

Za podporu a umožnenie prekladu tejto publikácie vyjadruje
Ekonomická univerzita v Bratislave vďaka
Local Government and Public Service Reform Initiative
(Open Society Institute)
a
*NISPAcee**, *SIGMA/OECD a PHARE.*

* NISPAcee (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) Asociácia škôl a inštitúcií verejnej správy v strednej a východnej Európe. NISPAcee je medzinárodná organizácia podporujúca vzdelávanie v oblasti verejnej správy v krajinách strednej a východnej Európy so sídlom v Bratislave.

<http://www.nispa.sk>

Z anglickej verzie preložil *Ing. Martin Sirák* (Katedra regionálneho rozvoja a geografie, Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave).

**Skvalitňovanie nástrojov verejnej politiky
pomocou techník hodnotenia dopadu:
Impact Assessment**

SIGMA texty č. 31

Slovak edition

Skvalitňovanie nástrojov verejnej politiky pomocou techník hodnotenia dopadu: impact assessment (SIGMA texty č. 31)

Copyright © Ekonomická univerzita v Bratislave, 2002.

OECD nezodpovedá za kvalitu slovenského prekladu a jeho koherentnosť s pôvodným textom.

Preklad anglických a francúzskych textov,
ktoré sú oficiálnymi verziami tejto publikácie s názvom
Improving Policy Instruments through Impact Assessment (SIGMA Papers No. 31)

Copyright © OECD 2001

Názory vyjadrené v tejto publikácii nereprezentujú oficiálne stanoviská Európskej komisie, členských štátov OECD, alebo krajín strednej a východnej Európy participujúcich na tomto programe, ale názory príslušného autora.

Projekt SIGMA

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) – Podpora zlepšovania správy a riadenia v krajinách strednej a východnej Európy – je spoločnou iniciatívou Centra pre spoluprácu s nečlenskými ekonomikami pri OECD a programu PHARE Európskej únie. Táto iniciatíva podporuje úsilie o reformu verejnej správy v trinástich reformných krajinách a je financovaný predovšetkým z fondov Phare.

Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) je medzivládnu organizáciou 30 demokratických štátov s vyspelou trhovou ekonomikou. *Centrum je konzultačným a podporným strediskom OECD poskytujúcim svoje služby reformným krajinám strednej a východnej Európy (SVE) a bývalého Sovietskeho zväzu v širokom spektre hospodárskych problémov.* Phare poskytuje finančné granty partnerským krajinám SVE až do štádia, kedy tieto budú pripravené prevziať na seba záväzky členstva v Európskej únii (EÚ).

Phare a SIGMA poskytujú služby tým istým krajinám: Albánsko, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Česká republika, Estónsko, bývalá juhoslovanská republika Macedónsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Poľsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko.

SIGMA (založená v roku 1992) funguje v rámci sekcie OECD s názvom Servis pre verejný manažment (Public Management Service), ktorá poskytuje informácie a vykonáva expertné analýzy v oblasti verejného manažmentu pre tvorcov politiky a podporuje vytváranie kontaktov a výmenu skúseností medzi manažérmi vo verejnom sektore. SIGMA ponúka recipientom prístup k sieti skúsených odborníkov z verejnej správy, ku komparatívnym informáciám a technickým znalostiam spojeným s výkonom verejnej služby.

Cieľom projektu SIGMA je:

- asistovať recipientom pri hľadaní optimálneho systému riadenia so zámerom zlepšiť efektívnosť administratívy a podporiť príklon pracovníkov vo verejnom sektore k demokratickým hodnotám, k etike a rešpektovaniu vlády zákona;
- pomôcť budovať endogénne kapacity na centrálnej úrovni čeliť výzvam internacionalizácie a integrácie v rámci EÚ a
- podporovať iniciatívy EÚ a iných donorov v rámci pomoci recipientom pri reforme verejnej správy a prispievať ku koordinácii aktivít vyvíjaných zo strany donorov.

V základoch tejto iniciatívy je položený vysoký dôraz na facilitáciu spolupráce medzi vládami národných štátov. Táto prax zahŕňa poskytovanie logistickej podpory pri formovaní sietí odborníkov z verejnej správy tak v rámci SVE, ako aj medzi nimi a ich prot'ajškami z iných demokratických štátov.

SIGMA operuje v piatich technických oblastiach: Stratégie rozvoja verejnej správy (Public Administration Development Strategies), Tvorba a výkon politiky, koordinácia a regulácia (Policy-making, Co-ordination and Regulation), Budgeting and Resource Allocation (Rozpočtovníctvo a fondové hospodárstvo), Riadenie výkonu verejnej služby (Public Service

Management) a Administratívny dohľad, finančná kontrola a audit (Administrative Oversight, Financial Control and Audit). Okrem toho tu pôsobí aj Sekcia informačných služieb (Information Services Unit), ktorá distribuuje rôzne publikácie a elektronické dokumenty z oblasti verejného manažmentu.

Copyright OECD, 2001

Žiadosť o povolenie reprodukovať alebo preložiť tento materiál celý, alebo jeho časť, je potrebné adresovať na: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Názory vyjadrené v tejto publikácii nereprezentujú oficiálne stanoviská Európskej komisie, členských štátov OECD alebo krajín strednej a východnej Európy participujúcich na tomto programe.

PREDSLOV

Krajiny strednej a východnej Európy (SVE) boli a stále sú v procese adaptácie svojich právnych systémov na podmienky trhovej ekonomiky západného typu a požiadavkám legislatívy EÚ, *acquis communautaire*. Keďže harmonizácia národných právnych systémov so štandardmi EÚ je jedným z kritérií pre vstup do EÚ, väčšina kandidátskych krajín navrhuje a prijíma novú legislatívu pod enormným časovým tlakom. Sub-optimálne riešenia, nepredvídané náklady implementácie a nezamýšľané vedľajšie efekty boli teda zákonité. V mnohých prípadoch sa ukázalo, že novú legislatívu nie je možné implementovať. Táto skúsenosť podnietila v kandidátskych a iných tranzitívnych krajinách záujem o techniku "impact assessment" (IA) - hodnotenie dopadov.

Členské štáty EÚ zaviedli IA do svojej normotvornej praxe asi pred dvoma desaťročiami vychádzajúc zo skúseností, že nová legislatíva môže mať značný a niekedy neočakávaný dopad nielen na rozpočet, ale aj na rôzne oblasti ekonomiky a spoločnosti ako celku. V súčasnosti sa v členských štátoch vo všeobecnosti akceptuje nutnosť prevedenia IA pred zavedením akejkoľvek legislatívnej zmeny.

Hoci dôslednosť prevedenia takéhoto úkonu závisí od mnohých faktorov, napr. významu danej politickej témy alebo programového záväzku tej-ktorej vlády, základným cieľom je zvýšenie kvality rozhodovacieho procesu v rámci vlády. Vybudovanie alebo zvyšovanie administratívnej kapacity využívať IA je kľúčovým procesom tak z hľadiska zabezpečenia vlády informáciami nevyhnutnými pre prijímanie informovaných rozhodnutí, ako aj z hľadiska zvyšovania kvality novej legislatívy. Už len aplikácia základných princípov techniky IA môže často zabrániť nevyhnutnosti okamžitých legislatívnych dodatkov alebo opakovaniu schvaľovacieho procesu.

Táto publikácia sa zaoberá technikou IA v širšom ponímaní - "policy analysis" (hodnotenie dopadu pri výbere intervenčného nástroja), hodnotením intervenčného nástroja počas jeho navrhovania a tiež vyhodnotením existujúcich zákonov alebo programov (evaluáciou). Zvláštna pozornosť je venovaná najmä IA vo fáze návrhu.

Obsah tejto publikácie vo veľkom rozsahu čerpá zo značného objemu práce vykonanej na tomto poli v rámci programu OECD Public Management Service (PUMA) a vo vlastnej réžii mnohých členských štátov EÚ a OECD. Napríklad, kapitola 1 okrem iného vychádza zo smernice, ktorú pre nemecké Federálne ministerstvo vnútra spolkovej krajiny Bádensko-Württembergsko vyvinuli experti z Vysokej školy verejnej správy (Verwaltungshochschule) v meste Speyer. Publikácia tiež ťaží zo skorších prác v rámci projektu SIGMA na poli tvorby zákonov a dopadovej analýzy (IA).

Cieľovou skupinou sú najmä ministerstvá v SVE, avšak táto publikácia môže priniesť úžitok aj ďalším tranzitívnym krajinám, ktoré sa nachádzajú v procese zlepšovania svojho právneho rámca.

Na jej tvorbe sa podieľalo niekoľko autorov, ktorí sú tu uvedení v abecednom poradí: Michal Ben-Gera, Brian Finn, Anke Freibert, Simon James a Alan Mayhew.

Ďalšie informácie vám poskytne Anke Freibert, hlavný administrátor projektu SIGMA, na dolu uvedenej adrese.

Všetky publikácie SIGMA sú dostupné z webstránky SIGMA alebo na dolu uvedenej adrese.

Zodpovednosť za celú publikáciu nesie Generálny tajomník OECD.

SIGMA-OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France
Tel. (33.1) 45.24.13.99; Fax (33.1) 45.24.13.00
e-mail: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

ZHRNUTIE

Pod tlakom harmonizácie regulačných systémov s *acquis communautaire* a čeliac pri tom mnohým iným problémom podstupujú vlády SVE riziko zavedenia suboptimálnych zákonov a nariadení.

Môže to znamenať, že právne normy:

- nemožno implementovať (aplikovať), pretože na to nie sú vytvorené zodpovedajúce kapacity alebo nie sú k dispozícii dostatočné rozpočtové fondy;
- kladú nadmerné náklady na spoločnosť alebo ekonomiku, čo vedie k poklesu konkurencieschopnosti;
- nie sú súdne vynútiteľné kvôli nízkej kvalite normotvorby alebo kapacity justičného systému;
- otvárajú príležitosti pre ich zneužívanie a korupciu, alebo
- jednoducho neplnia svoje poslanie.

Ako sa dá vyhnúť takýmto nebezpečenstvám? V mnohých krajinách Únie došlo k zlepšeniu administratívnych kapacít, ktoré takéto riziká znižujú. Jedným z prijatých riešení bolo zavedenie techniky IA a jej zakotvenie do inštitucionálneho rámca, v ktorom prebiehajú politiko-tvorné a normo-tvorné procesy. V súčasnosti sa na úrovni Európskej komisie (EK) zavádza nový systém, ktorý má za cieľ zjednodušiť regulačné prostredie v rámci EÚ.

IA je konštruované tak, aby zlepšovala kvalitu informácií, ktoré má decízna sféra k dispozícii. Je jasné, že politické rozhodnutia nie sú formované len "profesionálnymi" informáciami. Je však dôležité, aby politici plne chápali dôsledky - napr. náklady, prínosy či distribučné efekty - svojich rozhodnutí. A práve v tom spočíva hodnota IA.

Typickými rozhodnutiami v rámci "cyklu verejnej politiky" sú:

- identifikácia najlepšieho spôsobu riešenia určitého problému (výber vhodného intervenčného nástroja);
- navrhnutie (nadizajnovanie) daného nástroja;
- evaluácia (vyhodnotenie) výkonu, efektu zvoleného nástroja.

V každej fáze tohto cyklu poskytuje IA informácie, ktoré napomáhajú zlepšiť kvalitu prijímaných rozhodnutí.

Náklady zle navrhnutého zákona sú pre ekonomiku a rozpočet obyčajne oveľa vyššie než náklady na pár zamestnancov školených pre správne posúdenie navrhovaných legislatívnych zmien. Táto publikácia je príručkou o IA pre technicko-hospodárskych pracovníkov. Avšak platí, že ak ministri samotní nepodporujú tento druh analytickej práce, ani tieto techniky danú situáciu nezlepšia.

Tento príspevok naliehavo vyzýva zodpovedných ministrov, aby podporovali využívanie techník IA tým, že ich začlenia do vládnych rozhodovacích procedúr, že na to vyčlenia adekvátne zdroje a že budú od svojich zamestnancov požadovať kvalitné informácie pred prijímaním rozhodnutí.

Táto publikácia obsahuje štyri kapitoly, prílohu a bibliografiu.

Prvá kapitola ponúka všeobecný prehľad o aplikácii IA v rôznych štádiách konštruovania intervenčných nástrojov. Prezentuje dôvody, ciele a kľúčové praktické informácie s cieľom poskytnúť ucelený obraz o možných efektoch daného nástroja. Zahŕňa "10 Best Practices" identifikovaných v rámci OECD a "kontrolný zoznam" regulatívnej kvality¹, ktorý je obsiahnutý v Odporúčaní pre zlepšovanie kvality štátnej regulácie² prijatom Radou OECD v roku 1995.

Druhá kapitola sa konkrétnejšie zaoberá posudzovaním rozpočtových a celkových ekonomických dopadov, keďže práve tieto sú dominujúcou problematikou v rámci krajín SVE. Okrem metodológie sa tu uvádzajú aj stručné informácie o technikách využívaných v praxi.

Predmetom tretej kapitoly je diskusia o konzultáciách ako prostriedku na uľahčenie a zlepšenie IA. Nepôjde nám o ucelené pokrytie tematiky konzultácií, napr. ich využívania za účelom zvýšenia transparentnosti a priechodnosti politického rozhodovania.

Napokon, štvrtá kapitola je venovaná aplikácii IA v rámci prístupového procesu. Keďže vstup do EÚ je prevládajúcou témou v krajinách SVE, zdalo sa nám vhodným upozorniť na spôsoby, akými by IA mohlo skvalitniť tento proces ako aj na možnosti jeho aplikácie v podmienkach plného členstva v EÚ.

Príloha obsahuje príklad konkrétneho metodického usmernenia k IA, ktoré sme prevzali zo "Všeobecných pravidiel činnosti" vlády palatinátu v Nemecku. Bibliografia obsahuje zoznam odkazov na použitú literatúru, užitočné usmernenia a tiež niektoré súvisiace internetové adresy.

¹ angl. regulatory quality checklist

² Recommendation on Improving the Quality of Government Regulations

OBSAH

PROJEKT SIGMA	5
PREDSLOV	7
ZHRNUTIE.....	9
KAPITOLA 1: SKVALITŇOVANIE NÁSTROJOV VEREJNEJ POLITIKY	13
POMOCOU TECHNÍK HODNOTENIA DOPADU: IMPACT ASSESSMENT	13
1.1 ÚVOD	13
1.2 PREČO IA	15
1.3 ČO JE IA	16
1.4 AKO VYKONÁVAŤ IA	16
1.5 AKO ZABEZPEČIŤ VYKONANIE IA	18
1.6 AKO VYUŽÍVAŤ IA V RÁMCI CYKLU VEREJNEJ POLITIKY	18
1.6.1 IA navrhovaného nástroja	18
1.6.2 IA pri voľbe nástroja	25
1.6.3 IA pri evaluácii existujúceho legislatívneho nástroja	27
1.7 "BEST PRACTICES" V RÁMCI OECD	28
KAPITOLA 2: HODNOTENIE ROZPOČTOVÝCH A EKONOMICKÝCH DOPADOV VLÁDNYCH POLITÍK.....	30
2.1 TYPOLÓGIA NÁKLADOV.....	30
2.1.1 Priame náklady.....	31
2.1.2 Náklady dodržiavania (adaptácie) na strane podnikov a občanov.....	32
2.1.3 Nepriame náklady pre ekonomiku a spoločnosť	34
2.2 VYKONANIE OBJEKTÍVNEHO IA.....	35
2.3 DISKONTOVANIE (ČISTÁ SÚČASNÁ HODNOTA).....	36
2.4 NECH JE VŠETKO KVANTIFIKOVANÉ!	37
2.4.1 Analýza nákladov a prínosov (cost-benefit analysis, CBA)	37
2.4.2 Analýza nákladovej efektívnosti (cost-effectiveness analysis, CEA)	38
2.5 KVANTIFIKÁCIA NÁKLADOV.....	39
2.6 ĎALŠIE VÝZNAMNÉ FAKTORY OKREM NUMERICKEJ KALKULÁCIE	39
2.7 ZÁVERY.....	40
KAPITOLA 3: KONZULTAČNÝ PROCES V RÁMCI IA	42
3.1 PREČO KONZULTOVAŤ.....	42
3.2 KEDY KONZULTOVAŤ	43
3.3 AKO KONZULTOVAŤ	44
3.4 AKÉ FORMY KONZULTÁCIÍ MOŽNO UPLATNIŤ	47
3.5 KOHO KONZULTOVAŤ.....	47
KAPITOLA 4: ŠPECIÁLNE VYUŽITIE IA	49
PRIŠTUPOVÝCH PROCESOV	49
4.1 ÚVOD	49
4.2 VYUŽITELNOSŤ IA V RÁMCI PRIŠTUPOVÉHO PROCESU.....	50
4.3 AKO MÔŽE IA PRISPIEŤ K EFEKTÍVNOSTI PRIŠTUPOVÉHO PROCESU	51
4.3.1 Nákladovo efektívne prijímanie a implementácia <i>Acquis Communautaire</i>	52

4.3.2	<i>Budovanie inštitúcií ("institution building")</i>	53
4.3.3	<i>Príprava na vyjednávanie a modifikovanie pozícií počas rokovaní</i>	54
4.3.4	<i>Komunikácia spojená s procesom európskej integrácie</i>	55
4.3.5	<i>Efektívne členstvo v EÚ</i>	56
4.4	HODNOTENIE DOPADOV: STANOVENIE PRIORÍT.....	56
KAPITOLA 5: POUŽITÁ LITERATÚRA, UŽITOČNÉ USMERNENIA,.....		
WEBSTRÁNKY A PRIAME HYPERLINKY		59
1.	POUŽITÁ LITERATÚRA	59
2.	UŽITOČNÉ PUBLIKÁCIE A OSVEDČENÉ PRAKTIKY ("GOOD PRACTICES").....	59
KAPITOLA 6: HODNOTENIE DOPADU ZÁKONOV A VLÁDNYCH NARIADENÍ		61
	ČL. XX: HODNOTENIE DOPADU ZÁKONOV A VLÁDNYCH NARIADENÍ	61
	ČL. XXX.....	61
KAPITOLA 7: PRÍLOHA.....		62
	METODICKÉ USMERNENIE PRE VÝKON IA ZÁKONOV A VLÁDNYCH NARIADENÍ.....	62
1.	PERSPEKTÍVNE IA	62
2.	IA V PRIEBEHU VYPRACÚVANIA NORMOTVORNÉHO NÁVRHU	63
3.	RETROSPEKTÍVNE IA (EX-POST)	63
4.	APLIKÁCIA IA	64

Kapitola 1:

Skvalitňovanie nástrojov verejnej politiky pomocou techník hodnotenia dopadu: impact assessment

1.1 Úvod

Krajiny SVE boli a sú v procese významnej prestavby svojich existujúcich štruktúr, systémov a právnych rámcov. Nech už ide o akúkoľvek úlohu - adaptáciu na podmienky trhovej ekonomiky, modernizáciu systémov sociálneho zabezpečenia a zdravotnej starostlivosti alebo prípravu na rozširovanie EÚ - vlády a ich administratívny aparát musia zdokonaľovať svoje intervenčné kapacity a usilovať sa o to, aby zákony a programy zodpovedali potrebám spoločnosti a aby tieto boli účinne a efektívne konštituované a implementované.

Pri rozvíjaní svojej intervenčnej kapacity čelia krajiny SVE výzve permanentného zdokonaľovania vo všetkých fázach cyklu verejnej politiky, t.j. pri definovaní cieľov politiky, tvorbe politiky, dizajnovaní intervenčných nástrojov, ich implementácii a evaluácii. IA je dôležitou pomôckou pri zlepšovaní kapacít tohto druhu a v konečnom dôsledku pre skvalitňovanie politického rozhodovania a štátnej intervencie.

