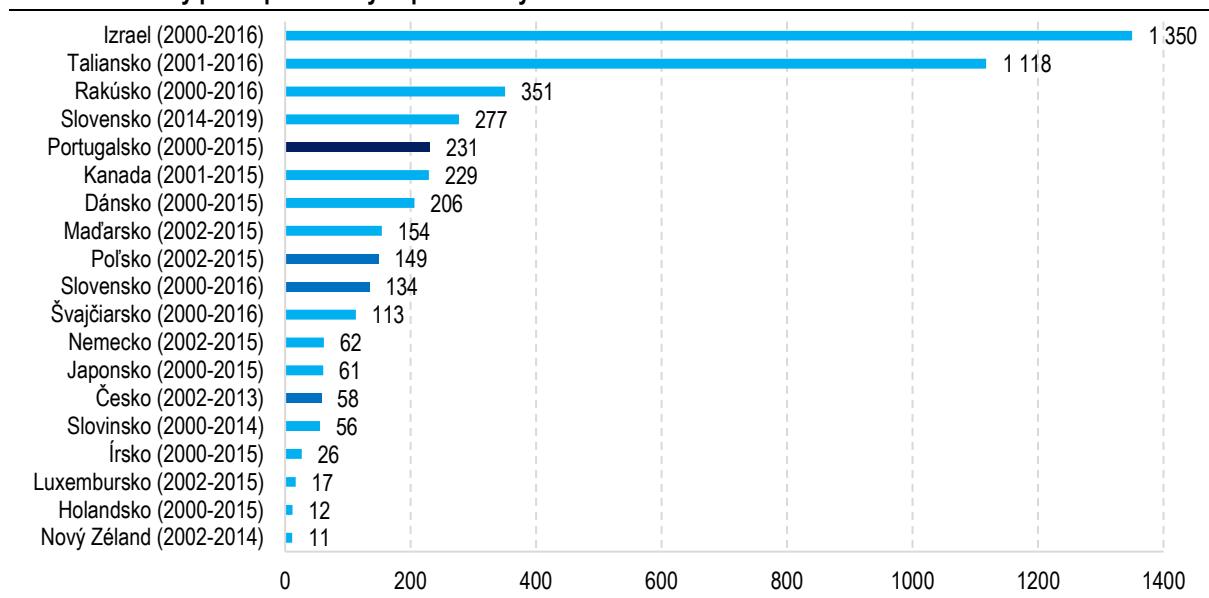
Graf 6: Podiel prijatých návrhov zákonov, ktoré sú iniciatívou NR SR



Zdroj: ÚHP

V porovnaní so zahraničím je Slovensko krajinou s veľmi vysokým množstvom poslaneckých návrhov. Slovensku patrí štvrtá priečka spomedzi 18 hodnotených krajín a zároveň najvyššia spomedzi V4 v počte poslaneckých návrhov. Vyšší počet ako Slovensko majú len krajiny s relatívne fragmentovaným politickým systémom (Izrael a Taliansko), kde sú poslanecké návrhy často formou politického marketingu. Vyšší počet poslaneckých návrhov má aj Rakúsko, kde však poslanci vo veľkej väčšine prípadov neprijímajú zákony priamo, ale [žiadajú vládu o prípravu návrhu](#) a jeho predloženie do parlamentu. V zahraničí často taktiež existujú omnoho prísnejšie podmienky predkladania poslaneckých návrhov (Graf 7).

Graf 7: Priemerný počet predložených poslaneckých návrhov zákonov za rok



Zdroj: [Friedberg, Fridman a Shoval, 2019](#); ÚHP

Box 5: Podmienky predkladania poslaneckých návrhov v zahraničí

Predkladanie poslaneckých návrhov je v mnohých krajinách prísnejšie limitované než na Slovensku, kde má zákonodarnú iniciatívu každý poslanec. Ide najmä o prísnejšie pravidlá o počte poslancov a rozpočtových vplyvoch návrhov predkladaných poslancami. Prísnejšie pravidlá existujú v parlamentných republikách (Nemecko, Lotyšsko), poloprezidentských systémoch (Rakúsko, Francúzsko) aj konštitučných monarchiách (Veľká Británia, Kanada, Austrália).

V [Nemecku](#) individuálni poslanci dolnej komory parlamentu nemôžu predkladať zákony. Na predloženie zákona touto cestou sú nutné podpisy aspoň jedného parlamentného klubu alebo 5 % všetkých poslancov. Podobný systém funguje v [Lotyšsku](#), kde je pre predloženie zákona nutný podpis aspoň piatich poslancov (5 %).

V [Rakúsku](#) môže zákony v parlamente predkladať iba skupina aspoň piatich poslancov. Vo Francúzsku nesmú poslanci predkladať návrhy vedúce k nárastu vládnych výdavkov alebo poklesu príjmov ([Ústava, čl. 40](#)).

Podobný systém, ktorý limituje poslancov v predkladaní materiálov s rozpočtovým vplyvom, je aj v krajinách Spoločenstva národov, napr. vo [Veľkej Británii](#), [Kanade](#), či [Austrálii](#).⁵ Zároveň je v týchto krajinách schválený veľmi malý počet poslaneckých návrhov. Napr. vo Veľkej Británii ich bolo od roku 1983 iba [378](#), v Kanade [217](#) od roku 1910 a v Austrálii [30](#) od roku 1901. Na Slovensku ich bolo 214 iba medzi rokmi 2019 a 2022.

2.3.2. Komplexnosť pozmeňovacích návrhov rastie, no posudzovanie vplyvov sa vôbec nerealizuje

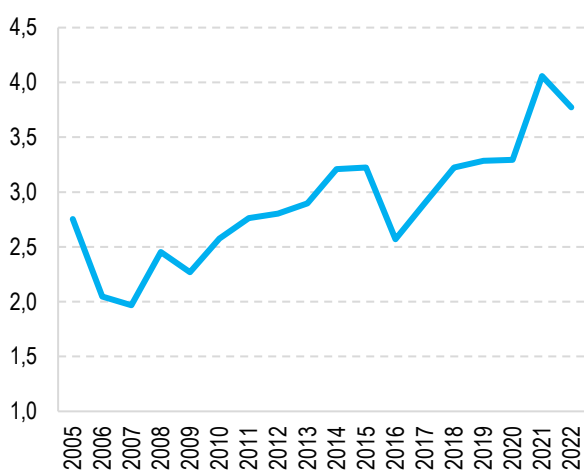
Pre poslancov môže byť náročné zhodnotiť vplyv pozmeňovacích návrhov a spraviť kvalifikované rozhodnutie vzhľadom na dĺžku návrhov a rýchlosť ich schvaľovania. Pri pozmeňujúcich návrhoch neexistuje akýkoľvek formálny proces posudzovania vplyvov či pripomienkovania. Verejnosť sa o návrhu poslanca dozvie až pri jeho predložení. O pozmeňujúcich návrhoch sa má štandardne hlasovať najskôr po 48 hodinách, v praxi sa lehota často skraca a hlasuje sa bezprostredne po ich predložení. Na skrátenie lehoty nie je potrebné uvádzať dôvody, postačuje žiadosť gestorského výboru alebo spoločného spravodajcu. Príkladom negatív takto

⁵ Ide o tzv. princíp finančnej iniciatívy koruny alebo vlády.

zrýchleného procesu môže byť tlač [1397](#), v rámci ktorej došlo omylom poslancov k zníženiu valorizácie dôchodkov kvôli zrýchlenému hlasovaniu o pozmeňovacích návrhoch.