V rámci cyklu verejnej politiky³ možno identifikovať tri fázy, v ktorých je technika IA obzvlášť užitočnou:

- vo fáze tvorby politiky⁴: po prijatí politického rozhodnutia o naplnení určitých globálnych a čiastkových cieľoch nastupuje IA, výstupom ktorého je identifikácia alternatívnych variantov a výber najvhodnejšieho intervenčného nástroja pre zvolený cieľ.
- vo fáze dizajnovania nástroja: po tom, čo bol vybraný vhodný typ nástroja, možno IA využiť na jeho ďalšie formovanie s cieľom zabezpečiť, že tento bude správne "doladený" a jeho zavedením dôjde k účinnému a nákladovo efektívnemu naplneniu plánovaných cieľov.
- vo fáze vyhodnocovania (*ex post evaluácia*): v určitý čas po zavedení daného nástroja sa IA aplikuje za účelom preveriť jeho reálny dopad, zhodnotiť, do akej miery bol plánovaný cieľ dosiahnutý a v prípade nutnosti iniciovať potrebné (legislatívne) dodatky alebo korekcie.

Ťažiskom tejto kapitoly je aplikácia IA v rámci "dizajnerskej" fázy, avšak zohľadnené budú aj momenty spojené s fázami tvorby politiky a *ex post* evaluácie.

Intervenčné nástroje tu definujeme ako určité mechanizmy verejnej politiky, ktoré majú zaviesť žiaduce zmeny. V zásade rozlišujeme tri typy:

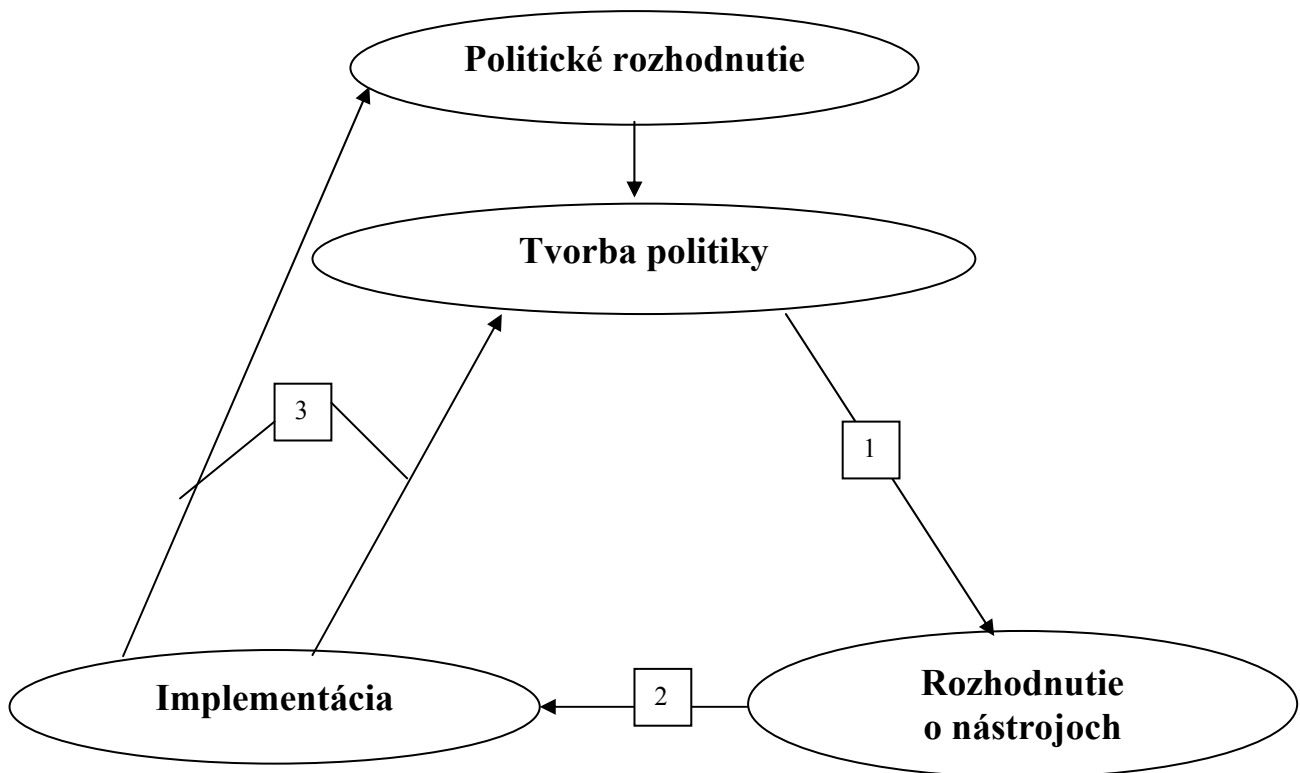
³ angl. policy cycle

⁴ angl. policy development

- regulačné nástroje: pravidlá, prohibície, licencie atď.;
- finančné nástroje: dotácie/subvencie, dane a daňové odpočty, užívateľské poplatky, určité typy rozpočtových výdavkov atď.;
- informačné nástroje: reklamné kampane, informačné brožúry alebo využitie siete Internet.

Dominantný vplyv kontinentálneho európskeho administratívneho modelu v SVE znamená, že implementácia takmer všetkých nástrojov štátnej intervencie (dokonca aj informačných) vyžaduje legislatívnu bázu v podobe zákona alebo vládneho nariadenia. Z tohto dôvodu sa táto práca sústreďuje na IA v kontexte legislatívnych nástrojov.

Cyklus verejnej politiky



Legenda:

- 1 IA pre výber nástroja
- 2 IA zvoleného nástroja
- 3 IA pre evaluáciu nástroja

Samoregulácia prostredníctvom trhového mechanizmu, ktorá sa niekedy chápe ako nástroj nelegislatívneho charakteru, nie je zatiaľ v krajinách SVE veľmi využívaná. Navyše platí, že vďaka prevládajúcej právnej tradícii by využitie princípu trhovej samoregulácie v každom prípade vyžadovalo legislatívny zásah (napr. informovanie spotrebiteľov o obsahu alebo pôvode potravinárskych výrobkov s cieľom poskytnúť im možnosť informovanejšej voľby by si normálne vyžadovalo formu vládneho nariadenia).

Treba zdôrazniť, že v prípadoch, keď sa má politický cieľ dosiahnuť bez použitia nejakého konkrétneho legislatívneho nástroja, môže a mala by sa aj takáto intervencia posudzovať rovnakým spôsobom. Napríklad, hoci sa táto publikácia len v obmedzenom rozsahu odvoláva na využitie IA pri investičných programoch (napr. podpora priemyselných parkov, výstavba diaľnic, priehrad atď.), aj v takýchto prípadoch je aplikácia nami popisovaných postupov, metód a techník možná a žiaduca.

Ako sme už uviedli, IA by malo sledovať logiku cyklu verejnej politiky. Schéma cyklu verejnej politiky je zobrazená vyššie. Pozdĺž šípok spájajúcich jednotlivé fázy sú vyznačené typy IA, ktoré by sa mali v danej fáze vykonávať.

1.2 Prečo IA

IA je pomôckou pri skvalitňovaní informačnej základne v každej fáze cyklu, čo následne umožňuje informovanejšie rozhodovanie na politickej úrovni.

Tým, že IA poskytuje informácie o možných dôsledkoch zavedenia nových nástrojov alebo reálnych efektoch tých existujúcich, prispieva k reforme a modernizácii štátu. Je zároveň cenným nástrojom regulatívneho manažmentu⁵, t.j. riadenia právneho systému danej krajiny. Poslanie IA je dvojaké:

- skvalitňovať intervenčné nástroje samotné a
- znižovať množstvo nasadzovaných legislatívnych nástrojov cestou zabráňovania prijímaniu nepotrebných legislatív.

Správne prevádzané IA by malo pomôcť produkovať menej početnú, prehľadnejšiu a akceptovateľnejšiu legislatívu.

Prevedenie IA má význam len vtedy, ak to má aj skutočný vplyv na prijímané rozhodnutia. IA je nástrojom na podporu rozhodovania, a nie jeho náhradou. Nemá nahrádzať politické rozhodnutia ani politickú zodpovednosť ministra alebo rady ministrov. Výsledky IA by mali byť seriózne zohľadnené pri prijímaní politických rozhodnutí. Avšak platí, že na politické rozhodovanie pôsobia aj iné významné faktory, ktoré môžu byť v mnohých prípadoch pre vládu dôležitejšími ako výsledky analýzy a hodnotenia. Ide o faktory ako volebné záväzky, koalíčné dohody, preferencie určitej voličskej skupiny, subjektívne názory politikov a rozličné vonkajšie a vnútorné tlaky. Napriek tomu však ostáva zodpovednosťou štátnych zamestnancov spracúvať kvalitné hodnotenia a prezentovať ich výsledky ministrom čo možno najobjektívnejšie s tým vedomím, že konečné rozhodnutie je v rukách ministrov.

⁵ angl. regulatory management

1.3 Čo je IA

IA je na informáciách založeným analytickým prístupom k posudzovaniu pravdepodobných nákladov, dôsledkov a vedľajších efektov plánovaného zavedenia určitého intervenčného nástroja (zákona, nariadenia atď.). Možno ho tiež využiť k evaluácii skutočných nákladov a efektov po implementácii týchto nástrojov. V oboch prípadoch slúžia výsledky analýzy k skvalitňovaniu politických rozhodnutí a intervenčných nástrojov, ako sú zákony, nariadenia, investičné programy a verejné investície. V zásade ide o informovanie rozhodovacieho procesu vlády - rozhodnutia o výbere nástrojov, rozhodnutia o dizajne určitého nástroja alebo o potrebe reformy či deaktivácie existujúceho nástroja.

Taká či onaká forma IA by sa vždy mala uplatniť, ak sa od plánovanej reformy určitej politiky očakávajú významné zmeny a/alebo náklady, napr. nové daňové zákony, zákonník práce, zákony o sociálnom zabezpečení alebo vládne nariadenie o poskytovaní dotácií. Aby sa dospelo k užitočným výsledkom, musí IA zohľadniť pravdepodobný budúci vývoj a posúdiť dopad intervencie pri rôznych parametroch, napr. rôzne scenáre ekonomického vývoja, integrácie EÚ, atď.

IA ponúka:

- porovnávacie informácie o perspektívnych dôsledkoch rôznych intervenčných alternatív (variantov), ktoré sú k dispozícii pre riešenie daného problému alebo naplnenie určitého politického cieľa;
- počas navrhovania daného (legislatívneho) nástroja najmä informáciu o prípadných problémoch z hľadiska miery jeho dodržiavania, vykonateľnosti, špecifických výhod a/alebo nevýhod pre určité sociálne skupiny;
- v prípade existujúceho nástroja predovšetkým informáciu o tom, do akej miery tento naplnil zamýšľané ciele a tiež o miere jeho implementácie administratívou a akceptácie verejnosťou.

Ako už bolo zdôraznené, IA môže a - pokiaľ je to možné - malo by sa vykonávať niekoľkokrát počas cyklu verejnej politiky s cieľom zvyšovať kvalitu nástrojov, t.j. zákonov, nariadení a investičných programov v dlhodobom časovom horizonte. Od fázy cyklu verejnej politiky, v ktorom sa IA vykonáva, t.j. buď ako prognóza alebo evaluácia, závisí aj relatívna dôležitosť používaných techník.

1.4 Ako vykonávať IA

Čas a zdroje vynakladané na IA by mali zodpovedať významu daného intervenčného nástroja. Čím je daný nástroj dôležitejší a čím väčší dopad sa od neho očakáva, o to sofistikovanejšie IA treba vypracovať. Komplexné IA nie je ani jednoduchým, ani rýchlym procesom. V skutočnosti si to vyžaduje profesionálne znalosti, čas a zdroje. IA relatívne menej významných nástrojov môžu vykonávať štátni zamestnanci aj v prípade, že nemajú za sebou intenzívny odborný výcvik v kvantitatívnych a kvalitatívnych metódach hodnotenia.

Určité základné IA by malo sprevádzať každú zvažovanú intervenciu. Vo väčšine prípadov si IA nevyžaduje žiadne rozsiahle nasadenie alebo náročný výskum či veľký objem štatistických údajov. Medzi tie "skromnejšie" typy IA, ktoré - vo všeobecnosti - poskytujú smerodajné výsledky, patrí:

- medziministerské diskusné porady o možných dopadoch;
- konzultácie so všetkými zainteresovanými stranami;
- evaluácia existujúceho výskumu;
- testovanie legislatívneho nástroja jeho aplikáciou na niekoľko reálnych prípadov;
- dôkladné zmapovanie potenciálnych dôsledkov, napr. možných nákladových faktorov, toho, kde tieto náklady vzniknúť a k akým nežiadúcim vedľajším efektom môže dôjsť;
- zjednodušená verzia analýzy nákladov a prínosov⁶ a/alebo analýzy nákladovej efektívnosti⁷.

V prípade významných nových politík/nástrojov/legislatívy by malo byť vypracované komplexné IA. Napríklad, výstavbe nového letiska alebo realizácia komplexnej reformy systému daní alebo sociálneho zabezpečenia by malo predchádzať súhrnné IA. Toto IA by malo obsahovať - okrem základnej analýzy - nasledovné komponenty, napríklad:

Okrem konzultácií, ktoré by mali prebehnúť v každom prípade, medzi typické metódy a techniky hodnotenia plánovaného nástroja patrí:

- analýza nákladov a prínosov;
- analýza nákladovej efektívnosti;
- technická pomoc od externých poradcov;
- simulácie;
- pilotné testovanie nástroja jeho aplikáciou v reálnych prípadoch.

Dlhodobé pôsobenie spomínaných typov reforiem vo všeobecnosti zdôvodňuje investície vložené do komplexného IA.

IA sa často stotožňuje s analýzami nákladov a prínosov a nákladovej efektívnosti. Tieto analýzy tvoria dôležitú - ak nie práve tú najdôležitejšiu zložku IA. Podrobnosti o ich prevádzaní sú zhrnuté v kapitole 2 týchto textov. Aj v prípadoch, kedy nemožno previesť úplnú CBA - kvôli nedostatku údajov alebo odborných kapacít - zostáva nevyhnutným pokúsiť sa o odhad všetkých nákladov (rozpočtových, ekonomických, sociálnych a environmentálnych), ku ktorým môže dôjsť, a identifikovať a zachytiť všetky prínosy, ktoré

⁶ angl. cost-benefit analysis (CBA)

⁷ angl. cost-efficiency analysis (CEA)

možno očakávať. V prípade menej významných nástrojov možno k pomerne spoľahlivému odhadu nákladov a prínosov dospieť na základe medziministerských diskusií a konzultácií s externými odborníkmi a skupinami.

1.5 Ako zabezpečiť vykonanie IA

Vykonávanie IA návrhov intervenčných nástrojov je už po nejaký čas zo zákona povinné vo všetkých členských štátoch EÚ. Táto požiadavka je obvykle upravená všeobecnými pravidlami činnosti vlády. Tieto pravidlá môžu obsahovať aj checklist - zoznam kontrolných otázok a/alebo smerníc pre vykonanie IA. Normálne býva v týchto pravidlách zakotvené, že žiaden (legislatívny) návrh nemôže byť predložený na rokovanie rady ministrov, ak nie je sprevádzaný dokumentom, ktorý zdôvodňuje potrebu daného politického rozhodnutia a dokladuje výsledky IA. To, že takáto požiadavka je v členských štátoch EÚ právne zakotvená, ešte neznamená, že aj vždy profesionálne a komplexne napĺňaná. Platí však, že vedomie hodnoty IA pre skvalitňovanie právneho rámca postupom času rastie a zároveň dnes politickí lídri a parlamenty vo zvýšenej miere požadujú IA ako bázu pre svoje informované rozhodovanie.

1.6 Ako využívať IA v rámci cyklu verejnej politiky

Táto časť popisuje do väčších podrobností spôsoby, ako by sa IA malo vykonávať v každej fáze cyklu verejnej politiky. Keďže ťažisko tejto kapitoly spočíva na tej druhej fáze - IA navrhovaného nástroja - budeme sa ňou zaoberať najskôr a vo väčšom detaile. Platí však, že mnohé z toho, čo je tu napísané o tejto fáze, sa dá rovnako dobre aplikovať aj na dve ostatné.

1.6.1 IA navrhovaného nástroja

Pri navrhovaní legislatívneho nástroja sa IA využíva s cieľom optimalizovať účinnosť a efektívnosť daného nástroja, aby tento v čo možno najväčšej miere naplnil zamýšľané ciele pri minimálnych nákladoch a čo najmenšom množstve nezamýšľaných vedľajších efektov. IA sa vykonáva formou testovania návrhu (alebo jeho častí) oproti súboru preddefinovaných hodnotiacich kritérií, ako sú uskutočniteľnosť, náklady, vykonateľnosť, prehľadnosť a očakávaná miera jeho dodržiavania.

Očakávaným výstupom IA v tomto štádiu budú informácie o:

- rozpočtových, sociálnych, ekonomických, environmentálnych nákladoch a výnosoch;
- možných problémoch s vynucovaním, akceptáciou a dodržiavaním;
- rozloženie nákladov a prínosov v rámci populácie a jednotlivých sociálnych skupín;
- možných defektoch, protirečeniach, nedostatku prehľadnosti a medzerách v navrhovanej verzii;
- nežiadúcich vedľajších efektoch.

Výsledky takéhoto IA poskytujú bázu pre zavedenie takých zmien, ktoré povedú k zníženiu nákladov, zvýšeniu príjmov a minimalizácii nechcených a neočakávaných dopadov daného nástroja. Aby sa dospelo k takémuto informačnému výstupu, IA by sa malo vykonávať v troch samostatných krokoch:

- príprava;
- analýza;
- vyhodnotenie výsledkov analýzy.

Iba dôsledná príprava umožní administratívne aparátu vykonať účinnú analýzu a po jej vyhodnotení predložiť uskutočniteľné odporúčania smerom k reforme. Aby sme priblížili, akú prácu je potrebné vykonať v rámci týchto troch krokov, nižšie popisujeme niektoré rámcové momenty:

Príprava

Príprava IA musí začať definovaním konkrétnych cieľov a očakávaných výsledkov hodnotenia. Pod očakávanými výsledkami rozumieme informácie o nákladoch, vykonateľnosti alebo možnostiach vynucovania. Očakávané výsledky je potom potrebné rozpracovať do väčších podrobností a preddefinovať do podoby detailných kritérií hodnotenia (pozri nižšie - na konci 1.5.1), oproti ktorým sa dané hodnotenie bude prevádzať.

Po zedefinovaní kritérií a rozsahu plánovaného IA je potrebné zvoliť vhodné metódy a techniky.

Napokon, aplikácia zvolenej metodiky si vyžaduje ďalšie prípravné práce. Je potrebné vypracovať náčrt možných trajektórií budúceho vývoja v danej oblasti intervencie (scenáre), aby sa navrhovaný nástroj dal posúdiť v rôznych možných situáciách.

Pre účely analýzy nákladov a prínosov alebo nákladovej efektívnosti je potrebné zhromaždiť relevantnú štatistiku o momentálnej situácii v danej oblasti intervencie. Pre účely simulácie je potrebné vypracovať také hypotetické príklady, incidenty a scenáre vývoja, oproti ktorým by bolo možné navrhovaný inštrument testovať. Pre účely pilotného testovania na reálnych prípadoch je treba takéto prípady alebo pilotný región vybrať v intenciách existujúcej legislatívy.