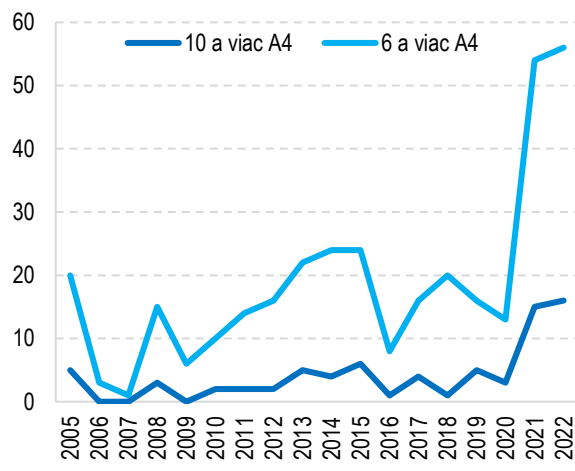
Počet pozmeňujúcich návrhov v čase nerastie, zvyšuje sa však ich komplexnosť. Priemer počtu pozmeňujúcich návrhov dlhodobo osciluje medzi 0,5 a 2,5 pozmeňovacieho návrhu na návrh zákona. Od roku 2021 je ich počet na úrovni dlhodobého priemeru okolo hodnoty 1,5 návrhu. Okrem počtu pozmeňovacích návrhov však treba brať do úvahy aj ich rozsah a obsahovú náročnosť. Priemerný pozmeňovací návrh mal v roku 2016 dĺžku približne 2,5 strany A4, v roku 2021 prekročila dĺžka 4 strany (Graf 8). Ešte významnejšie vzrástol počet dlhých pozmeňovacích návrhov, tých nad 10 strán až 5-násobne oproti priemeru (Graf 9). Poukazuje to na rastúcu komplexnosť pozmeňovacích návrhov a zmeny nie len v legislatívnej technike, ale aj v obsahovej stránke.

Graf 8: Priemerná dĺžka pozmeňovacích návrhov (počet A4) na parlamentnú tlač



Zdroj: ÚHP

Graf 9: Počet pozmeňovacích návrhov ročne s dĺžkou nad daný počet strán



Zdroj: ÚHP

Box 6: Ako sme merali dĺžku pozmeňujúcich návrhov?

Naprieč analýzou používame dĺžku predkladaných návrhov meraných v prepočte na počet A4 ako zástupný údaj pre komplexnosť danej legislatívy. Formátovanie materiálov je konzistentné naprieč jednotlivými volebnými obdobiami a nedochádza v ňom k výrazným zmenám, ktoré by mohli ovplyvňovať dĺžku materiálov.

Dva aspekty, ktoré môžu skresľovať výsledky sú spoločné správy a dĺžka odôvodnenia. Pozmeňovacie návrhy nemusia byť uvedené v samostatnom dokumente, môžu byť súčasťou spoločných správ, pričom tieto do analýzy zahrnuté neboli. Pozmeňovacie návrhy okrem zmeny paragrafu obsahujú aj odôvodnenie, pri výpočte počtu A4 sme brali do úvahy aj tieto odôvodnenia. Teoreticky sa tak môže stať, že pozmeňovací návrh samotný je veľmi krátky, ale obsahuje príliš dlhé zdôvodnenie, čo umelo zvyšuje počet A4.

Keďže sledujeme zmeny dĺžok v čase, tieto nedostatky nie sú zásadným problémom, ak sa spôsob využívania spoločných správ a odôvodnení pozmeňovacích návrhov oproti minulosti vo významnej miere nezmenil. Na základe kontroly náhodnej vzorky materiálov z jednotlivých rokov analýzy odhadujeme, že k takýmto zásadným zmenám nedošlo. Výsledky tak reflektujú reálne zmeny v zložitosti pozmeňovacích návrhov.

Grafy majú vysoký počet pozorovaní (napr. pre Graf 8 a 9 ide o 3,4-tisíc jednotlivých pozmeňovacích návrhov) čo znamená, že prípadné extrémne hodnoty nezohrávajú významnú úlohu, ktorá by mohla ovplyvniť výsledky porovnávaní.

Z pohľadu kvalitnej regulácie je nárast dĺžky pozmeňovacích návrhov problematický. Poslanci NR SR majú rovnaký (obmedzený) čas na zhodnotenie a hlasovanie o stále náročnejších a dlhších návrhoch. Rovnako tak je možné, že rast dĺžky pozmeňovacích návrhov je spôsobený rastom počtu (v priemere dlhších) materiálov od exekutívy, ktoré sú formou pozmeňovacích návrhov schvaľované v parlamente. Exekutíva tak môže obísť nielen vládne PPK a MPK, ale aj základné posudzovanie vplyvov. Túto teóriu nemožno overiť kvantitatívne, ale existuje niekoľko prípadov naznačujúcich využitie tejto skratky (Box 7).

Box 7: Príklady poslaneckých návrhov, ktoré mali byť vládne

Príklad pozmeňovacieho návrhu za 50 mil. eur ročne bez posúdenia vplyvov

Nepriamym príkladom využitia pozmeňovacích návrhov na schválenie materiálu, ktorý neprešiel rokovaním vlády, je novela zákona č. 414/2012 Z. z. o obchodovaní s emisnými kvótami, ktorú predložilo MŽP SR. Pôvodný materiál mal za cieľ okrem iného aj zvýšiť podiel použiteľného výnosu z dražieb emisných kvót z 30 % na 50 %. To by viedlo k zvýšeniu výdavkov rozpočtu verejnej správy o približne 50 mil. eur ročne.

V tejto podobe nebola novela vládou [28. septembra 2022](#) schválená. Dôvodom bol pravdepodobne najmä neodstránený rozpor s MF SR, ktoré nesúhlasilo s nekrytým vplyvom na rozpočet verejnej správy. O dva dni neskôr, [30. septembra 2022](#), bola na rokovaní vlády schválená nová podoba materiálu, ktorá bola obsahovo takmer totožná, ale neobsahovala zmenu podielu použiteľného výnosu a nemala tak vplyvy na rozpočet.

Novela sa dostala do parlamentu, kde bol 9. mája 2023 o 18:19 podaný [pozmeňovací návrh](#) z pléna, ktorý bol obsahovo podobný pôvodnej verzii návrhu MŽP SR. Zvyšoval použiteľný podiel výnosov na 40 % v roku 2024 (nekrytý vplyv 25 mil. eur) a 50 % v roku 2025 (nekrytý vplyv 50 mil. eur ročne). Pozmeňovací návrh bol schválený na druhý deň o 11:23. Jedným pozmeňovacím návrhom tak bol rozpočtový deficit zvýšený o 50 mil. eur od roku 2025.

Keďže pozmeňovacie návrhy neprechádzajú posúdením vplyvov, ani tento pozmeňovací návrh so značným vplyvom na rozpočet verejnej správy nemal kvantifikované vplyvy. [Doložka vplyvov](#) tak má pri tejto novele naďalej deklarovaný žiadny vplyv na rozpočet verejnej správy.

Vládne opatrenie prijímané poslaneckými návrhmi

Príkladom schválenia vládneho zákona prostredníctvom poslaneckého, a zároveň pozmeňovacieho návrhu je zákon o podpore štátneho nájomného bývania ([tlač 619](#)). Išlo o 23-stranový pozmeňovací návrh k 21-stranovému poslaneckému návrhu (oba návrhy od toho istého poslanca).

Novela deklaruje nekryté rozpočtové vplyvy až do výšky 31 mil. eur v roku 2025, avšak bez vysvetlenia metodiky. To môže znamenať, že reálny vplyv na rozpočet verejnej správy je ešte väčší. Návrh rovnako nezohľadňoval výdavky na IT systémy a riziko klasifikácie Agentúry na podporu štátneho nájomného bývania ako štátnej inštitúcie (čo by viedlo k rastu štátneho dlhu). MF SR k návrhu predložilo osem strán [pripomienok](#).

To, že poslanecký a pozmeňovací návrh sú v skutočnosti vládny návrh, do veľkej miery potvrdzuje aj to, že hodnotenie vplyvov bolo vypracované po vzore vládnej doložky a analýz vplyvov. Dá sa teda predpokladať, že autor materiálu pôvodne plánoval materiál predložiť na rokovaní vlády.

Jeden z dôvodov, prečo bol materiál schválený týmto procesom, naznačuje [stanovisko MF SR](#). V Programovom vyhlásení vlády bolo stanovené, že „Vláda SR sa zaväzuje nájsť pre výstavbu štátnych nájomných bytov taký finančný a prevádzkový model, ktorý bude udržateľný a nebude navyšovať deficit rozpočtu a dlh verejnej správy.“ Návrh zákona o podpore štátneho nájomného bývania však túto podmienku nespĺňal.

Kvalita posudzovania vplyvov a legislatívneho procesu do veľkej miery závisí od neformálnych pravidiel.