Náklady na nasadenie rôznych metód a techník sa výrazne odlišujú. Pilotné testovanie si vyžaduje čas a veľký objem prostriedkov. Vypracovanie prípadových štúdií, incidentov a scenárov pre účely komplexnej simulácie môže byť drahá záležitosť najmä v prípadoch, keď ju uskutočňujú externí odborníci. Náklady a úsilie vložené do testovania daného nástroja musia byť vážene oproti jeho relatívnej dôležitosti a pravdepodobnému zlepšeniu jeho kvality.

Analýza

Nasadeniu akejkoľvek metodiky musí predchádzať dôkladná príprava, keďže iba tak možno od neho očakávať kvalitné výstupy. Ak sa rozhodlo o vykonaní hĺbkového IA, je obvykle nevyhnutným zapojiť do analytickej práce externé odborné kapacity.

Podrobné informácie o metodike analýzy nákladov a prínosov, analýzy nákladovej efektívnosti a konzultáciách sú uvedené v kapitolách 2 a 3. Do pilotných testov a simulácií by mali byť - ak je to len trochu možné - vždy zaangažovaní tí, ktorých sa daný nástroj bezprostredne dotkne. Do tejto skupiny patria tí štátni úradníci, ktorý budú musieť daný nástroj administrovať alebo manažovať, ako aj občania a firmy, ktoré z neho budú ťažiť alebo ním budú obmedzovaní. Práve títo ľudia sú obvykle citliví k možným problémom spojeným s navrhnutou verziou, najmä pokiaľ ide o jeho vykonateľnosť (t.j. poskytnutie jasného vysvetlenia úloh a zodpovedností a otázky vynútiteľnosti) a náklady (t.j. nevyhnutné dodatočné investície, konkrétne administratívne bremeno na strane firiem). Informácie, ktoré títo môžu poskytnúť, majú teda neoceniteľnú hodnotu z hľadiska kvality IA.

Vyhodnotenie výsledkov analýzy

Výsledky analýzy je potrebné systematicky dokumentovať a vyhodnocovať. Výstupom tejto fázy je správa o získanom hodnotení a z neho vyplývajúce odporúčania. Medzi takéto odporúčania možno uviesť:

- ponechanie plánovaného nástroja v navrhovanej podobe;
- zapracovanie pozmeňovacích návrhov alebo dodatkov do navrhovanej verzie pred jej predložením príslušnému ministrovi;
- stiahnutie (legislatívneho) návrhu alebo predloženie úplne odlišnej verzie.

Po zapracovaní akýchkoľvek relevantných zmien alebo dodatkov do návrhu je možné tento následne posunúť na schválenie ministrovi, ktorý ho inicioval. Na jeho stôl by sa mala dostať spomínaná správa o vykonaní IA spolu s odporúčaniami a navrhovanou verziou nástroja samotného. Ak boli niektoré odporúčania zamietnuté, musí to uviesť do záznamu spolu s odôvodnením.

Po schválení ministrom, ktorý je kompetentný iniciovať dodatočné zmeny, môže byť návrh spolu s hodnotiacou správou a odporúčaniami predložený na rokovanie rady ministrov.

Kritériá hodnotenia

Ako sme už uviedli, existuje niekoľko ďalších významných faktorov okrem tých nákladových, ktoré by malo dané IA zohľadniť.

Otázky, ktoré by mali vždy byť súčasťou zoznamu hodnotiacich kritérií, sú uvedené a stručne objasnené nižšie. Uvádza sa tu aj jeden špecifický nákladový aspekt (jeho súhrnnejší popis nájdete v kapitole 2).

Uvedené kritériá sú obzvlášť významné v prípade posudzovania legislatívnej iniciatívy - preto sa nimi zaoberáme práve v tejto sekcii. Platí však, že sú zároveň nezastupiteľnými

kritériami aj pri aplikácii iných foriem IA či pri posudzovaní investičných alebo iných vládnych rozhodnutí.

V závislosti od dostupných zdrojov a času by sa mal legislatívny návrh posudzovať oproti nasledujúcim kritériám - viac alebo menej súhrnným spôsobom.

Plnenie cieľa

Toto kritérium konfrontuje fakt, či navrhovaný inštrument napĺňa alebo nenapĺňa cieľ v najlepšej možnej miere. Analýza musí preskúmať tieto otázky:

- Môže dôjsť ku kontraproduktívnym vedľajším efektom?
- Je možné/ľahké vyhnúť sa dodržiavaniu?
- Je nesprávne používanie nástroja možné?
- Sú krátkodobé návrhy zdôvodnené dlhodobými prínosmi (napr. preventívne zdravotné opatrenia alebo environmentálna legislatíva)?
- Je rozloženie prínosov a nákladov opodstatnené a v súlade s daným cieľom?
- Existuje výrazný nepomer medzi tým segmentom populácie, ktorý znáša hlavné bremeno, a tými, ktorí prevažne ťažia?

Príklad:

Cieľ: Znižovanie dopravnej nehodovosti

Posudzovaný nástroj má presadzovať dodržiavanie rýchlostných obmedzení a sankcionovať zvýšenými pokutami porušovanie dopravných predpisov. Pri analýze tejto legislatívnej úpravy oproti kritériu "plnenie cieľa" treba položiť nasledujúce otázky:

- Je skutočnou príčinou nehôd zvyšovanie rýchlosti?
- Existuje vysoká pravdepodobnosť, že zavedenie rýchlostných obmedzení a vyššie pokuty za dopravné priestupky povedie k zníženiu nehodovosti?
- Nepovedú rýchlostné limity k dopravným zápcham a vyšším mieram znečistenia?
- Môžu sa vodiči ľahko vyhnúť dodržiavaniu rýchlostných obmedzení?
- Budú investície do nového personálneho zabezpečenia polície nevyhnutné pre vynucovanie rýchlostných obmedzení vykompenzované úbytkom počtu dopravných nehôd?
- Ktorá sociálna skupina bude platiť pokuty - len tí, ktorí nemajú žiadne výstražné zariadenia?

- Majú tí daňoví poplatníci, ktorí spolufinancujú investície do policajných síl, nejaký prínos z vyššej bezpečnosti na cestách?

Uskutočniteľnosť

Toto kritérium zohľadňuje, či nový nástroj možno efektívne nasadiť v rámci existujúcej administratívnej štruktúry. Z analytického hľadiska je treba *inter alia* nastoliť tieto otázky:

- Je daný nástroj pružný natoľko, že sa dokáže prispôbiť všetkým možným prípadom aplikácie a byť pri tom tak smerodajným, že diskrečné ustanovenia⁸ neumožnia svojvoľné byrokratické rozhodovanie?
- Sú požiadavky na jeho správu (administráciu) obmedzené len na nevyhnutnú mieru? Existuje možnosť, že administratívne náklady prevážia prínosy (napr. poplatky za administratívne služby)?
- Sú kompetencie pre uplatňovanie daného nástroja (vrátane požiadaviek na koordináciu) jasne vymedzené?
- Je prechod od starej normy k tej novej jasne legislatívne upravený a uskutočniteľný?

Príklad:

Cieľ: Urýchliť správne konanie pri udeľovaní stavebných povolení

Posudzovaný nástroj zamýšľa rozložiť zodpovednosť za vydávanie stavebných povolení medzi rôzne úrovne administratívy v závislosti od dôležitosti stavebného projektu. Navyše plánuje zaviesť určitú pozitívnu "premlčiaciu" procedúru (t.j. ak zodpovedný úrad nezareaguje na určitú žiadosť v rámci danej časovej lehoty, táto žiadosť sa považuje za prijatú) v prípade menších stavebných projektov.

Analyzujúc tieto úpravy vo svetle kritéria "uskutočniteľnosť" vyvstávajú nasledujúce otázky:

- Sú definície menších a väčších stavebných projektov jasné natoľko, že administratíva i občania ľahko rozoznajú, ktorá administratívna úroveň je kompetentná?
- Sú diskrečné ustanovenia vymedzujúce zodpovednosť rôznych administratívnych úrovní zrozumiteľné alebo podporujú tendenciu svojvoľných byrokratických rozhodnutí?
- Sú výnimky pre špecifické prípady (napr. nebezpečné menšie stavby) jasne definované?
- Sú procedúry dostatočne jednoduché, aby vskutku urýchlili schvaľovacie konanie?

⁸ t.j. ponechávajúce voľnosť rozhodovania

- Nevedie množstvo výnimiek k paradoxnému stavu, kedy "premlčacia" procedúra je vlastne jedinou skutočnou výnimkou a teda navrhovaná norma nie je prakticky uskutočniteľná?

Zrozumiteľnosť

Toto kritérium pokrýva ďalší aspekt vykonateľnosti, t.j. rôzne ťažkosti so správnym pochopením daného nástroja a jeho adekvátnym uplatňovaním zo strany súkromného sektoru. Analýza sa musí sústrediť na tieto otázky:

- Je jazyk navrhovanej právnej úpravy zrozumiteľný a pochopiteľný pre jej adresátov?
- Obsahuje daná úprava nejaké protirečenia?
- Sú všetky definície nedvojznačné?
- Sú povinnosti vyplývajúce pre adresátov jasne vymenované? atď.

Príklad:

Cieľ: Urýchliť správne konanie pri udeľovaní stavebných povolení

Nový zákon je zacielený na stavebných inžinierov, architektov a - v prípade menších stavebných projektov - na všetkých občanov. Analýza vo svetle kritéria "zrozumiteľnosti" by mala zodpovedať nasledovné otázky:

- Je jazyk danej normy maximálne prispôsobený cieľovej skupine?
- Je množstvo krížových odkazov v rámci daného zákona a na iné zákony zredukované na nevyhnutné minimum?
- Nachádzajú sa všetky ustanovenia týkajúce sa vydávania stavebných povolení v rámci jedného právneho textu?
- Chápe občan, aké dokumenty musí predložiť príslušnému úradu, aby obdržal stavebné povolenie? atď.

Náklady implementácie

Toto kritérium má postihnúť náklady a prípadné úspory priamo spojené so zavádzaním daného nástroja. Z hľadiska analýzy je potrebné v prvom kroku preskúmať, kde takéto implementačné náklady vzniknú (administratíva, priemysel a sociálne skupiny) a následne z pohľadu týchto segmentov zodpovedať nasledovné otázky:

- Sú vzniknuté náklady proporcionálne vzhľadom k zamýšľaným cieľom daného nástroja?
- Môže dôjsť k prípadným úsporám, ktoré by mohli čiastočne/úplne vykompenzovať náklady vyvolané daným nástrojom?

- Zodpovedá objem administratívnej práce - vrátane tej, ktorá sa vyžaduje od adresáta (napr. zber štatistiky, vyplňovanie žiadostí, vybavovanie úradných osvedčení, previerky) - očakávaným prínosom?
- Sú uvažované inštitucionálne zabezpečenie a procedúry účinné alebo možno reorganizáciou ušetriť nejaké náklady?

Príklad:

Ciel': Vytvoriť nové pracovné miesta v rámci boja proti nezamestnanosti

Posudzovaný nástroj predstavuje ponuku štátnej dotácie pre malé a stredné podniky (MSP) v prípade náboru mladých dlhodobo nezamestnaných absolventov škôl.

Analýza navrhovanej úpravy oproti kritériu "náklady na implementáciu" by mala konfrontovať nasledovné:

- Je výberový postup dostatočne jednoduchý, aby žiadateľské MSP motivoval?
- Je objem papierovej práce v rozumnom pomere k výške dotácie, ktorú možno očakávať?
- Koľko času budú MSP potrebovať na zhromaždenie všetkých potrebných úradných osvedčení a podkladov?
- Sú všetky tie úradné listiny skutočne nevyhnutné?
- Ak sa požadujú určité správy (výkazy), dajú sa tieto ľahko zostaviť?
- Číta vlastne niekto tieto požadované správy?
- Má predkladanie daných správ či znášanie iných administratívnych bremien logickú následnosť alebo konzekvencie, ktoré musí žiadateľ očakávať, ak tieto náležitosti nesplní?

Vzájomné závislosti

Vo svetle tohto kritéria sa má posúdiť, či nový inštrument vytvára alebo nevytvára vzájomné závislosti, ktoré sú v konflikte s inou legislatívou a ktoré môžu viesť k neželaným vedľajším efektom, napr. adresáti nepatriaci do cieľovej skupiny profitujú alebo strácajú v dôsledku zavedenia nového nástroja. Je potrebné sústrediť sa nie tieto otázky:

- Existuje platná legislatíva, ktorá pokrýva rovnaké alebo komplementárne cieľové skupiny?
- Existuje možnosť prekrývania sa s jestvujúcou legislatívou, ktorá by mohla blokať implementáciu nového nástroja?

Príklad:

Cieľ: Podporovať zakladanie malých/rodinných podnikov

Navrhovaný zákon chce umožniť malým/rodinným podnikom zamestnávanie rodinných príslušníkov bez povinnosti oznamovať úradom dohodnuté platové podmienky a bez povinnosti odvádzať príslušné dane a platby sociálneho zabezpečenia.

V rámci analýzy oproti kritériu "vzájomné závislosti" treba položiť nasledovné otázky :

- Povedie vyňatie rodinné príslušníkov z odvodovej povinnosti k ešte vyššiemu a prípadne neoprávnenému zdaňovaniu vlastníka daného podniku?
- Je strata poberania podpory v nezamestnanosti rodinných príslušníkov - z dôvodu ich vyňatia z odvodovej povinnosti - oprávnená?
- Môže táto právna úprava viesť k rastu nákladov na zdravotnú a sociálnu starostlivosť?
- Mali by byť navrhnuté - a ak áno, potom aké - nejaké špeciálne ustanovenia, ktoré by predchádzali neodôvodnenému rastu počtu osôb poberajúcich verejnú podporu len preto, že neprispievajú do príslušného poisťného fondu?

1.6.2 IA pri voľbe nástroja

IA sa pri voľbe intervenčného nástroja využíva so zámerom preskúmať potrebu legislatívnej intervencie, identifikovať alternatívy a ich pravdepodobný dopad, navzájom tieto porovnať na základe ich možného dopadu a realizovateľnosti a napokon určiť najlepšiu možnú voľbu (jedna intervenčná voľba môže zahŕňať viacero intervenčných nástrojov).

Očakávaným výstupom IA je správa, ktorá:

- popisuje a hodnotí dohľadné efekty rôznych intervenčných alternatív;
- identifikuje pravdepodobné nevýhody a výhody každej alternatívy a zdôvodňuje, prečo jedna z nich predstavuje tú najlepšiu možnú voľbu z hľadiska dosiahnutia zamýšľaných cieľov.

Okrem toho takáto správa v hrubej podobe navrhne zodpovedajúci legislatívny nástroj.

Tento typ IA prebieha v nasledujúcich troch krokoch:

Príprava

Po prijatí politického rozhodnutia vypracovať IA s cieľom preskúmať možnú intervenciu vlády v určitej oblasti je úlohou štátnych úradníkov z kompetentného ministerstva pripraviť východiskové podklady.

Sú to práve títo štátni zamestnanci, ktorí nesú zodpovednosť za adekvátne preskúmanie daného problému a za preformulovanie globálneho intervenčného cieľa do podoby viacerých operačných cieľov. Je potrebné rozvinúť viaceré intervenčné stratégie spolu s kritériami, ktoré by malo optimálne riešenie spĺňať (napr. nákladová neutralnosť, výsledky pre konkrétnu cieľovú skupinu).

Platí zásada, že vždy treba posúdiť a seriózne preskúmať aj tzv. nulový variant. Nulový variant znamená, že žiadna intervencia vlády nie je potrebná. Zdôvodnením nulového variantu by mohlo byť to, že ani vládna intervencia by daný problém nevyriešila, alebo že optimálnym riešením by mohlo byť účinnejšie presadzovanie už existujúcich nástrojov.

Aby sa dospelo, k viac alebo menej spoľahlivým výsledkom, odporúča sa posúdenie možností budúceho vývoja v danej oblasti a vyhodnotenie stratégií práve zohľadnením týchto alternatív, t.j. aplikáciou týchto stratégií pre rôznych scenároch.

Súčasne s prípravnou fázou by sa mala uskutočniť aj prvá konzultácia. Konzultácie by mali prebehnúť s všetkými ostatnými zainteresovanými ministerstvami a - ak je to vhodné - s miestnymi samosprávami, príslušnými mimovládnyimi organizáciami (MVO), inými zaangażovanými stranami a tiež s nezávislými expertmi. Toto kolo konzultácií slúži k zhromaždeniu čo najväčšieho množstva informácií z oblasti, v ktorej chce vlády intervenovať, a tiež k tomu, aby zodpovední štátni úradníci mohli prísť so životaschopnými intervenčnými stratégiami.

Analýza možných dopadov rôznych variantov

V druhom kroku tohto hypotetického procesu je potrebné analyzovať a porovnať rôzne intervenčné možnosti z hľadiska ich podstaty, vnútornej logiky, úplnosti. Okrem toho je potrebné tieto dopady analyzovať vo svetle kvantitatívnych a kvalitatívnych kritérií. Opäť platí, že zodpovednosť za kvalitu analýzy nesú tí štátni úradníci, ktorí boli poverení návrhom intervenčného nástroja. Aby sa dospelo k najlepším možným výsledkom je potrebné prediskutovať navrhované stratégie so všetkými zainteresovanými ministerstvami, administratívnymi orgánmi a miestnymi úradmi, keďže to môžu byť napokon títo aktéri, ktorí budú konečnú verziu implementovať. Ak má daný projekt určitú váhu, odporúča sa konzultovať adresátov (MVO) a nezávislých odborníkov. Je dôležité zabezpečiť pozvanie expertov s rôznou profesionálnou orientáciou, aby sa pokiaľ možno zamedzilo skresľovaniu informácií. Diskusia/konzultácia môže prebiehať písomnou formou alebo formou verejnej diskusie či workshopu.

Vyhodnotenie intervenčných stratégií

V poslednom kroku sa vyhodnocuje, dokumentuje a komparatívne posudzujú výsledky konzultácií vnútri i mimo administratívy ako aj výsledky analýzy uskutočnenej štátnymi úradníkmi na vedúcom ministerstve. Výstupom takéhoto porovnávacieho hodnotenia bude odporúčanie pre prijímateľov rozhodnutí určujúce stratégiu, ktorá najlepšie spĺňa stanovené požiadavky.

Konečné rozhodnutie o alternatíve, ktorá sa bude realizovať, bude prijaté na politickej úrovni. Do hry môžu vstúpiť politické úvahy, ktoré napokon uprednostnia inú ako odporúčanú alternatívu.

1.6.3 IA pri evaluácii existujúceho legislatívneho nástroja

Evaluácia platných zákonov alebo rozbehnutých investícií sa vykonáva s cieľom preskúmať:

- či boli zamýšľané ciele dosiahnuté efektívnym spôsobom;
- či a v akej miere došlo k výskytu neželaných vedľajších efektov;
- či bola implementácia daného nástroja bezproblémová;
- či bola dosiahnutá vysoká miera dodržiavania danej legislatívy;
- či bolo rozloženie prínosov a nákladov odôvodnené.

Od takejto evaluácie možno očakávať informácie o potrebe prípadných dodatkov či dokonca zrušenia daného legislatívneho nástroja. Pokiaľ ide investičné projekty, možno očakávať záver, či by aj ďalšie investície rovnakého typu priniesli želaný účinok, alebo či sú potrebné dodatočné komplementárne investície, aby sa optimalizovala návratnosť počiatočných výdavkov.

Typickými tromi krokmi sú:

Príprava

Ak rozsah evaluácie neurčila vláda alebo parlament ešte pri pôvodnom uplatňovaní daného nástroja, je potrebné počas prípravy evaluačnej práce urobiť rozhodnutie, či sa bude evaluovať nástroj ako celok alebo iba jednotlivé jeho komponenty. Okrem toho je potrebné stanoviť evaluačné kritériá. Medzi ne možno zaradiť aj tie nasledovné: miera plnenia cieľov, vývoj nákladov, bilančné efekty, vykonateľnosť a pozitívne/negatívne vedľajšie efekty.

Evaluácia sa vykonáva porovnávaním očakávaných a zamýšľaných dopadov s tými reálnymi. Očakávaný dopad daného nástroja sa musí objasniť a zdokumentovať už v priebehu prípravy evaluácie. Ak bola predtým vypracovaná intervenčná analýza⁹ alebo hodnotenie návrhu nástroja, očakávaný dopad nástroja možno vyvodiť z tejto dokumentácie.

Rozbor reálnych údajov oproti zamýšľanému dopadu nástroja

Táto analýza začína zberom dát o skutočnom dopade evaluovaného nástroja. Získané informácie sa potom porovnávajú s dopadom zamýšľaným pôvodnými "dizajnérmi" nástroja. Reálne dáta by sa mali porovnať - ak je to len trochu možné - s dátami o stave pred zavedením vtedy nového nástroja. Tento krok je totiž nevyhnutným pre získanie informácie o tom, aký druh zmeny - ak k nejakej došlo - nový nástroj vlastne priniesol.

Aby sa získali potrebné údaje, možno sa obrátiť na existujúcu štatistiku. Navyše, najmä ak štatistické údaje nie sú okamžite dostupné, je možné požiadať kompetentné orgány o zaslanie správy a tiež konzultovať adresátov.

⁹ v zmysle "policy analysis"

Evaluácia nástroja

Zozbierané informácie sa vyhodnocujú na komparatívnej báze. Evaluačné kritériá a finálna evaluácia nástroja musia byť zdokumentované. Odporúčania založené na vykonanej evaluácii musia byť riadne zdôvodnené, aby sa na politickej úrovni mohli prijímať dobre informované rozhodnutia o budúcich krokoch týkajúcich sa posudzovaného nástroja - o jeho rozšírení, zrušení alebo ponechaní v platnosti.

1.7 "Best Practices" v rámci OECD

V roku 1997 OECD zverejnilo správu s názvom "Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries". Táto publikácia je špeciálne zameraná na problematiku vládnych nariadení a identifikuje 10 "best practices"¹⁰, ktoré možno vcelku chápať ako predpoklady správne prevedenej "regulatory impact analysis" (v skratke RIA), t.j. analýzy regulatívneho dopadu. Tieto praktiky sú vzájomne prepojené.

Je v nich obsiahnuté poznanie, že RIA musí byť súčasťou širšieho systému, aby preukázala svoju účinnosť. Musí byť do celkového systému tvorby politiky, a nie len doplnkom posledných štádií jej implementácie. Vychádzajúc zo skúseností svojich členských krajín OECD odporúča, aby sa vlády v rámci RIA opierali o nasledovné zásady:

- **Maximalizovať politický záväzok.** Toto je podstatná vec, najmä aby sa zabezpečilo, že záväzok voči RIA ostane nezlomným aj v prípade konfliktu jej výsledkov s inými politickými tlakmi. Politická zodpovednosť ministrov je tu kľúčovým elementom.
- **Úlohy a zodpovednosť musia byť jednoznačne a starostlivo rozdelené.** Týka sa to vlády, parlamentu i administratívy. V rámci administratívy musí platiť, že vykonávatelia regulácie sú zodpovední za vypracovanie RIA a súčasne je potrebný dozorný orgán pre zabezpečenie konzistentnosti, kontroly kvality a odborného výcviku.
- **Odborný výcvik (zaškolenie) je dôležitý,** aby sa zaistilo, že regulátori disponujú potrebnými technickými zručnosťami a chápu dôležitosť/hodnotu RIA.
- **Analytické metódy** musia stelesňovať širší (nadrezortný) prístup a nákladovo-prínosový princíp by sa mal uplatňovať v prípade každého vládneho nariadenia. Treba však zohľadňovať obmedzenia údajovej základne ako aj potrebu využívať a integrovať kvantitatívne a kvalitatívne informácie. Mali by byť vydávané interné smernice o požiadavkách na analytickú prácu, aby sa zabezpečila konzistentnosť.
- Je potrebné navrhnuť **stratégie zhromažďovania údajov.** Aby sa dospelo ku kvalitnému hodnoteniu, sú potrebné kvalitné údajové vstupy. Je potrebné vyvinuť a rozšíriť stratégie získavania spoľahlivých údajov pri nízkych nákladoch.
- **Analytické úsilie v rámci RIA musí byť zacielené** na tie nástroje regulácie, ktoré majú dôležitý dopad, a na situácie, v ktorých jej výsledky majú šancu výrazne

¹⁰ najlepších, skúsenosťou overených praktík (pozn. prekladateľa)

ovplyvniť konečný výstup. V praxi to znamená "úplnú" RIA pre kľúčové intervencie, skromnejšie úsilie (avšak s rovnakou analytickou základňou) v prípade "štandardných" návrhov a vyňatie z RIA v prípade rutinných/nevýznamných úprav.

- **Integrácia do cyklu verejnej politiky.** RIA by sa mala začať robiť skôr ako neskôr, aby mohla reálne prispieť k rozšíreniu politickej voľby a nebyť len ospravedlňovaním už prijatých rozhodnutí.
- **Komunikovať výsledky.** Tí, čo sa nachádzajú vnútri i mimo administratívneho aparátu a majú schopnosť ovplyvniť politickú voľbu, by mali mať RIA k dispozícii, aby mohli realizovať svoje úlohy v následných procesoch danej intervencie. Transparentnosť je teda rovnako kľúčom k integrite tohto systému.
- **Aplikovať RIA na existujúce aj nové vládne nariadenia.** RIA by sa mala využívať v prípade novelizácie a revízie existujúcich nariadení, pretože sa tým zvýši systematizácia týchto procesov a tiež pravdepodobnosť, že povedú k lepším výstupom.

Zvyšovanie regulatívnej kvality

V roku 1995 Rada OECD vydala Odporúčanie pre zlepšovanie kvality štátnej regulácie. Tento dokument obsahuje aj "kontrolný zoznam" regulatívnej kvality, ktorý formuluje základné požiadavky na vysokokvalitnú reguláciu.

Toto Odporúčanie zahŕňa 10 otázok, ktoré by si tvorcovia politiky mali položiť v prípade každej navrhovanej úpravy (a tiež pri tej existujúcej). Sú nimi tieto:

- Je problém správne definovaný?
- Je konanie vlády opodstatnené?
- Je dané nariadenie najlepšou formou vládnej intervencie?
- Ktorá úroveň vlády je adekvátnou pre dané opatrenie?
- Odôvodňujú prínosy daného nariadenia súvisiace náklady?
- Je spoločenské rozloženie efektov transparentné?
- Je dané nariadenie jednoznačné, konzistentné, zrozumiteľné a prístupné voči jeho adresátom?
- Dostali všetky zainteresované strany príležitosť prezentovať svoje stanoviská?
- Ako sa bude vynucovať jeho dodržiavanie?

Kapitola 2: Hodnotenie rozpočtových a ekonomických dopadov vládnych politík

Návrhy týkajúce sa verejných výdavkov vždy presahujú zdroje, ktoré sú k dispozícii na ich financovanie. Výber medzi alternatívami a stanovenie priorít sú tak nevyhnutnou zodpovednosťou každej vlády. Systematické posúdenie všetkých návrhov spojených s účasťou verejného sektoru spoluvytvára cestu pre správnu politickú voľbu a efektívne vynakladanie peňazí daňových poplatníkov. Technika IA je v tomto smere pomocníkom na strane tvorcov politiky. Je však na mieste pripomenúť argument z kapitoly 1, že IA je len užitočným nástrojom pre účinný a efektívny výkon verejnej politiky a že nie náhradou za proces rozhodovania, ktoré vždy zahŕňa tak technickú analýzu ako aj politickú voľbu. Zostávajúce riadky tejto kapitoly by mal preto čitateľ vnímať v tomto kontexte.

Odhadovanie čistých nákladov intervenčného návrhu je obzvlášť významným aspektom IA. Skúsenosti však ukázali, že hlavný podiel na kvalite rozhodnutí nemá presnosť kalkulácií, ale najmä proces analýzy návrhu od počiatkov jeho formovania. Je mylným predpokladom, že IA je spôsobom, ako produkovať "správne" čísla. Je dôležité, aby administratíva samotná bola schopná identifikovať tak pravdepodobné dôsledky navrhovaného opatrenia ako aj alternatívne spôsoby jeho implementácie.

Napriek tomu má otázka nákladov v modernej dobe špecifický význam. Vlády sú pod stále väčším tlakom hospodáriť s verejnými prostriedkami čo najefektívnejšie. Presmerovanie zdrojov z menej efektívnych oblastí využitia do tých efektívnejších, je dôležitým krokom smerom k zlepšeniu celkovej nákladovej efektívnosti. Znamená to prinajmenšom zníženie nákladov vládnych zásahov.

Maximalizácia nákladovej efektívnosti predpokladá rozšírenie pojmu nákladov - okrem tých priamych sem patria aj ostatné náklady spojené napr. s environmentálnymi a sociálnymi dopadmi. Aj keď tieto otázky pridávajú na zložitosti danej úlohy, nemožno ich obísť, ak má byť hodnotenie dopadov dôsledné.

2.1 Typológia nákladov

Náklady možno rozdeliť do troch základných skupín. Sú to:

- priame náklady na strane vlády, vrátane jej nižších úrovní - náklady poskytovania verejnej služby alebo správy systému štátnej regulácie;
- náklady dodržiavania¹¹ (adaptácie) na strane dotknutých podnikov a občanov - náklady na administratívu a papierovú prácu (t.j. prevádzkové) a náklady kapitálové;
- nepriame náklady pre ekonomiku ako celok, napr. environmentálne a sociálne efekty alebo pokles hospodárskej súťaže, inovácií a investícií.

¹¹ angl. compliance costs

Celkové náklady sú však závislé od množstva faktorov, ktoré treba vziať do úvahy od samého začiatku. Napríklad, je potrebné definovať cieľovú skupinu pre danú verejnú službu či vládne nariadenie, aby sa získala predstava o rozsahu možných efektov, miere podpory alebo rezistencie verejnosti voči novej iniciatíve, ďalej či problému, ktorý sa ňou chce riešiť, by bolo najlepšie čeliť prostriedkami zvyšovania informovanosti (osvetou), zákonnou úpravou alebo priamym poskytovaním služby vládou, pričom každá alternatíva znamená rôzne náklady; a tiež do akej miery nová služba či nariadenie zvýši pracovnú záťaž vládnej administratívy.

Nižšie nasleduje diskusia rôznych foriem takýchto nákladov.

2.1.1 Priame náklady

Zavedenie novej služby, rozšírenie existujúcej služby alebo inšpekčné či donucovacie činnosti spojené s výkonom určitých politík môžu kláŕ požiadavky na dodatočné personálne zdroje. Akékoľvek takéto náklady - či už v dôsledku okamžitého alebo budúceho nábora ďalších pracovníkov - by mali byť kvantifikované. Rovnako aj tvrdenie, že dané opatrenie možno zaviesť v rámci disponibilných zdrojov príslušného verejno-správneho orgánu, by malo byť jednoznačne zdôvodnené: napr. demonštráciou toho, že v dohľadnej dobe dôjde k uvoľneniu kapacít v dôsledku prerušenia alebo zoštíhlenia nejakého iného programu.

Rozhodnutie zredukovať personál v určitej oblasti síce ušetrí na platoch, môže však v prvom roku znamenať náklady v dôsledku redundantnosti a ročné úspory tak môžu byť sčasti vymazané rastom platieb sociálneho zabezpečenia.

Zavedenie novej služby môže znamenať značné počiatkové náklady ako napr. investície do budov a infraštruktúry, investície do stavby závodu a kúpy strojových zariadení, poplatky za právne a konzultačné služby, zaškolenie atď. Taktiež možno rátať s opakovanými nákladmi vo forme dodatočných spotrebných vstupov, ako sú papier, elektrina, telekomunikácie atď.

Kvantifikácia rozpočtových nákladov tiež závisí od akceptovateľnosti a vynútiteľnosti¹² navrhovaného opatrenia. Rôzne politiky zasahujú do rôznych oblastí verejného a podnikateľského života a odlišujú sa aj v nákladoch na ich presadzovanie. Napríklad, opatrenie prinášajúce zvýšenie dávok sociálneho zabezpečenia bude prijaté automaticky (hoci možný nárast podvodov si môže vyžadovať prísnejší monitoring), kým nariadenie ukladajúce priemyselným podnikom povinnosť dodržiavať určité environmentálne štandardy, bude vyžadovať istý stupeň monitoringu a donucovania. Ak si určité opatrenie či nariadenie vyžiada monitoring a donucovanie, je potrebné zodpovedať nasledujúce otázky:

- Aká veľká je cieľová skupina(-y), ktorej sa návrh dotkne, a aké požiadavky to kladie na donucovacie kapacity? Táto otázka by mala pokryť:
 - pravdepodobný stupeň spontánneho dodržiavania;
 - potreby z hľadiska monitorovania dodržiavania;
 - aspekty týkajúce sa rozsahu sankcií a možností ich uloženia.

¹² angl. enforcement

- Aké veľké je bremeno donucovania, ktoré by mali príslušné orgány vykonávať? Malo by sa zohľadniť:
 - či sú účinky jednorazové alebo opakované;
 - stupeň rezistencie verejnosti a či si jej prekonanie vyžiada použitie právnych prostriedkov alebo osvetovú kampaň.
- Ktorých vládnych organizácií sa navrhované opatrenie dotkne a aké je ich stanovisko k jeho životaschopnosti alebo nákladom implementácie?

V súvislosti s tou poslednou otázkou platí, že slabá komunikácia medzi ministerstvami môže viesť k problémom v neskorších štádiách. Je preto podstatné, aby sa konzultovali všetky relevantné ministerstvá hneď od začiatku - minimalizuje sa tým úroveň nepredvídaných nákladov a negatívnych vedľajších účinkov. Pokiaľ ide o priame náklady vlády, nemalo by v zásade dochádzať k neočakávaným efektom; ak sa tak stalo, obvykle to znamená zlyhanie medzirezortného pripomienkovacieho procesu.

Ministerstvo s hlavnou zodpovednosťou za predkladaný návrh musí preto zohľadniť všetky náklady s dosahom na štátny rozpočet, a nie iba vlastné náklady či náklady vládnych agentúr na úseku jeho pôsobnosti. Napríklad, návrh zameraný na prilákanie nadnárodnej výrobnjej spoločnosti prostredníctvom priamej finančnej pomoci je primárnou zodpovednosťou ministerstva hospodárstva vtedy, ak má byť grant poskytnutý z jeho rozpočtovej kapitoly, no môže sa dotýkať aj pôsobnosti ministerstiev zodpovedných za zásobovanie vodou (závod by mohol mať výrazný dopad na kvalitu miestnej vody alebo tlak na vodné zdroje v bezprostrednom okolí) a cestnú sieť (zlepšenie miestnej infraštruktúry je často nevyhnutné pre prepravu priemyselne vyrábaných tovarov). V hre môžu byť aj záujmy ostatných ministerstiev. Každá kvantifikácia nákladov, ktorá ignoruje náklady vzniknuté na strane iných správnych orgánov, bude neúplná, pretože tieto budú musieť poskytnúť stanovisko týkajúce sa nákladov a realizovateľnosti krokov spadajúcich do ich pôsobnosti.

Ďalším aspektom je fakt, že vládne politiky majú všeobecný dopad na celkové hospodárstvo krajiny. Z tohto dôvodu návrh zvýšiť príjmy vlády prostredníctvom dane - napr. z predaja cigariet - môže spôsobiť pokles rozpočtových príjmov v dôsledku výraznejšieho poklesu spotrebiteľského dopytu. Nemožno predpokladať, že spotreba zostane konštantná a príjmy vzrastú. Kvantifikácia zmien príjmov je vždy zložitou operáciou, keďže závisí od predpokladov o budúcom vývoji správania sa konzumentov. Napriek tomu by mali byť prijaté predpoklady jasne formulované, aby sa zohľadnili všetky možné dopady.

Napríklad, ak je rozhodnutie vlády zvýšiť ceny cigariet motivované ochranou verejného zdravia, mali by sa vyčíslit' dlhodobé úspory štátneho rozpočtu, napr. v podobe zníženej miery hospitalizácie. Poukazuje to aj na otázku nepredvídaných dopadov opatrenia, ako napr. priekupníctvo s cigaretami. Tvorcovia politiky by sa mali pokúsiť o zohľadnenie všetkých možných efektov nového opatrenia, aby sa vyhli prekvapeniam v neskoršom štádiu.

2.1.2 Náklady dodržiavania (adaptácie) na strane podnikov a občanov

Pri posudzovaní dopadu určitej intervencie na podnikový sektor je dôležitým rozlišovať medzi rôznymi druhmi bremena z hľadiska toho, či toto vzniká úplne, čiastočne alebo bez pôsobenia daného zásahu. Toto rozlíšenie je o to dôležitejšie, že zdrojom takejto informácie

pre administrátorov môžu byť konzultácie so záujmovými skupinami. Takéto skupiny majú prirodzený dôvod nadhodnocovať prípadné náklady. Môžu sa vyskytnúť prípady, kedy určitý faktor, ktorý sa prezentuje ako náklad, nemá nič spoločné s navrhovaným opatrením a pre to by nemal byť zohľadnený v príslušnej kalkulácii.

Napríklad, všetky podniky majú rutinné administratívne náklady, ako je údržba budovy a odbytová agenda. Opatrenie, ktoré navrhuje, aby všetky budovy zodpovedali minimálnym bezpečnostným štandardom, by spôsobilo náklady niektorým firmám, no bolo by asi nekorektné zdôvodňovať náklady na novú kanceláriu snahou vyhovieť požiadavkám novej úpravy. Ďalší príklad: Podniky potrebujú viesť finančné výkazy pre svoje vlastné účely. Hoci určitá legislatívna úprava môže požadovať, aby sa zber takýchto informácií robil v inom formáte a aby boli tieto verejne prístupné, opäť platí, že administratívne bremeno je len sčasti zapríčinené týmto novým ustanovením. V skutočnosti by požiadavka, aby obchodné spoločnosti zostavovali svoje ročné finančné výkazy podľa medzinárodných štandardov, mala naopak zvýšiť hodnotu firmy, ktorá tak doposiaľ neurobila, a tým jej atraktivnosť pre potenciálnych investorov. Súčasne poskytuje ochranu serióznym firmám pred tými menej serióznymi konkurentmi.

Sú tiež administratívne procedúry, ktoré by mnohé podniky ignorovali, ak by neexistovala zákonná požiadavka či iná forma vonkajšieho tlaku. Nepridávajú na hodnotu žiadnej individuálnej firmy, no môžu byť značným prínosom pre spoločnosť ako celok či dokonca pre firmy ako určitú spoločenskú skupinu. Do tejto kategórie možno zaradiť politiku rovnosti príležitostí, prísne bezpečnostné normy, požiadavka minimálneho veku pre nástup do zamestnania a daňové povinnosti.