Formálne pravidlá nefungujú vo vákuu, ale existujú spolu s neformálnymi pravidlami, ktoré formujú očakávania aktérov (Azari, Smith, 2012: 38). Tento koncept sa v slovenskom kontexte často označuje ako *politická kultúra*. Jej príkladom pri posudzovaní vplyvov môže byť napríklad Nemecko, kde sa hranica na vykonanie veľkej analýzy vplyvov dodržiava napriek tomu, že nie je stanovená oficiálne, iba neformálne (OECD, 2020b). Formálne pravidlá nemôžu myslieť na každú situáciu, a preto je istá forma politickej kultúry potrebná aj v najlepšom systéme. Príliš prísne formálne pravidlá v reakcii na neexistenciu politickej kultúry by politikom znížovali legislatívnu flexibilitu v časoch, kedy je takáto flexibilita potrebná (núdzový stav, hrozba ekonomických škôd). Súčasný systém posudzovania ako aj navrhovaná reforma predpokladajú značný vplyv verejnej mienky na rozhodovanie aktérov, napr. v prípade identifikácie nekvalitne spracovaných analýz vplyvov zo strany kontrolných orgánov.

3. Navrhovaná reforma posudzovania vplyvov

Na zvýšenie kvality prijímanej legislatívy sú potrebné zmeny v obsahu doložiek, inštitúciách a procesoch. S cieľom reflektovať identifikované nedostatky navrhujeme systém, v ktorom bude väčšia šanca rozhodovať na základe dát a faktov s posúdením všetkých relevantných alternatív. Keďže v súčasnosti sa relatívne veľké množstvo zákonov prijíma bez detailného poznania vplyvov, benefity vidíme v kvalitnejších návrhoch a lepšej informovanosti politikov a širokej verejnosti. Nemusela by sa napríklad opakovať situácia s valorizáciou dôchodkov v roku 2023, keď sa namiesto zamýšľaného zvýšenia valorizácia paradoxne znížila z 13 % na 11,6 %. Návrhy nebudú mať vplyv na právo poslancov a vlády predkladať legislatívne i nelegislatívne materiály a oficiálne procesy nepredídza vôbec, alebo iba o 13 pracovných dní.

Najvýraznejšou navrhovanou zmenou je rozdelenie posudzovania vplyvov na tzv. malú a veľkú analýzu vplyvov. Malá analýza vplyvov pre menej významné politiky bude pozostávať z výrazne zjednodušenej analýzy vplyvov, čo ušetrí čas predkladateľov. Veľká analýza vplyvov, teda komplexnejšia analýza vplyvov, sa bude vykonávať pre rozsiahle zmeny verejných politík. Posilní sa postavenie Komisie na posudzovanie vplyvov tým, že sa transformuje na povinný poradný orgán vlády - Radu na posudzovanie vplyvov (ďalej len Rada).

Novinkou je aj nezávislé posúdenie veľkej analýzy vplyvov podobne ako sa to robí v Českej republike alebo Holandsku. Podobne ako Útvor hodnoty za peniaze MF SR hodnotí investície, výpočet vplyvov najdôležitejších návrhov by mal byť nezávisle posúdený. Na tento účel bude potrebné posilnenie analytických kapacít Úradu vlády SR aj odborného personálu v parlamente. Nová kapacita by mala Rade poskytovať nezávislý pohľad na vplyvy predkladaných návrhov (OECD, 2014). V parlamente sa navrhuje posilniť analytickú kapacitu Parlamentného inštitútu, ktorý bude pomáhať pripravovať analýzy vplyvov pre poslanecké návrhy. Prehľad zákonov a iných noriem, ktoré by bolo potrebné zmeniť pri implementácii reformy je priložený v prílohe 7.

3.1. Nový obsah a posilnené inštitúcie

Rozsah posudzovania vplyvov bude závisieť od komplexnosti materiálov. Pri rozsiahlych reformách sa navrhuje vypracovanie veľkej analýzy vplyvov, ktorá bude mať podobu detailnej štúdie a bude obsahovať informácie o identifikovanom probléme, ciele, alternatívach, ako aj ekonomických prínosoch a nákladoch. Analýza nahrádza súčasnú prípravu siedmych samostatných analýz vplyvov so 161 otázkami. Pri väčšine návrhov (odhadom pri vyše 90 % predkladaných materiálov) bude postačujúca malá analýza vplyvov, ktorá zodpovie základné otázky o predložených materiáloch na troch stranách.

Malá analýza vplyvov ušetrí čas predkladateľom a bude oproti súčasnosti výrazne jednoduchšia. Navrhovaná štruktúra sa minimálne líši od súčasnej doložky vybraných vplyvov. Pri príprave malej analýzy vplyvov predkladateľ nebude musieť vyplňať sedem čiastkových analýz. Vplyvy (najmä na rozpočet, podnikateľské prostredie, sociálne veci a životné prostredie) budú zhodnotené stručne vo formulári. Vplyv na rozpočet sa bude kvantifikovať jednou skrátenou tabuľkou prebranou z analýzy vplyvov na rozpočet s ohľadom na druh výdavku a zdroj financovania.

Veľká analýza vplyvov by sa mala vykonávať pri materiáloch s vplyvom napríklad nad 10 mil. eur alebo pri rozsiahlych zmenách verejných politík. Pozostávať bude z komplexnej štúdie s dôrazom na zhodnotenie alternatív a ich finančnej a ekonomickej návratnosti. Zároveň bude obsahovať analýzu vplyvov na rozpočet verejnej správy, podnikateľské prostredie, sociálne veci a životné prostredie. Ako príklad môže poslúžiť Analýza zavedenia zálohovania v prílohe 5. Desaťmiliónová hranica, od ktorej by sa malo vyžadovať vypracovanie štúdie, by mala

okrem rozpočtu obsahovať aj nefinančné vplyvy⁶. Do veľkej analýzy vplyvov by mali byť zaradené aj materiály s veľkým, ale nie kvantifikovateľným vplyvom, a preto musí okrem číselnej hranice existovať aj slovná definícia ako napríklad v Česku⁷ (Box 8 a príloha 4). Konečné rozhodnutie, či ide o rozsiahle vplyvy, by mal vykonať predseda vlády na návrh Rady. Štúdie by mali byť pripravované primárne internými analytickými kapacitami podľa vytvorenej metodiky za niekoľko týždňov až mesiacov. Štúdiu je možné pripravovať súbežne s prípravou materiálu, čo nepredlži proces. Už v súčasnosti si predkladatelia plánujú niekoľkomesačný priestor medzi predbežnou informáciou a finálnym znením materiálu. Niektoré rozhodnutia si budú vyžadovať finálnu štúdiu ešte pred začiatkom prípravy materiálu. Pri nich bude proces predĺžený o niekoľko týždňov až mesiacov, počas ktorých sa pripraví detailná štúdia s posúdením alternatívnych riešení. K samotnej analýze vplyvov bude priložené dvojstranové zhnutie v podobe formuláru, ktorý bude formou exekutívneho zhrnutia pre členov vlády.

Box 8: Ako stanoviť hranicu pre vykonanie veľkej analýzy vplyvov

Rozdelenie na malú a veľkú analýzu vplyvov automaticky znamená nutnosť stanovenia hranice, ktorá bude oddeľovať tieto procesy. Hranica pre vykonanie veľkej analýzy je zvyčajne definovaná slovne. Napr. v Česku je táto hranica definovaná ako „nové a rozsiahle vplyvy v uvedených oblastiach.“⁷

Kvantitatívna hranica existuje iba v niekoľkých krajinách, prehľad je dostupný v Tabuľka 3. Aj v týchto prípadoch je kvantitatívna hranica skôr doplnkom slovne určenej hranice. V USA napríklad dochádza k veľkej analýze vplyvov aj pri „negatívnom efekte, ktorý materiálne zasahuje ekonomiku, sektor ekonomiky, produktivitu, súťaživosť, pracovný trh, životné prostredie, verejné zdravie, bezpečnosť alebo štátne, lokálne alebo kmeňové vlády alebo komunity“ (OECD, 2020b: 22).

Z tabuľky vyplýva, že v prepočte na podmienky Slovenska by hranica 10 mil. eur bola výrazne vyššia než v zahraničí, veľká analýza vplyvov by sa tak aplikovala na značne menej materiálov.

Tabuľka 3: Prehľad hraníc veľkej analýzy vplyvov podľa rôznych krajín

Krajina	Finančná hranica (ročne)	Prepočet na podmienky SR*
USA	200 mil. USD	812-tisíc EUR
Kanada	1 mil. CAD	551-tisíc EUR
Spojené kráľovstvo*	5 mil. GBP	212-tisíc EUR
Írsko (v minulosti)	5 mil. EUR	1,5 mil. EUR

* Prepočet bol extrapolovaný podľa výdavkov vlády s výnimkou Spojeného kráľovstva, kde bol použitý prepočet na HDP, keďže britská hranica berie do úvahy iba vplyvy pre podnikateľské prostredie.