Pri zvažovaní možných efektov na biznis, treba klásť nasledovné otázky:

- Ktoré skupiny podnikateľov budú dotknuté?
- Koľkých sa to dotkne?
- Akým spôsobom a v akom rozsahu sa efekty danej politiky prejavia na cieľovej skupine? Táto otázka by mala zistiť:
 - či sú tieto efekty jednorazové alebo opakované;
 - podloženie týchto efektov a stupeň neistoty;
 - dôsledky dodatočných administratívnych nákladov pre rôzne veľkostné skupiny podnikov (nárast bremena môže byť absolútne rovnaký pre všetky veľkostné skupiny, no relatívny dopad na malé podniky bude ďaleko väčší ako v prípade všetkých firiem).
- Aký je pomer nákladov a prínosov vo vzťahu k zdrojovej základni dotknutých podnikov?
- Aký možný dopad to bude mať na konkurenčné postavenie domácich firiem voči zahraničnej konkurencii?

2.1.3 *Nepriame náklady pre ekonomiku a spoločnosť*

Posledná otázka z predchádzajúceho odseku môže mať významné dôsledky pre hospodárstvo vo všeobecnosti. Privádza nás to k otázke sociálnych a ekonomických efektov. Napríklad, redukcie v štruktúre nákladov by zlepšilo konkurenčnú pozíciu exportérov, čo by mohlo viesť k rastu domácej zamestnanosti, rastu obratu, zvýšeniu daňových príjmov vládneho rozpočtu atď. Platí to aj naopak. Avšak efekty znižujúce konkurencieschopnosť možno niekedy vyvážiť prínosmi nového opatrenia. Napríklad, vyvinutie opatrení na zlepšenie podmienok zamestnanosti - za predpokladu, že zodpovedajú miestnym preferenciám - môže mať negatívne dôsledky pre ekonomický rast, no zároveň prinesú zlepšenie kvality života spoločnosti ako celku.

Okrem dopadu na zamestnanosť a ekonomický rast by sa mali posúdiť aj environmentálne vplyvy. Pozornosť by sa mala zamerať na nasledujúce otázky:

- Aké sú dôsledky navrhovaného opatrenia z hľadiska spotreby energie a využitia dopravy?
- Aké sú dôsledky navrhovaného opatrenia z hľadiska miery znečistenia životného prostredia (vody, vzduchu alebo pôdy)?
- Aké sú dôsledky pre verejné zdravie?
- Aké sú dôsledky návrhu z hľadiska nárokov na disponibilné územie?

Vezmime si príklad návrhu opatrenia, ktoré ukladá značné daňové bremeno na vlastníkov osobných vozidiel s cieľom zvýšiť rozpočtové príjmy. Ak je miera zaťaženia nadmerne vysoká, môže dôjsť k nasledovnému:

- poklesne počet nákupov nových vozidiel (čo následne vymaže príjmy z vyššej dane);
- nebude možné uspokojiť rastúci dopyt po dodatočnom objeme výkonov verejnej hromadnej dopravy, ktorá už pracuje pri plnom využití kapacít, čo povedie k zákaznickej nespokojnosti na strane verejnosti;
- vzrastie priemerná doba životnosti osobných vozidiel, čo povedie k rastu miery nehodovosti;
- rast počtu starších vozidiel tiež vedie k vyššiemu znečisteniu emisiami v čase, keď je toto už veľmi vysoké.

Na druhej strane, opatrenie, ktoré vedie k rapidnému nárastu počtu áut na cestách bez súčasne zvýšeného úsilia v oblasti politík ovplyvňujúcich kapacity cestnej siete a verejnej dopravy, môže viesť k vážnemu preťaženiu dopravného systému s negatívnymi účinkami na podniky a kvalitu života jednotlivcov - tak z hľadiska dlhšieho prepravného času ako aj znečistenia.

Nastolenie vyššie uvedených otázok by aspoň mohlo zabezpečiť, že nedôjde k záporným konkvenciám. Samozrejme, praktická odpoveď na tieto otázky bude určite ťažšia ako ich nastolenie. Avšak aj napriek tomu, že spomínané efekty nie je ľahké kvantifikovať, skúsenosti

z iných krajín by mohli poslúžiť pri hodnotení dopadov takéhoto návrhu. Takmer všetky intervenčné nástroje sú spojené s nezamýšľanými nákladmi a prínosmi. Je preto dôležité nastoliť čo možno najviac otázok v navrhovacej fáze, aby sa tieto nezamýšľané efekty identifikovali a včas zohľadnili.

2.2 Vykonanie objektívneho IA

Hoci IA pomáha ušetriť peniaze z dlhodobého hľadiska, samo osebe môže byť nákladnou záležitosťou. Je teda potrebné starostlivo zabezpečiť, aby bolo IA dobrou investíciou. Je nezmyselným uskutočniť také hodnotenie, ktorého náklady sú v nepomere k účinkom posudzovaného opatrenia alebo nariadenia. Ďalej, aby sa zaistila objektívnosť, všetky IA by mali mať konzistentný formát, aj keď väčšie kapitálové investície si vyžadujú súhrnnejšie štúdie.

Je taktiež zásadnou požiadavkou, aby odhady nákladov v rámci IA bolo čo možno najrobustnejšie a obstáli tak aj pred analýzou a posudkami iných odborníkov. Zároveň musia byť k dispozícii politikom v prehľadnom formáte.

Nasledujúci zoznam otázok je v tomto smere dôležitý z hľadiska zabezpečenia, aby tí, čo rozhodujú, mohli prijať informované rozhodnutie.

- Sú politici ochotní obetovať značné krátkodobé náklady v prospech značných dlhodobých prínosov? Politikov trápi hlavne to, čo sa deje v rámci ich volebného obdobia, aj keď efekty vládnych politik často tento horizont presahujú. Určitá vláda môže zaujať rezervovaný postoj pri schvaľovaní opatrenia, ktoré počíta s čistými nákladmi práve v období jej úradovania s tým, že prínosy sa začnú materializovať až v čase nástupu novej vlády k moci. V časoch hospodárskej krízy je takáto rezervovanosť ešte pravdepodobnejšia. Vlády sa teda často sústredia na krátkodobé priority, ktoré majú šancu zvýšiť ich popularitu.
- Zohľadnili sa všetky dlhodobé a krátkodobé efekty? Vezmime si príklad, v ktorom súkromná stavebná firma súhlasí s výstavbou mosta za obdobie piatich rokov, po ukončení ktorej sa vláda zaviazala, že počas 20 rokov bude platiť ročný poplatok za využívanie mosta verejnosťou. Náklady na starne vlády sú počas prvých 5 rokov nulové, avšak dlhodobé náklady môžu byť značné. Je potrebné ich zvýrazniť. Na druhej strane, niektoré prínosy - napr. tie spojené s kontrolou znečistenia životného prostredia - vystúpia do popredia až v dlhodobom horizonte.
- Boli dlhodobé a krátkodobé efekty riadne vykalkulované? Keďže prínosy a náklady, ku ktorým dôjde v budúcnosti, majú nižšiu súčasnú hodnotu ako tie prítomné, príslušné hodnoty je potrebné diskontovať, aby odrážali tento rozdiel. Výber najvhodnejšej diskontnej miery je veľmi dôležitý a je predmetom neutíchajúcej debaty medzi ekonómami. Touto témou sa stručne zaoberáme v nasledujúcom odseku.

2.3 Diskontovanie (čistá súčasná hodnota)

K dispozícii je niekoľko metód diskontovania. Detailnejšie informácie možno nájsť v štandardných učebniciach finančnej analýzy. Avšak tou najpoužívanejšou pre porovnanie alternatív je výpočet čistej súčasnej hodnoty (ČSH). Jej podstatou je odhad *čistých* príjmov (alebo kvantifikovaných výnosov) určitého projektu alebo opatrenia, ich následné diskontovanie zodpovedajúcou úrokovou mierou a napokon porovnanie s počiatocnými nákladmi. Preferenčnou voľbou je tá s najvyššou kladnou ČSH.

Súčasná hodnota budúcich výnosov (prínosov) sa vypočíta podľa vzorca:

$$1/(1+r)^n$$

kde r je úroková miera a n je časové obdobie (počet rokov), po uplynutí ktorého začína tok príjmov. Ak ČSH je kladné číslo (čisté súčasné výnosy prevyšujú čisté súčasné náklady), možno takto ohodnotený návrh zahrnúť medzi odporúčania.

Diskontovanie je opakom zloženého úrokovania, ktoré vychádza z čísla obsahujúceho už zložený úrokový komponent. Dôležitým krokom je však stanovenie vhodnej úrokovej miery - nižšie nasleduje stručná diskusia troch rôznych možností:

- Niektorí ekonómovia argumentujú, že nákladom obetovanej príležitosti¹³ pri vládnom rozhodnutí investovať do určitého opatrenia či projektu je pokles príjmov z úrokov, ktoré by sa získali, keby sa disponibilná hotovosť použila na zníženie vládneho dlhu. Tvrdia, že diskontná úroková miera by sa mala rovnať úrokovej miere vzťahujúcej sa na vládny dlh (t.j. dlhovú službu).
- Ďalší oponujú, že by sa mala použiť skôr vyššia diskontná miera, pretože znížená úroková miera, pri ktorej si vláda požičiava, nezohľadňuje skutočnosť, že daňoví poplatníci nesú reziduálne riziko vládnych investícií - najmä to, že predajom vládnej obligácie získavajú veritelia. Takáto kritika podporuje uplatnenie komerčnej úrokovej miery, pri ktorej sa požičiava na finančnom trhu.
- Iným argumentuje, že kvôli nutnosti zohľadňovať sociálne efekty by mala byť vláda príležitostne pripravená investovať aj pri nižších mierach návratnosti, ako vyžaduje úroková obsluha vládneho dlhu. Zástancovia tohto názoru tvrdia, že by sa preto mala určiť nižšia sadzba, ktorá je známa ako tzv. spoločenská úroková miera. Slabinou tejto pozície je, že to môže vládu motivovať k investíciám vtedy, keď by sa tie isté zdroje dali alokovať inde (buď verejným alebo súkromným sektorom) pri vyššej miere návratnosti.

Argumentácia pre výber vhodnej diskontnej úrokovej miery je podobná a zložitá. Tým presahuje rámec tejto publikácie, no možno si ju hlbšie preštudovať v štandardných učebniciach alebo odborných článkoch na danú tému.¹⁴ Hlavnou pointou na tomto mieste je, že náklady a prínosy počas dlhšieho časového obdobia treba oceňovať pri konštantných (súčasných) hodnotách, nie v bežných cenách.

¹³ angl. opportunity cost

¹⁴ Pozri tiež článok "Public Investment in EU Member States: Budgetary Management Discounting and the Cost of Capital" od Michaela Spackmana, publikovaný v *Journal of Budgeting* (OECD, 2000).

2.4 Nech je všetko kvantifikované!

Kvalitatívne hodnotenie prínosov a nákladov môže byť celkom užitočnou pomôckou pre tvorcov politiky pri prijímaní takých rozhodnutí, ktoré budú mať - po zvážení všetkých faktorov - čistý prínos pre spoločnosť ako celok. Tam, kde nie sú analytické zručnosti dobre rozvinuté, bude asi nevyhnutné spoliehať ďaleko viac na kvalitatívne ako na kvantitatívne hodnotenia. Platí však, že peňažné ohodnotenie intervenčných efektov - tam, kde je realizovateľné - značne napomáha rozhodovaciemu procesu tým, že ustanovuje ľahko rozpoznateľné poradie.

Nie je možné navrhnuť systém schopný zachytenia všetkých nákladov a prínosov akejkoľvek politiky. IA si vyžaduje, aby sa pracovalo s viacerými predpokladmi, a je často spojené so značnou mierou neistoty. Túto neistotu možno sčasti vykompenzovať tým, že sa vo vysvetľujúcich poznámkach k predkladanému návrhu uvedú informačné zdroje a prijaté predpoklady (východiská). Medzi najdôležitejšie požiadavky na prevedenie IA patrí jednak dobre informované a triezve zváženie alternatívnych možností vo svetle dobre zadefinovaných cieľov danej intervencie a jednak zohľadnenie tých faktorov, ktoré nemožno explicitne vyjadriť v peňažných jednotkách, i tých, ktorých hodnotu možno jednoznačne stanoviť.

Okrem analýzy priamych dôsledkov navrhovaného projektu alebo programu verejných výdavkov existuje množstvo ďalších analytických techník, ktoré sa dajú využiť. Dve z najčastejšie využívaných sú analýza nákladov a prínosov a analýza nákladovej efektívnosti. Sú predmetom diskusie v nasledujúcich odsekoch¹⁵.

2.4.1 Analýza nákladov a prínosov (*cost-benefit analysis, CBA*)

Najsúhrnnejšou formou oceňovania je CBA, ktorá počítá nie len s nákladmi a prínosmi, ktoré majú trhovú hodnotu, ale aj s ďalšími ako sú napr. dopady na životné prostredie, voľný čas alebo spotrebiteľská nadhodnota¹⁶. Platí však, že intervencia, ktorá prejde testom CBA, by sa nemala automaticky implementovať. CBA pomáha tvorcom politiky stanovovať priority, no keďže verejné zdroje sú obmedzené, vždy budú existovať určité strategické či iné širšie otázky, ktoré nie je možné zahrnúť do numerickej kalkulácie.

Zatiaľ čo platí, že CBA by sa dala reálne aplikovať na všetky verejno-politické rozhodnutia, jej konkrétna forma by mala vychádzať z praktického úsudku v otázke primeranosti a nákladov. Hlavné intervenčné nástroje by mali prejsť CBA svojich hlavných komponentov tak, aby bolo možné vylúčiť tie, ktoré nie sú primerane zdôvodnené. Napríklad, analýza vládnej iniciatívy v oblasti verejnej hromadnej dopravy zahŕňajúcej investície do cestnej siete, autobusového, električkového a vlakového parku by mohla byť prínosnou, no ak povedzme električky a autobusy súťažia o rovnaký segment cestujúcich, tá menej atraktívna z týchto dvoch prepravných služieb by mala byť zredukovaná alebo zrušená. Na druhej strane spektra: návrh zvýšiť zamestnanosť na úrade sociálneho zabezpečenia v regióne s dramatickým nárastom miery nezamestnanosti by nemal vyžadovať toľko hodnotiaceho úsilia. Informáciu o

¹⁵ Odseky o "analýze nákladov a prínosov" a "analýze nákladovej efektívnosti" sú prevzaté najmä z príspevku "Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making" od W. Kip Viscusiho zo zbierky *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries* (OECD, 1997). Úplnejšiu prezentáciu týchto a ďalších analytických techník možno nájsť práve v tejto publikácii.

¹⁶ angl. consumer surplus

výške nákladov by malo byť schopné na požiadanie dodať ministerstvo zodpovedné za sociálne zabezpečenie.

Tým najpríťažlivejším na CBA je to, že ňou možno zhodnotiť široký okruh účinkov určitej politiky. Môžu sa však vyskytnúť ťažkosti s dostupnosťou súhrnných údajov, nedostatkom analytických zručností či rozpočtovými obmedzeniami. Vo väčšine sfér verejnej politiky - ako sú zákon a poriadok, obrana, zamestnanosť, regionálna politika, priemyselná politika, vzdelávacia politika, zdravotníctvo či verejná správa - je len zriedkakedy možné explicitne vyjadriť hodnotu výstupov. Z týchto dôvodov možno uplatniť síce menej súhrnné avšak aj menej zložité a časovo náročné techniky, ako sú analýza nákladovej efektívnosti alebo finančná analýza (porovnávanie účinkov alternatívnych variantov na cash flow vlády).

2.4.2 Analýza nákladovej efektívnosti (*cost-effectiveness analysis, CEA*)

CEA kalkuluje objem nákladov na jednotku prínosov bez toho, že by priradzovala peňažnú hodnotu takým cieľom, ako sú napr. rovnosť šancí, pokles miery úmrtnosti či zlepšenie kvality výživy. Tento prístup eliminuje obtiažnosť pokusov vyjadriť všetky prínosy explicitne a súčasne poskytuje porovnanie nákladov rôznych spôsobov plnenia určitého cieľa. Následne možno uskutočniť voľbu podľa toho, ktorý z predložených variantov (pričom všetky vedú k rovnakým alebo podobným účinkom) zodpovedá preferenciám. Ponúka index *relatívnych* nákladov pre spoločnosť rôznych variantov realizácie určitej politiky.

Hoci meranie nákladovej efektívnosti má určité obmedzenia, ktoré neumožňujú z analýzy vyvodiť jasné dôsledky pokiaľ ide o stanovenie optimálnej politiky, vyjadrenie nákladov na jednotku dosiahnutých prínosov odráža tak pozitívne ako aj negatívne efekty určitej intervencie. Tým ponúka užitočné usmernenie pokiaľ ide o relatívne kvality rôznych opatrení. Hoci skutočnosť, že niektorá politika vykazuje nižšie náklady na jednotku prínosov ako iná ešte neznamená, že je aj nevyhnutne tou najlepšou¹⁷, prijímatelia rozhodnutí môžu využiť tieto výstupy merania v spojení s vlastnou predstavou hodnoty sledovaného cieľa na to, aby vybrali tie nákladovo najefektívnejšie opatrenia. Inými slovami, tvorcovia politiky sú zodpovední za prevedenie implicitnej CBA s využitím výsledkov CEA na podporu svojho úsudku.

Navyše, tento typ analýzy môže tiež pomôcť pri výbere opatrení na základe toho, že spadajú do pásma prijateľnosti. Vtedy možno hovoriť o voľnejšej verzii CBA, v ktorej chýba presné stanovenie onej ťažko vyčísliteľnej hodnoty prínosov. Ide tu skôr o snahu uistiť sa, že daná intervencia je primeraná vo vzťahu k takýmto prínosom. Napríklad, opatrenie, ktoré zníži počet úmrtí na rakovinu o 40 ročne pri nákladoch 50 000 Euro na jedného pacienta, by mohlo byť príťažlivým riešením, zatiaľ čo každý návrh prevyšujúci 100 000 Euro na pacienta by sa dal považovať za príliš nákladnú voľbu. Takže ak sa na základe CEA prišlo k záveru, že náklady určitého opatrenia na zníženie počtu prípadov rakoviny spadajú do určitého pásma tolerancie, navrhnuté opatrenie by mohlo dostať zelenú.

Meranie nákladovej efektívnosti majú najlepšie uplatnenie vtedy, keď sú vládne ciele definované natoľko široko, že je možné porovnávať viaceré možné varianty intervencie v prospech ich dosiahnutia. Často poskytuje užitočné usmernenie pokiaľ ide o relatívnu

¹⁷ Napríklad, je veľmi nepravdepodobné, aby program v oblasti zdravotníctva, ktorý by priniesol úžitok 100 ľuďom pri nákladoch 50 000 Euro na obyvateľa, bol posúdený ako atraktívnejší ako alternatívny program prínosný pre 200 ľudí pri nákladoch 75 000 Euro na obyv.

efektívnosť fungovania určitých opatrení a tiež príležitostí pre alokáciu zdrojov s cieľom maximalizovať ich čistý výnos. Tento typ analýzy však nemôže spochybniť opodstatnenosť určitého intervenčného cieľa. Želateľnosť dosiahnutia určitého cieľa berie ako niečo dané bez toho, aby sa kládla otázka, prečo je voľba daného cieľa nevyhnutná. Jej úlohou je nájsť najlacnejšiu cestu k tomuto cieľu. Jedinými nástrojmi intervencie, ktoré sú vylúčené z úvah, sú tie, ktoré sú jednoznačne menej želané pri plnení želaného cieľa, t.j. tie, ktoré znamenajú menší prínos pri vyšších nákladoch. Musí preto existovať široký konsenzus v tom, že nasadenie tohto typu testu slúži hodnotnému účelu.