Zdroj: OECD, 2020b

Pri hranici 10 mil. eur by veľkou analýzou vplyvov prešla v priemere menej než stovka materiálov ročne.

Podľa dát za obdobie 2020 až 2022 malo vplyv na rozpočet verejnej správy vyšší než 10 mil. eur 48 vládných návrhov, 8 poslaneckých návrhov a 28 pozmeňovacích návrhov. Tieto počty vyplývajú iba z vplyvov na rozpočet verejnej správy. Ak by boli brané do úvahy všetky finančné vplyvy spolu so slovnou definíciou pre aplikáciu veľkej analýzy vplyvov, týchto analýz by bolo ročne o niečo viac než 84 (v nízkych jednotkách).

⁶ Príklady nefinančných vplyvov, ktoré sa dajú vyjadriť finančne: redistribúcia existujúcich transferov aj bez celkového vplyvu na rozpočet, nárast času podnikateľov na plnenie zákonných povinností, pokles emisií skleníkových vplyvov.

⁷ Slovnou hranicou sú nové a rozsiahle vplyvy v uvedených oblastiach (štátny rozpočet a ostatné verejné rozpočty, administratívne náklady pre orgány verejnej správy, náklady plynúce z regulácie pre podnikateľov a občanov, konkurencieschopnosť a ekonomicko-právne vzťahy medzi orgánmi verejnej správy a súkromnými subjektmi).

Tabuľka 4: Prehľad počtu veľkých analýz vplyvov podľa stanovenej hranice na RVS (ročne)

Hranica (vplyv na RVS)	Vláda SR	Národná rada SR		Spolu
	Predložené materiály	Poslanecké návrhy	Pozmeňovacie návrhy	
všetky	681	139	207	1 027
nad 1 mil. eur	88	15	51	154
nad 3 mil. eur	72	12	42	126
nad 5 mil. eur	63	11	36	110
nad 10 mil. eur	48	8	28	84
nad 50 mil. eur	27	5	16	48

Pozn.: Metodológia v boxe 8. Predložené materiály na rokovani vlády zahŕňajú návrhy zákonov, nariadenia vlády a nelegislatívne materiály.

Zdroj: ÚHP podľa ÚV SR

Nevyhnutnou podmienkou pre dosiahnutie benefitov zo zmeny posudzovania vplyvov sú posilnené inštitúcie. Prvou je Komisia na posudzovanie vplyvov, ktorá je súčasťou Legislatívnej rady vlády (LRV). Druhou inštitúciou je Parlamentný inštitút, súčasť kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky, ktorý už v súčasnosti poskytuje určitý druh podpory poslancom.

Box 9: Ako sme vypočítali odhadovaný počet veľkých analýz vplyvov

Pri vládnych návrhoch sa vychádzalo z deklarovaných vplyvov jednotlivých materiálov na rozpočet verejnej správy. Za obdobie 2020 až 2022 ich bolo 145 s vplyvom nad 10 mil. eur (pozitívnym alebo negatívnym). Ročný priemerný počet je tak 48.

Poslanecké návrhy vplyvy zvyčajne nekvantifikujú, resp. ich kvantifikácia je často veľmi nepresná. Z tohto dôvodu bol počet extrapolovaný. Prvým krokom bola identifikácia počtu poslaneckých návrhov s akýmkoľvek vplyvom na rozpočet verejnej správy (152 zo 417 materiálov za tri roky). Druhým krokom bol prepočet na podiel materiálov, ktoré sa dostali aspoň do druhého čítania, keďže iba tie budú predmetom prípadnej veľkej analýzy vplyvov. Podiel takýchto materiálov je 43,8 %. Tretím krokom je extrapolácia. Vychádzalo sa z predpokladu, že poslanecké návrhy majú podobné charakteristiky ako vládne návrhy. Ak vládnych materiálov s nejakým deklarovaným vplyvom bolo 390 a vplyv nad 10 mil. eur malo 145 materiálov, bolo určené, že počet poslaneckých návrhov s vplyvom nad 10 mil. eur je $25 (152 \cdot 0,438 \cdot 145 / 390)$ za tri roky, teda 8 za jeden rok.

Pozmeňovacie návrhy v parlamente boli extrapolované podobne. Problémom je, že pri pozmeňujúcich návrhoch nie sú k dispozícii dáta o vplyvoch na rozpočet verejnej správy. Za tri roky bolo identifikovaných 622 pozmeňovacích návrhov. Vychádzalo sa z predpokladu, že rovnaký podiel týchto materiálov má vplyvy na rozpočet verejnej správy ako v prípade poslaneckých návrhov (152 z 417, teda 36,5 %), teda 227 pozmeňovacích návrhov ($0,365 \cdot 622$). Číslo bolo extrapolované ako v prípade poslaneckých návrhov. Ak teda vládnych materiálov s deklarovaným vplyvom bolo 390 a vplyv nad 10 mil. eur malo 145 materiálov, predpokladali sme, že počet pozmeňovacích návrhov s vplyvom nad 10 mil. eur je $84 (227 \cdot 145 / 390)$ za tri roky, teda 28 za jeden rok.

Výpočty vyššie vyplývajú iba z vplyvov na rozpočet verejnej správy. Ak by boli brané do úvahy všetky finančné vplyvy, návrhov s veľkou analýzou vplyvov by bolo o niečo viac. Na odhad boli analyzované všetky materiály vlády za roky 2020 až 2022, ktoré mali vplyv na RVS medzi 2 a 10 mil. eur (počet 88 za tri roky). Z nich boli identifikované dva návrhy, ktoré by prekročili hranicu 10 mil. eur, ak by boli zahrnuté aj iné ako rozpočtové vplyvy ([UV-9549/2020](#) a [UV-7032/2020](#)). Ďalšie dva návrhy by sa pravdepodobne kvalifikovali na veľkú analýzu vplyvov kvôli ich zásadnému obsahu ([UV-20943/2021](#) a [UV-27904/2022](#)). Dá sa teda očakávať, že rozšírenie hranice aj na nerozpočtové vplyvy a zahrnutie verbálne stanovenej hranice by zvýšilo počty uvedené v Tabuľke 4 iba o pár návrhov ročne pre vládu aj pre parlament.

Dôležitou súčasťou navrhovaných zmien je vytvorenie Rady na posudzovanie vplyvov, ako poradného orgánu vlády. Bolo by vhodné, aby bola Rada povinným poradným orgánom vlády. Motiváciou je povýšenie agendy posudzovania vplyvov na premiérsku tému, pričom poskytovanie informácií od Rady priamo premiérovi zvýši šancu pretavenia jej výstupov do politickej praxe. Rada by mala vzniknúť zmenou súčasnej Komisie na posudzovanie vplyvov. Do Rady by mali byť nominovaní súčasní zástupcovia rezortov a ďalší členovia rozhodnutím vlády. Členmi Rady by mali byť aj zástupcovia už etablovaných inštitúcií, ako napríklad Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, Národná banka Slovenska, akadémia alebo neziskový sektor. Bez ich stanoviska by nemal byť akýkoľvek materiál zaradený na rokovanie vlády. Podobný „presun“ Komisie na ÚV SR sa osvedčil aj v Česku, kde bolo pôvodne posudzovanie vplyvov agendou ministerstva. Posilniť Komisiu na posudzovanie vplyvov jej umiestnením na Úrad vlády odporúča OECD (2021) aj Slovensku.

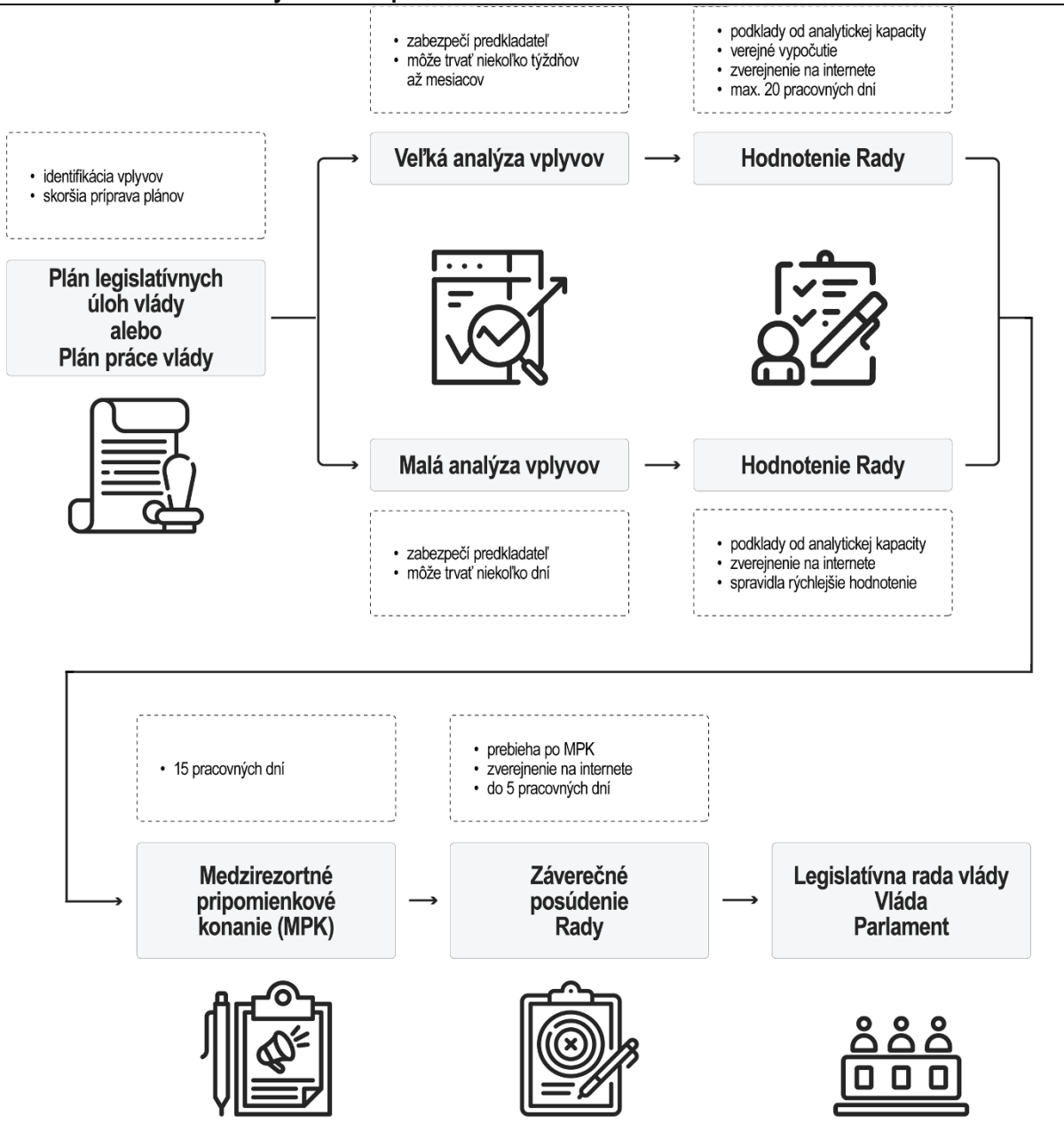
Analytické podklady na rokovanie Rady pripraví analytická kapacita Úradu vlády SR. Rada bude potrebovať tieto podklady s cieľom zhodnotiť kvalitu realizovaného posudzovania vplyvov. S ohľadom na skúsenosti by úlohu analytickej kapacity mohol napĺňať [Inštitút pre stratégie a analýzy](#) alebo nová, samostatná jednotka. Kvôli zabezpečeniu nestrannosti a nadrezortnosti by túto úlohu nemala vykonávať inštitúcia na niektorom z ministerstiev, vrátane MF SR (OECD, 2014). Metodiky vytvorené analytickou kapacitou zabezpečia rovnakú štartovaciu čiaru pre všetkých predkladateľov. Okrem obsahovej stránky by mali metodiky opisovať aj proces zapojenia rôznych aktérov pri tvorbe právnych predpisov. Jednotlivé rezorty budú môcť komunikovať s analytickou kapacitou Rady pri vypracovaní vlastných posudzovaní vplyvov, čo by malo zaručiť ich kvalitu. Súčasne bude Rada centrálnie zverejňovať vypracované analýzy vplyvov ako aj hodnotenia k nim na internete v strojovo čitateľnej podobe.

Posilnený Parlamentný inštitút by mal poskytovať podporu poslancom NR SR. Rovnako ako pri vláde, aj v parlamente je možné využiť existujúcu inštitúciu. Parlamentný inštitút už v súčasnosti zabezpečuje určitý typ analytickej podpory pre poslancov. Nové úlohy sa zamerajú na tvorbu analýz podľa navrhovanej štruktúry posudzovania vplyvov. Zvýši to kvalitu posudzovania vplyvov v parlamente pri zachovaní zákonodarnej iniciatívy poslancov. V zahraničí je relatívne bežné, že miestne parlamentné inštitúty pomáhajú poslancom s hodnotením posudzovania vplyvov vládnych návrhov (EP, 2020). Na plnenie nových úloh by ho však bolo treba posilniť, keďže počet zamestnancov je dnes nižší ako desať. Parlamentný inštitút bude úzko spolupracovať s Radou na posudzovanie vplyvov. Existencia Parlamentného inštitútu nezávislého od Rady je nutná z dôvodu zabezpečenia nezávislosti a ústavnej nadržanosti NR SR nad vládou.

3.2. Reforma vo vláde

Navrhované riešenia posilňujú informované rozhodovanie, pričom formálne lehoty predlžujú minimálne. Vláda bude pri rozhodovaní vychádzať z kvalitnejšieho posudzovania vplyvov a stanoviska Rady. Zvýši sa tak informovanosť pri prijímaní rozhodnutí. Súčasne bude verejnosť kvalitnejšie informovaná o vplyvoch a alternatívach materiálu. Zachované ostanú všetky štádia procesu, mení sa hlavne ich nadväznosť a vynucovanie pravidiel, pričom inšpiráciou je najmä český systém (komplexnejší opis systému je v prílohe 4). Zmena procesu predĺži formálny proces pri prijímaní rozhodnutí vo vláde z 57 na 70 dní.

Schéma 1: Prehľad reformy vládneho procesu



Box 10: Navrhovaný proces pre vládne rozhodnutia

Postup prijímania rozhodnutia na úrovni vlády:

Prvým krokom bude zaradenie materiálu do Plánu legislatívnych úloh vlády, resp. Plánu práce vlády. V tomto štádiu uvedie predkladateľ, či bude mať materiál veľkú alebo malú analýzu vplyvov. Rada bude predkladať stanovisko na rokovanie vlády k Plánu legislatívnych úloh vlády, ako aj Plánu práce. Pre lepšie plánovanie práce vlády na nasledujúci rok budú plány schválené vládou do polovice novembra.

Nezaradenie materiálu do plánu bude automaticky znamenať veľkú analýzu vplyvov. Nastavenie systému bude už pri plánovaní motivovať predkladateľa zamyslieť sa nad rozsahom zmien, ktoré bude navrhovať v predkladanom materiáli. Na druhej strane však žiadnym spôsobom neobmedzí predkladanie materiálov

do legislatívneho procesu bez uvedenia v pláne. Predkladateľ však bude musieť zhodnotiť materiál prostredníctvom veľkej analýzy vplyvov a to bez ohľadu na veľkosť vplyvov.

Prvé hodnotenie analýzy Radou sa bude vzťahovať iba na vplyvy materiálu. Hodnotenie analýzy vplyvov (v súčasnosti predbežné pripomienkové konanie, čl. 12 Legislatívnych pravidiel vlády) sa bude vzťahovať na všetky materiály podobne ako je to dnes. Hodnotiť sa v tomto štádiu budú iba štúdiá a vplyvy na jednotlivé oblasti. Vykonávať ho bude Rada, ktoré bude zverejnené na stránke ÚV SR v lehote do 20 pracovných dní, pri malej analýze to bude spravidla skôr. Súčasťou hodnotenia je obhajoba navrhovanej veľkej analýzy vplyvov na zasadnutí Rady. Analytické podklady bude pre Radu pripravovať ich analytická kapacita na ÚV SR (napr. ISA). Hodnotenie (predbežné pripomienkové konanie) bude musieť prebehnúť pred medzirezortným pripomienkovým konaním a nebude môcť bežať súběžne s ním.

Po zapracovaní pripomienok Rady predkladateľ posunie materiál do predbežného pripomienkového konania. V medzirezortnom pripomienkovom konaní (čl. 13-15 Legislatívnych pravidiel vlády) bude pozornosť sústredená na obsah návrhu. Tohto štádia sa navrhované zmeny nedotknú, MPK bude prebiehať rovnako ako dnes.