2.5 Kvantifikácia nákladov

Kvantifikácia nákladov by mala pokryť prevádzkový kapitál a opakované náklady. Ak určitá politika počíta s tvorbou kapitálových aktív, tak aj príjmy z ich používania by mali byť kvantifikované. Je nevyhnutné zohľadniť *všetky* náklady vrátane miezd a plátov, údržbu a opravy, investičné náklady a náklady obetovanej príležitosti aj pri takých aktívach, ktoré sa už využívajú.

Ako už bolo spomenuté na inom mieste, niektoré opatrenia sa lepšie posudzujú cez prizmu určitého typu analýzy a často je nevyhnutné spoliehať sa viac na kvalitatívne než kvantitatívne hodnotenia. Ak nemožno kvantifikovať všetky náklady alebo prínosy, môže sa stať, že určitý variant sa zdá byť najlepším, keď sa vezmú do úvahy iba údaje o tokoch hotovosti, hoci iná možnosť vykazujúca nižší cash flow by priniesla dodatočné efekty či náklady, ktoré nesúvisia s vývojom hotovosti. Keď k tomu dôjde, potom je treba výsledky analýzy prezentovať v takej podobe, aby zodpovední ministri mohli posúdiť, či v prípade voľby alternatívneho variantu dodatočné nehotovostné prínosy (alebo nižšie nehotovostné náklady) sú hodné straty vo forme peňažnej hotovosti. Znečistenie životného prostredia je v tejto súvislosti dobrým príkladom, keďže zahŕňa spoločenské náklady, ktoré sa nedajú presne vyčíslieť. Hodnotenie by malo obsahovať také informácie, ktoré by umožnili tým, čo rozhodujú, posúdiť, či rozdiely medzi nákladovo váženými čistými prínosmi alternatívnych projektov sú kompenzované rozdielmi v ich účinkoch na životné prostredie.

2.6 Ďalšie významné faktory okrem numerickej kalkulácie

Pri prevádzaní kvantifikácie nákladov je potrebné vyhnúť sa preceňovaniu úlohy numerickej kalkulácie. Napríklad, stanovenie vhodnej diskontnej úrokovej miery je naozaj dôležité, no existuje isté nebezpečenstvo, že takáto numerická kalkulácia vytvára ilúziu presnosti a úplnosti. Sú totiž aj mnohé iné dôležité otázky, napr. stanovenie jasných cieľov, vyhýbanie sa nadmernému optimizmu a komplexná analýza rizika. Optimistické tendencie a miera rizika si zasluhujú o niečo hlbšiu diskusiu.

Dôležité aspekty hodnotenia budú nevyhnutne spojené s predpokladanými budúcimi výstupmi a udalosťami. Tieto predpoklady musia byť realistické, či už sa týkajú úrovne cien, nákladov, rastu trhu alebo akéhokoľvek iného faktora. Vždy musia byť jednoznačne uvedené v dôvodovej správe. Kde je to možné, predpoklady (východiská) by mali byť založené na analýze výkonnosti určitého nástroja v minulosti - v časoch dobrých i zlých - a dôkladnom štúdiu budúcich trendov. Je dôležité zohľadniť možnosť optimistického skreslenia projektovaných nákladov a prínosov.

Realistické predpoklady síce znižujú avšak neodstraňujú vplyv faktora neistoty v rozhodovacom procese, z čoho vyplýva aj riziko, že rozhodnutia prijaté na základe určitého hodnotenia sa môžu ukázať ako mylné. Dobré IA vždy zvýrazní tie elementy, ktoré sú neisté, takže prijímatelia rozhodnutí sú si vedomí rizík spojených so schválením - alebo odmietnutím - určitého opatrenia. Aby sa minimalizovalo riziko, mala by existovať stratégia pravidelnej revízie, v rámci ktorej sa posúdia dosiahnuté výstupy vo svetle referenčných predpokladov a cieľov takým spôsobom, aby mohlo dôjsť k čo najrýchlejšej korekcii chybného rozhodnutia. Malo by to byť zárukou toho, že rozpočtové a ekonomické problémy sa zminimalizujú.

Napokon, v súvislosti so skutočnými zdrojmi financovania treba zdôrazniť, že poskytnutie zahraničnej pomoci pre určitý projekt či opatrenie nesmie viesť k poľaveniu v rigoróznosti hodnotenia oproti prípadom, kedy sa externou asistenciou nekalkuluje. Zahraničná pomoc je národným zdrojom a musí sa využívať rovnako efektívne a účinne ako iné zdroje. Toto je obzvlášť dôležité, pretože zahraničné financovanie býva dostupné len krátkodobo, zatiaľ čo administratívne náklady sú dlhodobé. Ďalej treba poznamenať, že tvorcovia politiky by mali vyjadrovať uspokojenie len vtedy, keď sú tieto zdroje vynakladané čo najefektívnejším spôsobom a neutrácajú sa na programy, ktorých prínosy nezodpovedajú kvalite iných alternatív.

Príklady možno hľadať tam, kde Európska únia (EÚ) očakáva od svojich členských štátov nákladovo čo najefektívnejšie zaobchádzanie s kofinančnými zdrojmi EÚ. Napríklad, nariadenia o štrukturálnych fondoch ustanovujú, že "s cieľom čo najefektívnejšieho využitia budú komunitárne štrukturálne operácie vždy predmetom predchádzajúceho posúdenia, monitoringu a ex post evaluácie ich efektov na špecifické štrukturálne problémy."¹⁸ Tie isté nariadenia zároveň vyžadujú, aby boli Komisii predložené analýzy nákladov a socio-ekonomických prínosov mnohých projektov ťažiacich z pomoci EÚ. Viac informácií na túto tému možno nájsť na príslušnej webstránke Európskej komisie.¹⁹

2.7 Závěry

Táto kapitola sa sústredila na faktory, ktoré pomáhajú doceliť, že hodnotenie nákladov bude čo možno najdôslednejšie, aby tvorcovia politiky mali čo možno najlepšiu predstavu o možných nákladoch a prínosoch. Treba však rešpektovať, že v mnohých prípadoch sa IA nebude prevádzať hladko kvôli rôznym obtiažnostiam, ktoré sú spojené s hodnotiacim procesom a/alebo nedostatkom kvalifikovaných mikroekonómov. Existuje nebezpečenstvo, že ťažkosti tohto druhu budú odrádzať najmä politikov alebo zamestnancov administratívy od prevádzania IA.

Ako bolo konštatované na samom začiatku tejto kapitoly, odhad čistých nákladov určitého intervenčného návrhu je obzvlášť významným aspektom IA. Skúsenosti však ukazujú, že ten najväčší podiel na kvalite intervenčných rozhodnutí nemá presnosť kalkulácií, ale skôr

¹⁸ Article 6.2, *The Framework Regulation*, Council (EEC) No. 2081/93.

¹⁹ Pozri publikáciu *Good Practice Guidelines for the Management of the Evaluation Function* ("Osvedčená prax riadenia evaluačnej funkcie") na <http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/goodpracticeen.htm>. Toto metodické usmernenie odkazuje na viaceré publikácie EK v tejto oblasti, vrátane *Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Projects* ("Sprievodca analýzou nákladov a prínosov väčších projektov"), ktorý možno získať od Evaluation Unit DG XVI tel.: 295.16.85 / 295.72.79. Tento sprievodca je síce špeciálne navrhnutý pre úradníkov Komisie, ktorí nie sú špecialistami na CBA, ponúka však aj niektoré užitočné informácie pre externých expertov, ktorí chcú porozumieť špecifickým informačným potrebám Komisie ohľadom nákladov a prínosov navrhovaných projektov.

aktivita spojená s analýzou daného návrhu od jeho zrodu. Aj keď ide o naozaj zložitú problematiku, platí, že množstvo dôležitých faktorov možno podchytiť relatívne ľahko. Patrí sem stanovenie jasných cieľov, zníženie optimistické skreslenia a dôkladná analýza rizika.

Napokon, treba povedať, že aj to najlepšie prevedené IA bude zbytočné, ak ho tvorcovia politiky nebudú používať ako svoj nástroj. Je opäť na mieste zopakovať, že tu ide najmä o určitú pomôcku pre uváženejšie rozhodovanie a že táto nikdy nebude náhradou za nutnosť voľby a stanovenia priorit, čo je zodpovednosťou každej vlády, ktorej sa nemožno vyhnúť.

Kapitola 3: Konzultačný proces v rámci IA

Konzultácie boli vždy uznávaným prostriedkom pri vytváraní konsenzu, diskusii nápadov, akceptovateľnosti nových návrhov, hľadani nákladovo efektívnych riešení a zvyšovaní transparentnosti rozhodovacieho procesu. Uznáva sa, že dobrá správa vecí verejných je do značnej miery založená na fungujúcich konzultačných mechanizmoch, ktorých rešpektujú všetky zúčastnené strany.

Napriek tejto všeobecnej akceptácii niektorí predstavitelia verejnej správy a politici často vnímajú konzultácie so zainteresovanými stranami ako kapituláciu voči moci. Sú často naozaj vnímané ako prekážka prijímaniu optimálnych a jasných politických alebo manažérskych rozhodnutí, ktorá značne spomaľuje rozhodovacie procesy. Samozrejme, zle zmanažované konzultácie môžu naozaj viesť ku všetkým vyššie uvedeným negatívnym dopadom. Avšak platí, že dobre pripravené a riadené konzultácie zlepšujú informačnú základňu rozhodovania a zvyšujú šance pre dosiahnutie konsenzu a efektívnych riešení. Navyše, takéto konzultácie znižujú pravdepodobnosť neskorších zmien či dokonca stiahnutia určitého nástroja z platnosti, pretože bol tento dizajnovaný pri nesprávnych východiskových predpokladoch alebo nedostatočných informáciách.

Táto kapitola sa sústreďí na konzultácie ako nástroj zhromažďovania informácií pre účely prevedenia IA. Konzultácie v širšom kontexte, napr. v zmysle podpory demokratických hodnôt, zvyšovania politickej priechodnosti a transparentnosti, nie sú predmetom tejto kapitoly.

3.1 Prečo konzultovať

Cieľom konzultácií je - ako v prípade ostatných metód a techník používaných v rámci IA - zlepšiť analytickú bázu vládneho rozhodovania a za týmto účelom zhromažďovať informácie o všetkých dôsledkoch vládnych rozhodnutí, nech už ide o investičné opatrenie, nový zákon či možné dodatky k zákonom existujúcim. Želaná informácia by nemala obsahovať len možný dopad na štátny a miestne rozpočty ale aj dopad na rôzne spoločenské skupiny, ekonomických aktérov atď. Napríklad, nové daňové zákony, investičné pravidlá, environmentálne ustanovenia či predpisy v oblasti ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci budú mať pravdepodobne veľký dopad na malé a stredné podniky a trh práce, no môžu mať aj vedľajšie účinky na iné sociálne skupiny. Obzvlášť teda platí, že konzultácie by mali pomôcť detekovať nezamýšľané vedľajšie efekty, keďže tieto môžu viesť k neočakávaným nákladom vo fáze implementácie daného nástroja.

Štátni zamestnanci pripravujúci podklady pre vládne rozhodnutie - nech už sú akokoľvek informovaní - nikdy nebudú disponovať úplným obrazom všetkých možných dôsledkov nového intervenčného nástroja, najmä pokiaľ je tento komplexnej povahy. Navyše, štátni úradníci vyvíjajúci daný nástroj sú obvykle zamestnancami príslušných odborov na ústredných ministerstvách a teda zväčša nie sú v takej pozícii, aby boli schopní súhrnne posúdiť problémy, ktoré môžu vyjsť na povrch vo fáze implementácie.

Často sa stáva, že štatistické údaje o oblasti, ktorá má byť predmetom štátnej regulácie, nie sú dostatočné a okamžité dostupné a taktiež predchádzajúce skúsenosti alebo zodpovedajúce výsledky rezortného výskumu sú len zriedka k dispozícii. Rovnako nie je k dispozícii dostatok pracovníkov kvalifikovaných pre výkon IA alebo CBA. Ak sú administratívne kapacity stále slabé, údaje zozbierané prostredníctvom konzultácií môžu byť hlavnou informačnou základňou IA.

Konzultácie s ostatnými ministerstvami už do značnej miery túto informačnú bázu vylepšujú. Konzultácie medzi rôznymi úrovňami vlády (vrátane exekutívnych administratívnych orgánov) sú nevyhnutné, ak má mať daný nástroj dopad na ich rozpočty, procedúry, pracovnú záťaž atď. MVO (napr. asociácie zamestnávateľov, odbory, environmentálne organizácie apod.) ako aj akademická obec (v závislosti od konzultovanej témy) môže často disponovať chýbajúcimi informáciami či dokonca štatistikou. Informácie zhromaždené v rámci rokovaní so záujmovými skupinami môžu byť skreslené, keďže tieto obhajujú záujmy špecifickej spoločenskej skupiny. Toto skreslenie musia zodpovední štátni úradníci vyvažovať starostlivým skúmaním a overovaním poskytnutých údajov.

V prípade evaluácie existujúceho nástroja sú konzultácie nevyhnutné pre zabezpečenie jeho reálneho dopadu. Tieto konzultácie by mali zahŕňať implementačnú zložku administratívy, adresátov a tých, ktorých sa daný nástroj priamo alebo nepriamo dotkne. S cieľom získať konštruktívnu (skôr ako deštruktívnu) spätnú väzbu od rôznych adresátov, mala by sa ich priama skúsenosť s príslušným nástrojom vziať do úvahy ako hodnotný zdroj informácií pre jeho evaluáciu a taktiež pri zvažovaní jeho možných úprav.

3.2 Kedy konzultovať

Konzultácie by mali byť zabudovanou súčasťou všetkých foriem IA, ako sme ich opísali v kapitole 1, menovite: IA pre voľbu nástroja, IA navrhovaného nástroja a IA pre evaluáciu nástroja.

Všeobecnou zásadou je, že konzultácie by mali začať v čo možno najskorších fázach tvorby určitého intervenčného nástroja. Mali by vždy prebehnúť skôr, ako sa prijme konečné rozhodnutie. Aby konzultácie priniesli naozaj užitočné informácie, zodpovedné ministerstvo by malo na svojej iniciatíve pracovať s dostatočným predstihom pred začiatkom konzultácií, ktoré musí navyše dôkladne pripraviť.

Konzultácie by sa nikdy nemali používať ako zdôvodnenie už prijatého rozhodnutia. Konzultovať iných bez ochoty vziať získané informácie do úvahy a seriózne ich posúdiť je plytvaním času a obvykle býva výsledkom nielen zle navrhnutý nástroj ale aj zhoršenie vzťahov s tými, ktorí sa konzultujú.

Malo by sa stať bežnou praxou začínať konzultácie v rámci verejnej správy a medzi všetkými jej úrovňami a až po zohľadnení výsledkov týchto konzultácií ďalej konzultovať MVO a širšiu verejnosť.²⁰

²⁰ V našej verejno-správnej praxi sa zvykne používať termín "medzirezortné pripomienkovacie konanie" pre konzultácie v rámci vládnej administratívy a "verejná diskusia" pre širšie konzultácie s MVO a verejnosťou - pozn. prekladateľa.

Ak sa IA týka výberu intervenčného nástroja, t.j rozpracovania a komparatívneho zhodnotenia možných alternatív, konzultácie by sa mali uskutočniť až po tom, čo zodpovedné ministerstvo navrhlo a načrtlo možné varianty (pozri príklad nižšie). Tieto varianty, ich realizovateľnosť a pravdepodobné dopady sú následne predmetom konzultácií.

Ak je účelom IA posúdenie možných dopadov navrhovaného nástroja, potom by mali byť konzultácie priebežným procesom v rámci administratívy. Každá časť alebo kapitola zákona, nástroja, by mala byť prediskutovaná so všetkými ostatnými administratívnymi orgánmi, ktoré pôsobia v príslušnej oblasti štátnej regulácie.

Ak sa rozhodlo, že konzultácie prebehnú aj mimo administratívy, napr. s MVO a/alebo akademickou obcou, tým najneskorším termínom pre ich uskutočnenie by malo byť obdobie pred tým, ako sa zvolený variant alebo návrh dostane na stôl šéfa zodpovedného ministerstva, ktorý má schváliť jeho predloženie na rokovanie rady ministrov. Dobrá prax konzultácií by si vyžadovala ich skoršie odštartovanie, aby sa zabránilo prípadnému vráteniu nástroja na zásadné prepracovanie z kontrolných dôvodov alebo kvôli nesprávne zvoleným východiskovým predpokladom. Je bežnou praxou obrátiť sa na externých odborníkov v prípade, ak v rámci pripomienkovacieho konania vyvstanú špecifické otázky týkajúce sa dopadu daného balíka vládnych opatrení.

Konzultácie v kontexte evaluácie (vyhodnotenia) existujúceho nástroja sú definované načasovaním evaluácie, ktorej prevedenie je ustanovené zákonom alebo rozhodnutím vlády či parlamentu.

3.3 Ako konzultovať

Všetky konzultácie musia prebiehať transparentným spôsobom. Musí byť preto náležité zdokumentované, kto bol konzultovaný, otázky, ktoré boli predmetom konzultácií, a výsledky, ku ktorým konzultácie dospeli.

Tí, ktorí boli konzultovaní, musia o tom obdržať písomnú informáciu. Zodpovedná zložka administratívy musí zabezpečiť príslušnú dokumentáciu. Tá by mala obsahovať - v závislosti od účelu IA - buď popis variantov intervencie alebo návrh zákona či projektovú dokumentáciu a navyše aj vymedzenie hlavných tém konzultácií a špecifických otázok s tým súvisiacich. Tieto témy a otázky by mali byť zoskupené a zacielené na rôzne skupiny/osoby, ktoré sa majú konzultovať. Napríklad, môže ísť o otázky spojené s implementáciou a vynucovaním zacielené na vykonávateľov daného opatrenia (polícia, colné úrady atď.); otázky ohľadom životaschopnosti a nákladov pre poisťovacie spoločnosti alebo verejno-prospešné organizácie a otázky týkajúce sa výberu preferovaného spôsobu implementácie a dodatočného bremena pre MVO atď.

Konečný termín pre predloženie pripomienok by mal dostatočne zohľadniť to, aby adresáti intervencie mali dostatok času na zber dodatočných informácií. MVO obvykle potrebujú prediskutovať svoj postoj v rámci ich členskej základne, vykonávacou administratívou, napr. okresnými alebo miestnymi úradmi a mali by byť schopné konzultovať danú problematiku so zodpovedným personálom.

Takýto realistický deadline by tiež mohol pomôcť zvýšiť pravdepodobnosť zozbierania všetkých užitočných informácií, ktoré konzultované strany môžu poskytnúť. Je bežné, že tí,

ktorých by sa mala daná vládna intervencia dotknúť, budú chcieť ovplyvniť dané opatrenie či nariadenie tým, že predložia argumenty podložené reálnymi číslami. Príprava takýchto údajov im môže zaberať určitý čas, no ak ide o dôležitú problematiku, títo adresáti sú ochotní investovať čas nevyhnutný pre získanie informácií, ktoré môžu byť pre prijímateľov vládnych rozhodnutí veľmi užitočné.

Príklad konzultácií za účelom IA pri výbere nástroja a pri jeho dizajnovaní:

Cieľ: Zníženie počtu dopravných nehôd (obvykle formulovaný ministrom/vládou/koaličnou zmluvou)

Možné varianty intervencie alebo hlavné ustanovenie návrhu zákona musia byť podrobne opísané zodpovedným orgánom.

Možné varianty:

- (a) Nezasahovať.
- (b) Zaviesť a vynucovať rýchlostné obmedzenia vysokými pokutami a hrozbou väzenia (regulačný variant)
- (c) V spolupráci s poisťovacími spoločnosťami znížiť platby poistného pre vodičov jazdiacich bez dopravných nehôd (finančný/stimulačný variant)
- (d) Uskutočniť reklamnú kampaň, zverejniť štatistiky atď. (informačný variant)
- (e) Investičný program ďalšej výstavby a zlepšovania cestnej siete (variant vládnej investície)
- (f) Posilnenie kontroly technickej bezpečnosti vozidiel a následné zvýšenie bezpečnostných štandardov (regulačný variant)

Po opise variantov je potrebné stanoviť okruhy problémov, ku ktorým chce administratíva zozbierať potrebné informácie, napr. takto:

- Ktorý variant sa dá ľahšie implementovať?
- Aké investície si to vyžiada (krátkodobé náklady)?
- Aké sú požiadavky na personálne zabezpečenie (permanentné náklady)?
- Ktorý z uvedených variantov obsahuje silnejšie podnety na dodržiavanie?
- Aké prínosy možno očakávať - zníženie nehodovosti?

Napokon je potrebné formulovať veľmi špecifické otázky pre rôzne cieľové skupiny, ktoré sa budú konzultovať, a tiež pre rôzne plánované varianty.

Nižšie uvádzame niektoré príklady takýchto otázok, tento zoznam však zďaleka nie je vyčerpávajúci.

Pre variant (b) - zvýšenie dopravných kontrol a pokút za porušenie pravidiel cestnej premávky:

- Disponuje polícia dostatočným počtom ľudí pre potreby vynucovania, majú títo k dispozícii dostatok služobných vozidiel, spoľahlivých radarových systémov atď.; aké náklady by si vyžadovalo ich materiálne-technické zabezpečenie?
- Sú príslušné orgány vybavené tak, aby mohli zabezpečovať a kontrolovať výber pokút (register poznávacích značiek a adries atď.)?
- Je plánovaná interná administratívna procedúra pre výber a správu pokút natoľko jednoduchá, že to nepovedie k dodatočným nákladom namiesto dodatočných príjmov?

Pre variant (f) - posilnenie kontroly technickej bezpečnosti vozidiel a následné zvýšenie bezpečnostných štandardov:

- Aké politické/sociálne dopady možno očakávať, ak dôjde k zvýšeniu bezpečnostných štandardov (rast nákladov obstarania a údržby áut pre verejnosť)?
- Aké náklady to bude znamenať pre vlády a poskytovateľov služieb verejnej hromadnej dopravy (rast nákladov údržby vozového parku pre vládne potreby či verejných dopravcov)?
- Ak bude kontrolu technickej bezpečnosti vykonávať súkromný sektor, aké budú náklady výkonu štátneho dozoru? Ktorá inštitúcia bude poverená výkonom štátneho dozoru a pri akých dodatočných nákladoch?

Pre variant (d) - uskutočnenie reklamnej kampane:

- Existujú nejaké možnosti financovania informačnej kampane súkromným sektorom alebo jeho spolupráce v tomto smere?
- Koľko to bude stáť?
- Aká je miera úspešnosti takýchto kampaní v iných krajinách?

Počas interných konzultácií je samozrejmosťou, že každé ministerstvo pokryje témy spadajúce do jeho úseku pôsobnosti. Napríklad, ministerstvo financií je primárne zodpovedné za posúdenie rozpočtových dopadov, ministerstvo životného prostredia environmentálnych dopadov a ministerstvo hospodárstva ekonomických dopadov atď. Taktiež musí byť samozrejmé, že ak je pre účely implementácie nového opatrenia potrebné vytvoriť nový úrad alebo vykonať nábor nových pracovníkov, spadá to pod zodpovednosť toho ministerstva, ktoré je poverené implementáciou, a nemôže ním byť ministerstvo, ktoré má dopady daného opatrenia posudzovať. Keďže však nové investície a personálne zabezpečenie ovplyvňujú rozpočtové náklady, ministerstvo financií tiež nesie časť zodpovednosti za posúdenie týchto nákladov.

Konzultácie mimo administratívy by mali adresovať špecifické otázky. Treba zabezpečiť a starostlivo dohliadať na to, aby boli do konzultácií zapojené všetky skupiny, ktoré by mohli byť zainteresované na novej vládnej iniciatíve, a tiež aby výsledky konzultácií boli riadne

zaznamenané. Administratíva musí zabezpečiť, aby sa zohľadnili aj záujmy tých sociálnych skupín, ktoré nie sú zastupované MVO, napr. starší ľudia, deti atď.

Konzultácie v kontexte IA pre účely evaluácie určitého nástroja majú odlišný cieľ. V rámci evaluačného procesu ide o to, že konzultovať administratívu a tie skupiny spoločnosti, na ktoré sa určitý zákon vzťahuje, znamená pýtať sa na reálnu skúsenosť s jeho uplatňovaním a na tvrdé údaje a potenciálne aj odporúčania prípadných úprav. Nejde tu o predvídanie možných dopadov, ale o mapovanie tých, ku ktorým reálne dochádza. Je preto samozrejmé, že dobrá evaluácia vyžaduje zber údajov nielen od tých, ktorí majú daný nástroj implementovať, ale aj od tých, na ktorým mal mať daný nástroj pozitívny alebo negatívny účinok. Vyhnúť sa konzultáciám priamych adresátov, širšej cieľovej skupiny a príslušných záujmových skupín v rámci evaluácie by takmer určite skreslilo výsledky, pretože akákoľvek evaluácia je empirickým porovnávaním očakávaných efektov určitého nástroja s tými reálnymi.

3.4 Aké formy konzultácií možno uplatniť

Interné konzultácie môžu prebiehať písomne alebo formou medziministerských stretnutí. Ak sa konzultuje písomnou formou, všetky pripomienky by mali byť roz distribuované medzi všetkých účastníkov. Ak sa zvolí ústna forma, odporúča sa pozvať zástupcov zo všetkých zainteresovaných orgánov na rovnaké stretnutie, aby sa zabezpečila úplná výmena názorov a objasnili sa rôzne stanoviská.

Konzultácie mimo administratívy sa môžu tiež uskutočniť cez písomný styk alebo verejné počutie. V posledných rokoch začali niektoré krajiny konzultovať zainteresované strany a širšiu verejnosť prostredníctvom siete Internet. Táto forma konzultácie je lacnejšia v porovnaní s tradičnými postupmi, keďže nie je potrebné rozosielať žiadnu dokumentáciu. Predstavuje výhodu v tom, že každý, kto má záujem, môže daný návrh pripomienkovať. Na druhej strane je tu nevýhoda v tom, že kladenie špecifickejších otázok sa stáva obťažnejším. Doposiaľ je dostupných len málo informácií o tom, nakoľko je táto forma konzultácií akceptovaná a tiež aká je kvalita informácií zozbieraných týmto komunikačným kanálom.

Niektoré legislatívne opatrenia alebo investičné programy, ktoré majú značný dopad na veľkú skupinu občanov v určitej oblasti intervencie, vyžadujú - podľa zákona - uskutočnenie verejnej diskusie pred ich konečným schválením. Týka sa to obzvlášť infraštruktúrnych projektov, ako napr. letísk, diaľnic, železníc či nových vesmírnych plánov, ktoré môžu ovplyvniť hodnotu vlastneného majetku.

3.5 Koho konzultovať

Konzultácie vnútri administratívy by vždy mali zahŕňať ministerstvá, ktoré majú horizontálne pôsobnosti. Ide najmä o ministerstvo financií (rozpočtové náklady), ministerstvo spravodlivosti (ústavno-právne aspekty) a ministerstvo vnútra (organizácia a implementácia). V závislosti od delby kompetencií v rámci danej krajiny môžu existovať aj iné ministerstvá, ktoré by sa vždy mali konzultovať, napr. v otázke personálneho zabezpečenia alebo prenesenia výkonu na miestnu samosprávu. Vo všeobecnosti je osvedčenou praxou, keď vlády poskytujú interné informácie o všetkých svojich projektoch tak, aby ministerstvá boli schopné informovať iniciatívne ministerstvo o svojom želaní byť prizvaní ku konzultáciám v

prípade akéhokoľvek projektu. Konzultácie medzi rôznymi úrovňami vlády obyčajne prebiehajú nielen prostredníctvom ministerstva zodpovedného za koordináciu s miestnou úrovňou, ale aj cez združenia miestnych samospráv.

Odporúča sa konzultovať aj skupiny mimo administratívy v prípade akéhokoľvek nástroja, ktorý môže mať dopad na záujmy špecifických skupín spoločnosti. Z rozličných dôvodov je veľmi obtiažne zabezpečiť, aby boli konzultované všetky záujmové skupiny v rámci spoločnosti; mnohé z týchto skupín nemusia byť organizované, iné môžu mať svoju organizáciu, o ktorej však príslušná administratíva nemá žiadne informácie. Aby sa znížila pravdepodobnosť toho, že určité skupiny budú vynechané, odporúča sa, aby úrad vlády vytvoril zoznam, do ktorého sa môžu zaregistrovať všetky MVO a tým dať najavo svoje záujmy ako aj témy, v prípade ktorých by boli radi prizvaní ku konzultáciám. Konzultovaním všetkých v tomto zozname uvedených aktérov sa môže administratíva vyhnúť skresleným konzultáciám alebo obvineniam zo skresľovania výsledkov konzultácií.

Krajiny ako Švajčiarsko majú dlhú tradíciu priamej demokracie a konzultácií so širokou verejnosťou. Konzultovanie širšej verejnosti môže byť zdĺhavým a drahým, ak práve neprebíha cez Internet, a náklady na prípravu a distribúciu príslušnej dokumentácie môžu byť v nepomere k získaným výsledkom. Široká verejná diskusia založená na distribúcii tlačenej dokumentácie medzi občanov môže byť preto užitočná len v prípade zásadných návrhov, u ktorých sa očakáva značný dopad na život občanov. Jedným za takýchto príkladov je, samozrejme, zmena ústavy, avšak aj reformy dôchodkového alebo vzdelávacieho systému môžu ťažiť z výsledkov širokej verejnej diskusie.

Kapitola 4: Špeciálne využitie IA v rámci integračných a prístupových procesov

4.1 Úvod

Krajiny pripravujúce sa na vstup do EÚ sa potýkajú s náročnou úlohou transformovať svoje ekonomické, sociálne, právne a vládne štruktúry. Krajiny SVE tak robia v kontexte svojej integrácie do Európy ako aj v širšom kontexte správy vecí verejných "západného štýlu", globalizácie a svetového obchodu. Z týchto krajín 10 kandidátov v súčasnosti presadzuje rozsiahly strategický projekt, ktorý má vyústiť do členstva v EÚ, zatiaľ čo tie ostatné sa usilujú o získanie štatútu kandidáta. Všetko toto kladie na vlády ťažké bremeno rozvinutia rôznych typov verejnej politiky v relatívne krátkom čase, navrhovať a prijímať zákony a nariadenia a budovať inštitúcie schopné ich efektívnej implementácie a vynucovania.

Národné vlády a ich administratívy v kandidátskych krajinách dnes musia riešiť dlhý rad vzájomne previazaných úloh - medzi ne patrí:

- na základe skríningového procesu do podrobností pripraviť celkovú negociačnú pozíciu;
- pravidelne revidovať a aktualizovať Národný program pre prijatie *acquis* (NPAA);
- implementovať NPAA;
- budovať inštitúcie;
- programovať PHARE a iné formy zahraničnej pomoci;
- pripravovať, programovať a implementovať Nástroj štrukturálnej politiky v predstupnom období (ISPA) a poľnohospodársky fond (SAPARD) po roku 2000;
- komunikovať s MVO a širokou verejnosťou;
- pripravovať a školiť pracovníkov verejnej správy pre účasť na rozhodovacom procese EÚ.

Cieľom tejto kapitoly je ukázať, ako môžu techniky IA pomôcť krajinám SVE pri riešení úloh spojených s európskou integráciou a vstupom do EÚ. V špecifickom kontexte európskej politiky je hlavným poslaním IA poskytovať vládam a súkromnému sektoru informácie o politických, ekonomických, sociálnych a environmentálnych dopadoch zavádzania komunitárnych politík alebo jednotlivých nariadení a direktív. V ideálnom prípade by mali byť výstupom kvantitatívne odhady čistých nákladov a ich rozloženia do rôznych finančných sektorov - štátneho rozpočtu, regionálnych a miestnych rozpočtov, súkromného sektoru, na spotrebiteľov atď.

Avšak aj tam, kde nie je možné získať kvantitatívne informácie, informácie kvalitatívnej povahy môžu mať rovnako veľký význam. Napríklad, často bude možné načrtnúť dôsledky určitého opatrenia pre domáce inštitúcie bez toho, že by sa dalo presne špecifikovať, aké náklady si potrebné zmeny vyžadujú. Prax je taká, že v niektorých prípadoch kvalitatívna analýza môže byť dôležitou pre identifikovanie problémov, ktoré bude potrebné riešiť, ktoré však nezahŕňajú jednoznačne identifikované náklady. Napríklad, po vstupe do EÚ môže dôjsť k zmenám v postavení inštitúcií zabezpečujúcich kontrolu hraníc, čo si vyžiada čas na prípravu manažmentu a personálu na tieto zmeny takým spôsobom, ktorý bude pôsobiť čo najmenej rušivo. Dobře prevedená analýza a jasné pochopenie dopadov navrhovaných zmien - tak kvantitatívne ako aj kvalitatívne - môže napomôcť hladkému prechodu a minimalizácii personálnych a prevádzkových problémov.

4.2 Využitelnosť IA v rámci prístupového procesu

Niekedy sa tvrdí, že keďže vstup do EÚ vyžaduje od kandidátskych krajín prijatie a zavedenie *acquis communautaire* bez výnimky, nasadenie IA nemá zmysel, pretože daná kandidátska krajina nemá možnosť voľby. Nie je to pravda. Existuje tiež viacero spôsobov, ako zosúladiť právny poriadok určitej krajiny s požiadavkami EÚ. Dôvod spočíva v povahe legislatívy EÚ, ktorá má dve hlavné formy:

- *Nariadenia* musia členské štáty prijať ako celok a bez dodatkov; využívajú sa tam, kde je úplná konformita považovaná za nevyhnutný predpoklad naplnenia legislatívneho cieľa.
- *Direktívy (smernice)* sú naopak ďaleko pružnejšie. Pozostávajú zo "spoločných zásadných požiadaviek,"²¹ ktoré musia byť zapracované do legislatívy členských štátov. Je však na jednotlivých členských štátoch, aby rozhodli, ako tento prenos vykonajú.

Kandidátskym krajinám to dáva značnú pružnosť pri výbere z viacerých spôsobov implementácie direktív EÚ a tieto rôzne spôsoby implementácie môžu mať veľmi rozdielny dopad na hospodárstvo a spoločnosť. IA je zásadným nástrojom pre stanovenie najvýhodnejšieho spôsobu implementácie direktív. Dokonca aj v prípadoch, kde pri implementácii zostáva kandidátskej krajine len úzky manévrovací priestor, ako to často býva pri nariadeniach, IA je stále dôležité, pretože upozorňuje tvorcov politiky na rôzne dopady, akými zavedenie nariadenia ovplyvní ostatné intervenčné premenné. Navyše, dopadová analýza nariadení môže pomôcť pri optimálnom nastavení časového harmonogramu implementácie rôznych nariadení, tiež pri rozpočtovom plánovaní, pri vysvetľovaní určitého nariadenia tým, ktorých sa jeho zavedenie dotkne, a pri ich získavaní k spolupráci, a pri navrhovaní implementačných štruktúr.

V tomto kontexte treba poznamenať, že:

- procesy a techniky prevádzania IA sú vo všeobecnosti rovnaké bez ohľadu na to, či sa týkajú politik a legislatívy v rámci integračnej a prístupovej agendy alebo akýchkoľvek iných oblastí záujmu (určité výnimky a špecifické ohľady v tomto

²¹ angl. "common essential requirements"

smere spomenieme v rámci tejto kapitoly). K problémom a technikám, ktoré boli predmetom diskusie v kapitolách 1 až 3, sa už na tomto mieste vracat' nebudeme.

- IA nenahrádza ostatné procesy a stratégie na podporu integrácie a vstupu do EÚ. Jeho účelom je prispieť k rozvoju a zvýšeniu efektívnosti iných stratégií a/alebo znížiť ich náklady a negatívne vedľajšie účinky.
- prevádzanie IA je samo osebe nákladom v zmysle časového oneskorenia a ľudských a rozpočtových zdrojov. V rámci vstupu do EÚ sa od kandidátskej krajiny požaduje prispôbenie tisícov samostatných textov nariadení a príslušných oblastí verejnej politiky v relatívne krátkom časovom období. Nie je v možnostiach danej krajiny previesť serióznú dopadovú analýzu všetkých týchto zmien. IA je preto potrebné robiť tak, aby sa identifikovali kľúčové oblasti dopadu na národné hospodárstvo a spoločnosť a následne na tieto oblasti sústrediť pozornosť IA.

Vo všeobecnosti platí, že IA by sa malo prevádzať iba vtedy, ak možno rozumne očakávať, že očakávaný prínos jeho výsledkov preváži vynaložené zdroje. Tento "očakávaný prínos" však treba vnímať v širšom pohľade a nemerať ho len vo finančnom a ekonomickom vyjadrení. Mali by sa zohľadňovať aj iné prínosy, ako je väčšia rovnosť, zvýšená politická zodpovednosť, hlbšie rešpektovanie vlády zákona a zlepšená administratívna kapacita.

4.3 Ako môže IA prispieť k efektívnosti prístupového procesu

Ako sme naznačili na inom mieste, IA je súčasťou systému tvorby politiky, ktorej účelom je zlepšiť kvalitu informácií pre tých, čo rozhodujú. V rámci vstupu do EÚ im môže IA pomôcť optimalizovať tento proces tým, že :

- umožňuje vytvárať systém priorít a správne načasovanie tvorby politiky a prijímania a implementácie *acquis communautaire*;
- poskytuje odhady nákladov rôznych prístupov k implementácii komunitárnej politiky alebo opatrení, čím sa stáva súčasťou podkladov, ktoré vlády potrebujú pre zdôvodnenie určitých rozhodnutí;
- poskytuje informácie o dopade určitých opatrení na verejný a súkromný sektor s cieľom informovať o zmenách, ktoré bude potrebné urobiť v rámci inštitúcií, manažmentu a výrobných procesov;
- kvantitatívne meria dopad určitých opatrení na národné (a príslušné regionálne a lokálne) rozpočty a finančné potreby firiem.

Kdekoľvek existuje viac ako jedna alternatíva postupu, tam je potrebné urobiť voľbu. Týka sa to voľby verejno-politického smerovania, nástroja intervencie, metódy implementácie a vynucovania, inštitucionálneho dizajnu, negociačnej stratégie a správneho načasovania krokov. Všetky tieto rozhodovacie situácie nachádzajú podporu v lepších informáciách o možných dôsledkoch a úlohou IA je takéto informácie - kvantitatívne i kvalitatívne - dodať.

4.3.1 Nákladovo efektívne prijímanie a implementácia *Acquis Communautaire*

Toto je najširšia a najpodstatnejšia oblasť, ku ktorej môže IA prispieť. Odhadované náklady, ktoré pre európske firmy predstavuje adaptácia na administratívne podmienky EÚ a členských štátov, dosahuje 540 miliónov Euro ročne (3-4% HDP). Navyše, treba sem pripočítať ďalšie rozpočtové náklady pre rôzne úrovne vlády. Zlyhanie pri výbere toho najúspornejšieho a najúčinniejšieho spôsobu implementácie *acquis communautaire* môže znížiť konkurencieschopnosť danej krajiny v porovnaní s ostatnými štátmi EÚ. Ak je implementácia dobre premyslená v tom, ako a v akej súslednosti postupovať, môže to znamenať veľké úspory na strane jednotlivcov, firiem a vlád.