Po vyriešení pripomienok z MPK bude materiál opäť hodnotiť Rada, ale už v kratšej lehote. Ide o tzv. záverečné posúdenie, kde bude Rada hodnotiť vplyvy materiálu, ktorý mohol by v MPK významnejšie pozmenený. Na záverečné posúdenie bude mať Rada 5 pracovných dní. Stanovisko Rady bude povinnou súčasťou materiálu na rokovaní vlády.

O zaradení materiálu na rokovanie vlády bude rozhodovať predseda vlády berúc do úvahy stanovisko Rady. Zabezpečí sa tým kvalitnejšie rozhodovanie vo vláde a minimalizuje sa počet materiálov bez posúdenia Rady. Zvýši sa informovanosť rozhodovania členov vlády a transparentnosť celého procesu pre širokú verejnosť.

V odôvodnených prípadoch bude môcť byť materiál zaradený na rokovanie vlády aj bez dodržania všetkých krokov. Ide o prípady ohrozenia ľudských práv, vzniku značných hospodárskych škôd, v prípade vyhlásenia núdzového stavu a podobne. Minimalizujú sa tým negatívne vplyvy na občanov a štát. Výnimky by sa však mali využívať iba výnimočne, praktická uplatniteľnosť tohto pravidla závisí od politickej kultúry.

Pri skrátenom legislatívnom konaní sa bude pripravovať iba malá analýza vplyvov. V prípade veľkých výdavkov alebo rozsiahlych vplyvov sa veľká analýza vplyvov spracuje dodatočne. V konkrétnych a vymenovaných prípadoch je potrebné prijať rozhodnutia rýchlo. V takých situáciách je celý proces prijímania rozhodnutí zrýchlený, často aj vynechaný. Pri vzniku takých okolností sa k návrhu bude prikladať malá analýza vplyvov, ktorú bude predkladateľ obhajovať pred Radou. V prípade prekročenia hranice sa dodatočne v primeranej lehote nie dlhšej ako 3 mesiace vypracuje veľká analýza vplyvov. Rada bude tieto analýzy posudzovať štandardným spôsobom.

Identifikácia vplyvov nastane už pri pláne úloh vlády. Vláda pri plánovaní svojej činnosti na nasledujúci kalendárny rok schvaľuje Plán legislatívnych úloh vlády a Plán práce vlády. Predkladateľ v tomto momente bude vedieť, aké zmeny chce materiálom dosiahnuť a bude tak môcť rámcovo odhadnúť vplyvy na rozpočet alebo identifikovať, že ide o rozsiahle zmeny verejných politík, rovnako ako v Českej republike. Rada bude vo výraznej miere zapojená do prípravy Plánu legislatívnych úloh vlády a Plánu práce vlády, aby pomohla predkladateľom identifikovať, či bude veľká analýza vplyvov potrebná. Aj česká Komisia pre posudzovanie vplyvov kontroluje pripravovaný plán legislatívnych úloh a môže žiadať realizáciu veľkej analýzy vplyvov, ak očakáva významné vplyvy materiálu. Pre lepšie plánovanie práce vlády na nasledujúci rok bude Plán legislatívnych úloh vlády, resp. Plán práce vlády schválený vládou do polovice novembra. Nastat' môže aj situácia, že v Pláne nebola identifikovaná

potreba veľkej analýzy, avšak paragrafové znenie si bude vyžadovať veľkú analýzu vplyvov. V tom prípade predkladateľ predloží aj veľkú analýzu vplyvov, alebo si to vyžiada Rada v rámci PPK.

Veľká analýza vplyvov by mala byť vypracovaná internými kapacitami v rámci rezortov. Analytické jednotky ministerstiev majú dostatočné skúsenosti na vypracovanie štúdie potrebnej pre veľkú analýzu vplyvov, dnes sú však do posudzovania vplyvov zapájané výnimočne. Dodatočný tlak na ich zapojenie bude výsledkom potreby vypracovať ekonomickú analýzu pri veľkej analýze vplyvov. Pri príprave je vhodné, aby materiál predbežne konzultovali s Radou na posudzovanie vplyvov a čo najviac využívali jej metodiky. Dĺžka štúdie bude značne závislá od typu predkladanej legislatívy, pre jednoduchšie materiály môže mať približne desať strán. Príloha 5 obsahuje príklad vypracovanej štúdie pre veľkú analýzu vplyvov, príloha 6 príklad malej analýzy vplyvov.

Predkladateľ následne predloží analýzu vplyvov na hodnotenie Rady. Rada preverí najmä použité predpoklady, správnosť výpočtov, identifikované alternatívy a overí výber správneho typu analýzy. Na zasadnutí Rady bude predkladateľ obhajovať predloženú veľkú analýzu vplyvov. Do 20 pracovných dní Rada vypracuje stručné stanovisko, v ktorom zhodnotí splnenie štandardov spracovania analýzy vplyvov a proces pripomienkovania. Analytické podklady bude pre Radu pripravovať ich analytická kapacita na ÚV SR. Stanoviská budú povinnou súčasťou materiálov predložených na rokovanie vlády a tiež centrálné zverejňované na internete pre odbornú i širokú verejnosť v strojovo spracovateľnej podobe. Jednoduchším hodnotením Rady bude prechádzať aj hodnotenie vplyvov v rámci malej analýzy vplyvov, tak ako to je dnes v rámci PPK. To bude spravidla zverejnené v kratšej lehote ako 20 pracovných dní.

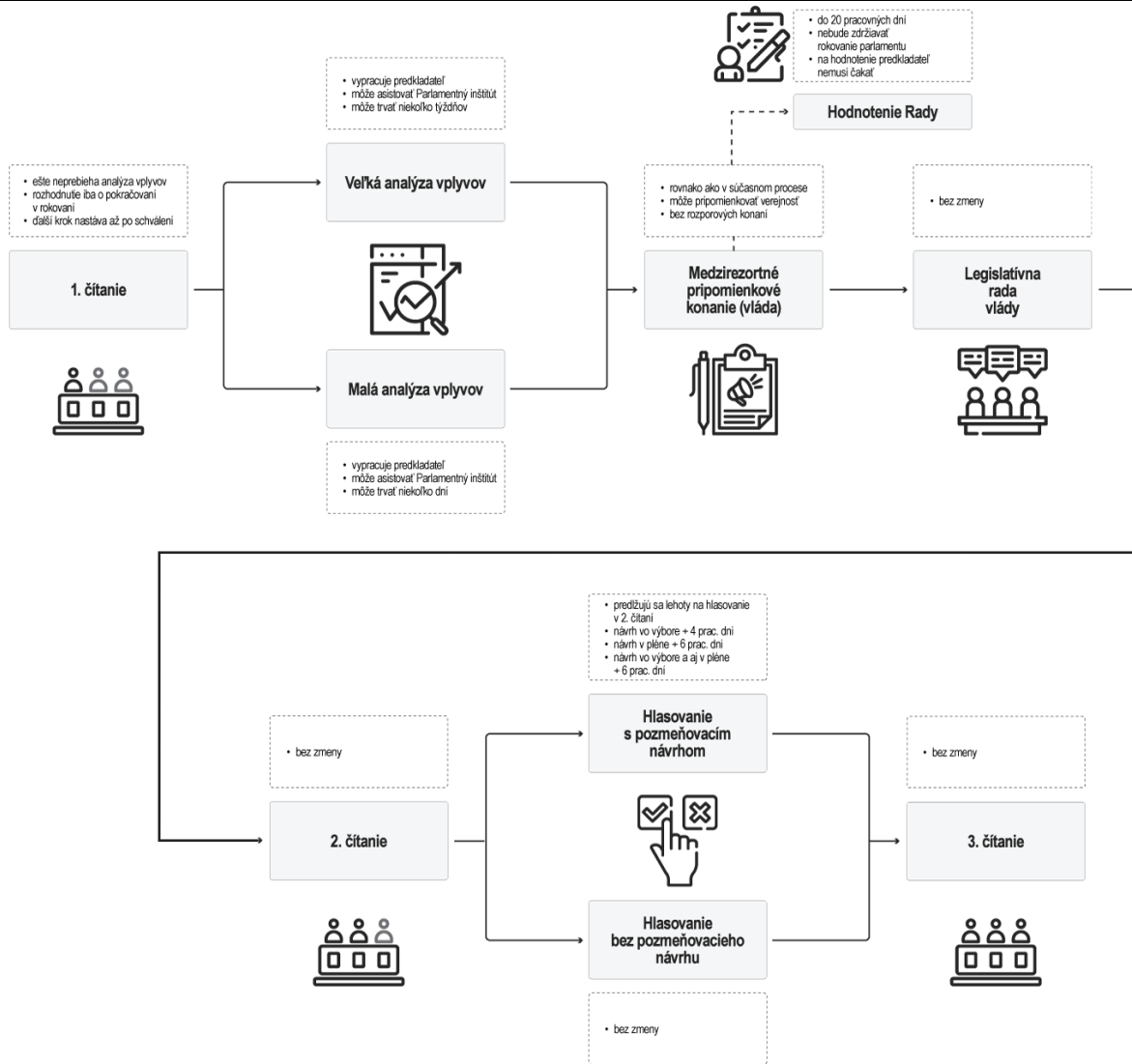
Pri zaradení materiálu na rokovanie vlády bude predseda vlády brať do úvahy stanovisko Rady. Rada nebude môcť zastaviť proces schvaľovania materiálov, dá však predsedovi a členom vlády odporúčanie so zhodnotením procesu posudzovania vplyvov. Predseda vlády si tiež zachová právomoc rozhodnúť, či zaradí na rokovanie vlády materiály per pazucha. Bude však rozhodovať aj s analytickým podkladom. Výnimky môžu byť využité v opodstatnených prípadoch, napríklad pri mimoriadnych situáciách či personálnych zmenách.

3.3. Reforma v parlamente

Navrhované zmeny skvalitnia prijímanie zákonov, zlepšia verejnú diskusiu a zvýšia informovanosť poslancov. Evolučná reforma umožní pri zachovaní všetkých právomocí volených zástupcov viesť kvalitnejšiu verejnú diskusiu na základe faktov.

Zmeny priblížia náležitosti tvorby zákonov poslancami k vládnym návrhom. Podľa súčasnej legislatívy sa na návrhy predkladané poslancami a výbormi NR SR nevzťahujú všetky podmienky tvorby právnych predpisov záväzné pre vládu (§ 1 ods. 2 zákona č. 400/2015 Z. z.). Návrh zákona z dielne poslancov tak nemusí obsahovať analýzy vplyvov, čo znižuje informovanosť pri rozhodovaní. Opatrenia navrhované v tejto diskusnej štúdii tak približujú náležitosti poslaneckých návrhov vládnym, pričom poslancom poskytujú adekvátny servis analytikov. Zmeny tiež znižujú motivácie členov vlády predkladať svoje materiály prostredníctvom poslancov a znížiť tak nároky na ich oponentúru.

Schéma 2: Prehľad reformy parlamentného procesu



Box 11: Navrhovaný proces pre parlamentné rozhodnutia

Postup prijímania rozhodnutia na úrovni parlamentu:

Predloženie materiálu je prvým bodom procesu. Vládny i poslanecký návrh začína svoj proces v parlamente svojim zaevidovaním. Pri vládnom návrhu bude súčasťou materiálu aj stanovisko Rady. Na druhej strane, v porovnaní s dnešným stavom sa pri poslaneckých návrhoch nebude predkladať zhodnotenie vplyvov. Avšak už pred podaním návrhu do podateľne Národnej rady SR budú môcť poslanci využiť Parlamentný inštitút na priebežnú konzultáciu ohľadne vplyvov predkladanej legislatívy.

Nasleduje prvé čítanie. V tomto bode, rovnako ako v súčasnosti, budú poslanci rozhodovať o tom, či budú o danom bode rokovať ďalej. Iba v prípade schválenia návrhu v prvom čítaní budú poslanci v spolupráci s Parlamentným inštitútom vypracúvať analýzu vplyvov podľa rozsahu návrhu. Analýza vplyvov bude musieť byť vypracovaná a priložená k materiálu do začiatku druhého čítania.

Pri poslaneckom návrhu zákona bude ďalším štádiom pripomienkové konanie a posúdenie Radou. Gestorom pripomienkového konania bude rezort, do ktorého vecnej pôsobnosti návrh zákona spadá. Do pripomienkovania na portáli Slov-Lex sa bude môcť zapojiť aj verejnosť. K vplyvom návrhu v rámci veľkej analýzy vplyvov zaujme stanovisko aj Rada v lehote 15 pracovných dní. V prípade posudzovania vplyvov Radou nebude zdržaný proces, stanovisko Rady nie je povinnou súčasťou materiálu. Tento proces sa nebude aplikovať na vládne návrhy, nakoľko uvedené štádiá už absolvovali.

Súčasne s pripomienkovým konaním bude materiál predmetom rokovania výborov. Reforma neovplyvňuje fungovanie výborov. Výber výborov bude naďalej na poslancoch, ostáva zachovaný gestorský výbor, ktorý bude predkladať správu gestorského výboru pred hlasovaním.

Druhé čítanie a rokovanie v pléne ostáva tiež bez zmien. Navrhované úpravy sa nedotknú poslancov a ich právomocí pri rokovaní o návrhoch v pléne.

Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy budú musieť mať vypracovanú analýzu vplyvov. Pri vypracovaní analýzy vplyvov bude môcť asistovať Parlamentný inštitút. Veľká alebo malá analýza vplyvov bude musieť byť vypracovaná a zverejnená najneskôr deň pred hlasovaním v druhom čítaní. Rada bude hodnotiť analýzu vplyvov aj pri pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch. Legislatívny proces však bude môcť pokračovať bez jej hodnotenia, aby nebol blokován chod parlamentu s ohľadom na harmonogram schôdzí. Hodnotenie v tomto bode procesu je dôležité pre overenie predpokladaných vplyvov a informovanie verejnosti o správnosti deklarovaných vplyvov materiálu.

Výrazné zmeny nastanú pri hlasovaní o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch tak, aby boli poslanci motivovaní predkladať ich na rokovaní výborov. Navrhované zmeny predĺžia čas od predloženia návrhu do samotného hlasovania o predloženej návrhu. V prípade pozmeňujúcich návrhov podaných na výbore sa bude v 2. čítaní môcť o návrhu hlasovať najskôr 96 hodín po jeho podaní (4 dni). Pozmeňujúci návrh podaný v pléne k zákonu, ktorý už obsahuje pozmeňujúci návrh z rokovania výborov, presunie hlasovanie o zákone v 2. čítaní o dodatočných 48 hodín (2 dni). Bude sa tak môcť hlasovať až o 144 hodín (6 dní) od skončenia rozpravy. Ak bol pozmeňujúci návrh podaný iba na rokovaní v pléne, bude možné hlasovať o 144 hodín (6 dní) od skončenia rozpravy. Zároveň sa zvýši potrebné kvórum na skrátenie lehoty z nadpolovičnej väčšiny prítomných na trojpäťtinovú väčšinu všetkých poslancov. Navrhované zmeny žiadnym spôsobom neobmedzujú poslancov predkladať pozmeňujúce návrhy ani vo výboroch ani v pléne a motivujú poslancov k väčšej aktivite na výboroch.

Návrhy nebudú mať žiadny vplyv na tretie čítanie. Ide o posledné štádium legislatívneho procesu, v ktorom je možné už iba opraviť štylistické a gramatické chyby.

Pri skrátenom legislatívnom konaní sa bude pripravovať iba malá analýza vplyvov. V prípade veľkých výdavkov alebo rozsiahlych vplyvov sa veľká analýza vplyvov spracuje dodatočne. Aj poslanci majú právo predkladať materiál na skrátené legislatívne konanie, takýto proces však musí schváliť vláda. Poslanec, ak vláda so skráteným legislatívnym procesom súhlasí, bude predkladať malú analýzu vplyvov, ktorá musí prejsť obhajobou na Rade. V prípade potreby sa dodatočne v primeranej lehote nie dlhšej ako 3 mesiace vypracuje veľká analýza vplyvov. Rada bude tieto analýzy posudzovať štandardným spôsobom.

Navrhované zmeny znížia záťaž poslancov pred prvým čítaním. Poslanci nebudú musieť pri predložení návrhu zákona vypracovať analýzu vplyvov, avšak už pred podaním návrhu do podateľne ho budú môcť konzultovať s Parlamentným inštitútom. Malú alebo veľkú analýzu vplyvov vypracujú s pomocou Parlamentného inštitútu až po schválení návrhu v prvom čítaní. Jej vypracovanie môže trvať niekoľko dní až týždňov. Analýza vplyvov bude

musieť byť vypracovaná a priložená k materiálu do začiatku druhého čítania. Pomoc inštitútu zabezpečí, že posudzovanie vplyvov bude kvalitné a prípadné pripomienky Rady by nemali byť zásadného charakteru.

Medzi prvým a druhým čítaním bude návrh pripomienkovať vláda. Pripomienkovanie vlády existuje aj v súčasnosti. Vláda sa v priebehu 7 pracovných dní vyjadruje, či súhlasí alebo nesúhlasí s návrhom. Reforma navrhuje, aby sa Rada k danému návrhu vyjadrila v lehote 15 pracovných dní, avšak predkladateľ a ani proces v parlamente na dané hodnotenie nebude musieť čakať. V danej lehote bude môcť zároveň pripomienkovať materiál aj verejnosť na portáli Slov-Lex. Zákon bude môcť byť v druhom čítaní schválený aj bez stanoviska Rady. Pred druhým čítaním však bude musieť návrh obsahovať vyjadrenie MF SR k rozpočtovým vplyvom rovnako, ako je to dnes. Súčasne bude predkladateľ žiadať aj vyjadrenie gestora zákona k vecným vplyvom, ktoré budú vyžadované v rámci druhého čítania.

Pri poslaneckých návrhoch rovnako ako dnes neprebíha rozporové konanie a predkladatelia nemusia prihlíadať na vládne pripomienky. Pripomienky, ktoré sú už v súčasnej praxi zverejňované na Slov-Lex, však môžu predkladatelia vziať na vedomie a prispôbiť im prípadné pozmeňujúce a doplňujúce návrhy. Ak poslanec akceptuje pripomienky, bude jeho povinnosťou v spolupráci s Parlamentným inštitútom aktualizovať doložku vplyvov. V rámci reformy by bolo vhodné vytvoriť mechanizmus, aby bolo možné meniť sprievodné dokumenty týkajúce sa vplyvov k návrhu zákona aj počas procesu v parlamente.

Posúdenie vplyvov prebehne aj pri pozmeňovacích návrhoch. Pozmeňovacie návrhy dnes neobsahujú žiadnu analýzu vplyvov. Rozšírenie povinnosti aj na tieto materiály zlepši informovanosť poslancov a umožní im vykonávať mandát podľa najlepšieho svedomia a presvedčenia. Podobne ako v prípade návrhu zákona z dielne poslancov, bude s jej prípravou pomáhať Parlamentný inštitút. Aj k tejto analýze vplyvov sa bude v prípade veľkej analýzy vplyvov vyjadrovať Rada, k hlasovaniu v pléne však môže dôjsť aj pred zverejnením stanoviska.

Pre lepšiu informovanosť parlamentu sa navrhuje predĺžiť lehoty na hlasovanie o pozmeňujúcich návrhoch. Druhé čítanie v pléne ostáva bez zmeny, návrhy sa týkajú iba lehoty na hlasovanie. V prípade pozmeňujúcich návrhov podaných na výbore sa bude v 2. čítaní môcť o návrhu hlasovať najskôr 96 hodín po jeho podaní (4 dni). Pozmeňujúci návrh podaný v pléne k zákonu, ktorý už obsahuje pozmeňujúci návrh z rokovania výborov, presunie hlasovanie o zákone v 2. čítaní o dodatočných 48 hodín (2 dni). Bude sa tak môcť hlasovať až o 144 hodín (6 dní) od skončenia rozpravy. Ak bol pozmeňujúci návrh podaný iba na rokovaní v pléne, bude možné hlasovať o 144 hodín (6 dní) od skončenia rozpravy. Skrátenie lehoty bude možné, avšak na súhlas bude potrebná trojpäťtinová väčšina poslancov. Oproti súčasným lehotám bude predĺženie v maximálnej možnej miere o 4 dni. Zmeny budú motivovať poslancov vykonávať svoju činnosť hlavne vo výboroch, čo poskytne iným poslancom a verejnosti čas o návrhoch diskutovať a podrobiť ich oponentúre.

Bibliografia

- AZARI, J., SMITH, K., 2012. *Unwritten Rules: Informal Institutions in Established Democracies*. Perspectives on Politics (10, 1). Dostupné online: <https://www.ijstor.org/stable/23327062>
- BRANSGROVE, M., 2014. *Principles of Good Government: An Elementary Book of Public Right*.
- EP, 2020. *Better Regulation practices in national parliaments*. Dostupné online: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2020\)642835](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2020)642835)
- FILKO, M., KIŠŠ, Š. a ODÓR, L., 2016. *Najlepší z možných svetov*. Dostupné online: <https://drive.google.com/file/d/17t4hPyaFrBS5DbwlHYS8oB41o-bMoQSU/view?usp=sharing>
- GROMÓCZKI, 2020. *Súkromní konzultanti stoja štát minimálne o tretinu viac, ako keby investoval do vlastných ľudí*. Denník E, 9. apríla 2020. Dostupné online: <https://e.dennikn.sk/1844123/sukromni-konzultanti-stoja-stat-minimalne-o-tretinu-viac-ako-keby-investoval-do-vlastnych-ludi/>
- INESS, 2023. *Novelizácie v zdravotníctve 2004-2022*. Dostupné online: https://iness.sk/sites/default/files/documents/pdf/INT/2023/novelizacie_v_zdravotnictve_2004-2022.pdf
- MF SR, 2022. *Návrh poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Miloša Svrčka na vydanie zákona o podpore štátneho nájomného bývania a o zmene a doplnení niektorých zákonov – stanovisko*. Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=498228>
- NR SR, 2022. *NRSR: Poslanci schválili zdanenie mimoriadnych ziskov energetických firiem*. Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=udalosti/udalost&MasterID=56256>
- OECD, 2014. *Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions*. Dostupné online: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>
- OECD, 2020a. *Regulatory Impact Assessment*. Dostupné online: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-assessment_7a9638cb-en
- OECD, 2020b. *A closer look at proportionality and threshold tests for RIA*. Dostupné online: <https://www.oecd.org/regreform/Proportionality-and-threshold-tests-RIA.pdf>
- OECD, 2021. *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. Dostupné online: <https://read.oecd.org/10.1787/38b0fdb1-en?format=html>
- OECD, 2023. *Indicators of Regulatory Policy and Governance*. Dostupné online: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm>
- PRICHER, 2023. *The EU's Commission Regulatory Scrutiny Board: Better Regulation Or Biased Influence On Legislation?* Dostupné online: https://www.akeuropa.eu/sites/default/files/2023-06/RSB_Studie.pdf
- Regulatory Scrutiny Board, 2023. *Regulatory Scrutiny Board Annual Report 2022*. Dostupné online: https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/RSB_2022_1.pdf
- STAROŇOVÁ, K., FIGULOVÁ, A., ŠŤASTNÁ, N., SLOBODA, M., POLÁKOVÁ SUCHALOVÁ, A., HUDEC, R. M., 2022. *Kvalita regulačného procesu počas pandémie COVID-19*. Bratislava: Ústav verejnej politiky FSEV UK
- ÚHP, 2023. *Správa o hodnotení investícií za rok 2022*. Dostupné online: <https://www.mfsr.sk/files/archiv/70/Sprava-o-hodnoteni-investicii-za-rok-2022.pdf>
- ÚV ČR, 2023. *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*. Dostupné online: https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/OZ-RIA_FINAL_1.2.2023.pdf

Zoznam skratiek

Skratka	Názov
BCR	pomer prínosov a nákladov (z angl. benefit-cost ratio)
CAD	kanadský dolár
ČL	článok
ČR	Česká republika
EUR	euro
GBP	britská libra
KPIs	klúčové ukazovatele výkonnosti
LRV	Legislatívna rada vlády
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MH SR	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
MPK	medzirezortné pripomienkové konanie
MŠVVaŠ SR	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NIHO	Národný inštitút pre hodnotu a technológie v zdravotníctve
NIKA	Národná implementačná a koordinačná autorita
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
OECD	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
PPK	predbežné pripomienkové konanie
POO	Plán obnovy a odolnosti
RIA	posudzovanie vplyvov regulácií (z angl. regulatory impact assessment)
RVS	rozpočet verejnej správy
SR	Slovenská republika
ÚHP	Útvar hodnoty za peniaze
USD	americký dolár
ÚV	Úrad vlády
V4	Vyšehradská skupina
VS	verejná správa