Príprava na integráciu do EÚ je komplexným cvičením v oblasti minimalizácie nákladov. Napriek tomu, čo sa často hovorí, neexistuje iba jedna cesta smerom do EÚ, je ich mnoho. Tieto rôzne spôsoby môžu mať rozličný dopad na ekonomiku a spoločnosť. Aby sa zvolila optimálna trasa do EÚ, je potrebné poznať politické, ekonomické, finančné, právne a sociálne dopady prijatia politik a nariadení EÚ a tiež čo rôzne spôsoby implementácie špecifických politických rozhodnutí znamenajú z pohľadu danej krajiny.

Menej ako optimálne osvojenie si európskej politiky neznamená len zvýšenie nákladov, môže tiež viesť k zníženiu prínosov (z hľadiska ekonomickej efektívnosti a konkurencieschopnosti), ktoré sa v súvislosti so vstupom do EÚ očakávajú. Aby bolo možné vyhnúť sa takýmto následkom, môže IA pomôcť pri hľadaní takých prístupov, ktoré:

- zabezpečia, že napĺňanie spoločenských cieľov *acquis communautaire* (napr. v oblasti životného prostredia) nepovedie k vyšším nákladom pre súkromný sektor ako je nevyhnutné;
- znížia náklady, poskytovania verejných služieb a predchádzajú demotivačným efektom daní a daňových únikov;
- zabezpečia, že náklady a časové straty ekonomických aktérov súvisiace s poskytovaním verejných služieb a komunikáciou s verejnou správou (napr. získanie úradného povolenia) nebudú väčšie ako je nevyhnutné;
- spoliehajú na dobrovoľné podriadenie sa právu, ktoré - ako dokladajú aj skúsenosti - je pre priemysel v prípade súladu s nariadeniami EÚ lacnejšie ako administratívny dohľad.

Z týchto dôvodov by malo byť IA pokiaľ možno najprirodzenejším aspektom procesov harmonizácie práva. Ministerstvá a pracovné skupiny pripravujúce právne prostredie svojej krajiny na aplikáciu *acquis communautaire* by mali - v rámci možností a svojej každodennej práce - zvažovať dopady alternatívnych prístupov k prenosu (transpozícii) direktív do národnej legislatívy a identifikovať náklady a prínosy akejkoľvek dôležitej legislatívy EÚ. Tam, kde ide o významné dôsledky alebo výrazne odlišné dopady rôznych prístupov k implementácii, mala by sa daná záležitosť predložiť na radu ministrov (alebo do príslušného ministerského výboru) s cieľom podporiť rozhodovací proces.

4.3.2 Budovanie inštitúcií ("*institution building*")

Administratívne štruktúry a inštitúcie, ktoré určitá krajina potrebuje pre implementáciu *acquis communautaire*, nie sú vo väčšine prípadov požadované samotnou EÚ, ale ich nadizajnovanie a sfunkčnenie je ponechané na každú krajinu individuálne. Keďže *acquis communautaire* si skôr vyžaduje doriešenie určitých funkčných otázok ako nejaké predpisovanie inštitucionálnych riešení jeho prijatia, hlavnou výzvou inštitucionálneho dizajnu sa stáva hľadanie spôsobov, ako zabezpečiť efektívnu harmonizáciu pri najnižších nákladoch.

Tento prístup otvára široké možnosti inštitucionálnej voľby. Pri zohľadnení rôznych častí *acquis communautaire* je nevyhnutné riešiť otázky typu:

- Má sa určitá legislatíva EÚ implementovať prostredníctvom modifikácie existujúcich inštitúcií, alebo by sa mala vytvoriť úplne nová inštitúcia?
- Mal by byť daný systém poskytovania služieb založený na verejnom alebo súkromnom alebo zmiešanom vlastníctve?
- Akým spôsobom bude daný systém poskytovania služieb (verejný alebo súkromný) podliehať internej a externej kontrole?
- Aké opatrenia budú potrebné na zabezpečenie plnej verejnej kontroly zvoleného inštitucionálneho formátu?

Skúsenosti ukazujú, že členovia EÚ si v skutočnosti osvojili úplne odlišné inštitucionálne prístupy k implementácii *acquis communautaire*. Jedna z lekcí, ktoré si členské štáty osvojili, spočíva v tom, že váha bremena na pleciach ekonomických aktérov je do značnej miery závislá od spôsobu, akým sa *acquis communautaire* transponuje do národných regulačných systémov a tiež od prijatého inštitucionálneho riešenia jeho implementácie a vynucovania. Budovanie administratívnych inštitúcií pre zavádzanie *acquis* v sebe nesie aj závažné dôsledky pre verejnú rozpočty tak v stredno- ako aj dlhodobom horizonte.

Pri navrhovaní prístupu k implementácii je tou najdôležitejšou otázkou rozhodnutie, čo sa má optimalizovať. Toto rozhodnutie treba urobiť na viacerých frontoch. Po prvé, za predpokladu, že náklady vynucovania môžu začať po čase prevažovať prínosy až nad rámec vkladného úsilia, je potrebné venovať zvýšenú pozornosť tomu, nakoľko sa rôzne stratégie vynucovania naozaj "vyplatia". Po druhé, administratívna regulácia znamená tak rozpočtové (financované daňovými poplatníkmi) ako aj ekonomické náklady (ktoré platia firmy a sú zabudované do ich cenových stratégií voči spotrebiteľom). Veľmi často ide o dilemu medzi týmito dvoma typmi nákladov. Napríklad, určitá obchodná spoločnosť sa môže podrobiť auditu, ktorý vykonáva súkromný audítor platený firmou, alebo štátny inšpektor platený daňovými poplatníkmi. Je otvorenou otázkou, ktorá z týchto možností je efektívnejšia z ekonomického a ktorá z administratívneho hľadiska.

Nasadením metód, ktoré boli predmetom diskusie v predchádzajúcich troch kapitolách, sa IA môže stať kľúčovým nástrojom pre identifikáciu a meranie spomínaných dopadov na náklady a efektívnosť - tak v súkromnom ako aj verejnom sektore - alternatívnych inštitucionálnych riešení.

4.3.3 *Príprava na vyjednávanie a modifikovanie pozícií počas rokovaní*

IA môže prispieť k príprave negociačnej stratégie určitej krajiny tým, že dokáže identifikovať oblasti, kde bude chcieť daná krajina argumentovať v prospech prechodných období alebo derogácií, a zároveň poskytne empirické údaje (kvantitatívne i kvalitatívne) pre podporu týchto argumentov.

Pri identifikácii týchto oblastí, ktoré si vyžadujú prechodné obdobia, je užitočné rozlišovať medzi "produktovými normami"²² a "procesnými normami."²³ Produktové normy sa týkajú povahy produktu samotného, napr. štandardov kvality potravín, emisných štandardov pre automobily, požiadaviek na označovanie atď. Súlad s produktovými normami je požiadavkou, ktorú musí spĺňať každý produkt obchodovaný v rámci EÚ. Procesné normy sa naopak vzťahujú na podmienky, v ktorých je produkt vyrábaný, napr. štandardy ochrany zdravia a bezpečnosti na pracovisku alebo environmentálne štandardy pre prevádzku tovární.

Vyjednávajúce krajiny by mali byť pripravené prevziať po vstupe do EÚ celé *acquis communautaire* vzťahujúce sa na produkty v rámci vnútorného trhu. V prípade niekoľkých direktív sa môžu vyskytnúť problémy - tieto by sa mali bližšie preskúmať a ak sú vážne, mali by sa stať predmetom rokovaní. Malo by však ísť o čisto technické argumenty, napr. že je fyzicky a pri najlepšej vôli nemožné implementovať danú direktívu do termínu vstupu. Akýkoľvek pokus využiť derogácie alebo prechodné obdobia s cieľom chrániť domáce podniky, verejné či súkromné, skomplikuje rokovania a pravdepodobne značne oddiali ich uzatvorenie.

Dopad procesných direktív by mal byť riadne posúdený. Medzi najdôležitejšie oblasti patrí životné prostredie, sociálna politika (najmä ochrana zdravia a bezpečnosti pri práci) a snáď ešte doprava. Tam, kde sa očakáva významný dopad a vážny finančný problém (alebo v niektorých prípadoch inštitucionálny problém) spojený s určitou direktívou, mali by sa zväžiť návrhy na uplatnenie prechodného obdobia.

Povaha prechodného obdobia, ktoré by malo byť navrhnuté, bude závisieť od povahy očakávaného problému:

- Ak ide o technický problém nedostatku času pre ukončenie implementácie danej direktívy pred vstupom do EÚ a ktorá je navyše v záujme vyjednávajúcej strany, malo by sa prijať čo možno najkratšie časové obdobie.
- Ak by mala implementácia viesť k vážnym finančným deficitom, mali by sa zväžiť dve možné prechodné riešenia:
 - ak je prijatie direktívy tak dôležité pre ekonomický rast a makroekonomickú stabilitu, malo by sa vyjednávať za najkratší a progresívne rozvrhnutý harmonogram, ktorý je finančne priechodný.
 - ak daná direktíva nie je v krátkom horizonte významná pre podporu rastu, stability a zamestnanosti alebo má dokonca negatívny dopad, najlepšou voľbou bude dlhé prechodné obdobie s najväčšou záťažou v závere. Príkladom by mohla byť

²² angl. product regulations

²³ angl. process regulations

Direktíva o mestských odpadových vodách.²⁴ Z dlhodobého hľadiska je v záujme každej krajiny túto direktívu prijať, pretože znamená značné prínosy pre spotrebiteľov a životné prostredie. Na druhej strane, v krátko- a strednodobom horizonte existuje len slabá väzba medzi zavedením tejto direktívy a ekonomickým rastom či dokonca spoločenským blahobytom, ktorá je navyše negatívna, t.j. implementácia je taká nákladná, že jej financovanie by malo retardačný účinok na tempo ekonomického rastu. V tomto prípade by bolo ideálnym riešením dlhé prechodné obdobie so zavedením direktívy na jeho konci (keď je HDP danej krajiny oveľa vyšší).

Solidný základ argumentácie v prospech prechodných období vychádzajúci z výsledkov IA by následne mohol poskytnúť presvedčivejšiu oporu pozíciám dokumentom. Navyše, v kontexte postupujúcich rokovaní a nevyhnutného znižovania určitých požiadaviek by mohli cenné podklady získané cez IA podporiť rozhodovanie o tom, akú prioritu priradiť k pozíciám strategického záujmu. Bez tohto typu analýzy nebude rada ministrov v priebehu rokovaní schopná prijímať závažné rozhodnutia o tom, ktorých pozícií sa možno vzdať pri najnižších nákladoch pre krajinu a ktoré pozície treba obhajovať do úplného konca.

4.3.4 Komunikácia spojená s procesom európskej integrácie

Vo väčšine kandidátskych krajín SVE je projekt vstupu do EÚ vo všeobecnosti populárnym a obvykle sa teší podpore hlavných politických síl. Skúsenosti však ukazujú, že na takúto podporu sa nemožno vždy spoliehať v časoch, kedy je treba robiť ťažké rozhodnutia v rámci rokovaní a keď určité skupiny spoločnosti pociťujú negatívne dôsledky prijatia požiadaviek EÚ. Všetky krajiny sa preto musia angažovať v procese verejnej komunikácie s cieľom zabezpečiť priebežnú podporu svojho úsilia.

IA môže zlepšiť vládnu komunikáciu tým, že poskytne rozšírené informácie, ktoré demonštrujú prínosy vládnych rozhodnutí pre spoločnosť. Tam, kde je potrebné prijímať ťažké rozhodnutia v procese prípravy a negociácie vstupu do EÚ, je aj dopad na rôzne vrstvy spoločnosti nerovnomerný a preto je takmer pravidlom, že rozhodnutia - dokonca ja tie optimálne - vždy vyvolajú určitú opozíciu vo verejnosti alebo v rámci špecifických oblastí. Napríklad, zavedenie užívateľských poplatkov za službu, ktorá je v súčasnosti "zadarmo", je vždy nepopulárne. Ak však vláda dokáže na základe solidných údajov dokázať, že z dlhodobého hľadiska ide o najlacnejšie alebo najspravodlivejšie riešenie, takéto rozhodnutie sa bude ľahšie presadzovať. Schopnosť vlády demonštrovať, že výber riešenia sa uskutočňuje na základe solidnej analýzy, môže vždy aspoň načas zabezpečiť podporu pre potrebné rozhodnutia.

V rámci prípravy a následnej modifikácie negociačných pozícií je transparentnosť vždy krokom správnym smerom. Čas vždy pracuje proti politike informovania voličov o negociačnej pozícii, ktorú vlády zamýšľa presadzovať. Ale keď je očividné, že vláda obhajuje určité pozície bez toho, že by konzultovala a informovala verejnosť, zapríčiní to pokles podpory celkového integračného procesu. Transparentnosť bude dokonca rásť na dôležitosť, keď s postupom rokovaní bude treba zmeniť dlho obhajované národné pozície, aby mohli rokovania napredovať. Je preto dobrým riešením alokovať časť zdrojov na konzultácie, informačnú kampaň a public relations hneď od počiatku negociačného procesu.

²⁴ angl. Urban Waste Water Directive

Solidne informácie zdôvodňujúce výber z intervenčných a implementačných možností sú obzvlášť dôležité aj zoči-voči parlamentu, ktorý - v dôsledku príprav na vstup - bude požiadaný o schválenie legislatívnych úprav smerom k právu EÚ. Nie je ničím neobvyklým, keď sa parlament usiluje zmeniť legislatívny návrh vlády a vláda musí predostrieť presvedčivé argumenty tak, aby prešla legislatíva potrebná pre vstup do Únie.

4.3.5 Efektívne členstvo v EÚ

Členstvo v EÚ vyžaduje, aby sa národná administratíva aktívne zúčastňovala na tvorbe európskej politiky. Štátni zamestnanci na ministerstvách musia byť schopní reagovať na nové návrhy nariadení a dokázať posúdiť - často veľmi rýchlo - ako tieto môžu ovplyvniť vývoj v ich domovskej krajine. Zručnosti, aké efektívny výkon tejto činnosti vyžaduje, sú často rovnaké, ako je treba na vykonanie IA. Navyše, nasadenie niektorej z techník IA je dnes záväzkom, ktorý EÚ kladie na tvorcov politiky. Príkladom je Direktíva o hodnotení dopadu na životné prostredie,²⁵ ktorá ukladá verejnému i súkromnému sektoru povinnosť vypracovať odhad environmentálnych dôsledkov väčších stavebných projektov, napr. výstavby ciest alebo budovania nových priemyselných komplexov. Taktiež inteligentné programovanie využívania fondov EÚ vyžaduje kapacity pre výkon IA.

Z týchto dôvodov je užitočným zapamätať si, že súčasná investícia do prevedenia IA a do zaškolenia a zlepšovania zručností štátnych zamestnancov v relevantných oblastiach je zároveň investíciou do skvalitňovania politicko-analytických kapacít ministerstiev a teda aj ich odbornej prípravy na úlohy, ktoré budú musieť plniť v podmienkach členstva v EÚ.

4.4 Hodnotenie dopadov: stanovenie priorít

Aj keď je jasné, že IA môže byť užitočným nástrojom pre vstup do EÚ, rovnako platí, že objem legislatívy a opatrení, ktoré si tento proces v krajinách SVE vyžaduje, im nedovoľuje nasadzovať IA na všetky navrhované zmeny. Keďže zdroje sú limitované a čas krátky, je nevyhnutné rozhodnúť, v ktorých prípadoch je nasadenie IA samotného nákladovo efektívne. Základnou zásadou je, že zdroje investované do vykonania IA by mali byť primerané dôležitosti danej problematiky. Určité hodnotenie - aj keď len v menej detailnej verzii - by sa malo previesť v prípade akejkoľvek významnejšej legislatívy EÚ, avšak podrobné IA by sa malo sústrediť len na kľúčové zmeny. Príkladmi môžu a direktívy, u ktorých existuje potenciál značných úspor alebo sa o nich vie, že sú problematické a náročné na implementáciu, a taktiež otázky strategického významu pre rokovania, napr. politicky citlivé a potenciálni kandidáti na prechodné obdobie.

Existuje prinajmenšom päť spôsobov identifikácie legislatívy, pri ktorej budú chcieť dané krajiny vypracovať detailnejšie IA.

- Výber podľa povahy a nákladov opatrenia samotného

Rozdiel medzi direktívami a nariadeniami a medzi produktovými a procesnými normami sme už uviedli. Direktívy sú skôr predmetom rozsiahlejšieho hodnotenia, pretože poskytujú väčšiu

²⁵ angl. environmental impact assessment (EIA)

pružnosť pri ich prijímaní a teda aj širšiu možnosť voľby. Procesné nariadenia a direktívy sú pravdepodobnejšími uchádzačmi o prechodné obdobia v porovnaní s tými produktovými a preto v rámci prípravy pozičných dokumentov môžu byť skôr predmetom podrobného IA. Stojí za zmienku, že niektoré z finančne najnákladnejších direktív boli súčasnými členskými štátmi pôvodne dohodnuté s dlhými implementačnými obdobiami, čo je zároveň argument, ktorým môžu súčasní kandidáti operovať pri negociovaní prechodných období.

Navyše, je to práve oblasť procesného *acquis*, kde sa bude vyžadovať najväčší objem investícií - verejných a možno aj súkromných. V rámci komunitárneho práva EÚ sú to najmä normy týkajúce sa ochrany životného prostredia a tiež ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci. Celková výška rozpočtových výdavkov na implementáciu procesného *acquis* ďaleko presahuje to, čo si dané krajiny SVE môžu dovoliť dokonca aj v strednodobom horizonte. Ak sa k tomu pridajú investície do infraštruktúry, je zrejmé, že aj po zohľadnení pokračujúceho ekonomického rastu, doposiaľ naviazaných zdrojov v rámci národného viacročného rozpočtového plánovania ako aj možností súkromného sektoru financovať časť z nevyhnutných investícií bude implementácia trvať niekoľko rokov. Súkromné alebo zmiešané financovanie investícií určite pomôže urýchliť proces prijímania *acquis communautaire*, no v prípade direktív (najmä tých, ktoré ustanovujú minimálne štandardy poskytovania služieb) bude potrebný naozaj značný objem kapitálových prostriedkov. Za predpokladu enormnej výšky plánovaných výdavkov na tieto direktívy je aj potenciál úspor vďaka adekvátnemu IA zodpovedajúco veľký.

- Výber na základe skúseností súčasných 15 členských štátov EÚ

V mnohých prípadoch môžu súčasní kandidáti využiť skúsenosti členských štátov pri identifikácii tých oblastí *acquis communautaire*, kde sa investície do IA môžu vyplatiť. Napríklad, direktívy, pri ktorých dnešní členovia prijali veľmi odlišné spôsoby implementácie, môžu slúžiť za preskúmanie s cieľom vybrať najvhodnejší prístup z hľadiska situácie danej krajiny. Direktívy, ktorých implementácia bola veľmi nákladná alebo viedla k mnohým neočakávaným dôsledkom, sú tiež dobrými kandidátmi na nasadenie kompletného IA. Súčasne platí, že samotné uskutočnenie IA môže v takýchto prípadoch čerpať zo skúseností ostatných členov, čo umožní kandidátom dospieť k relevantným záverom pri nižších nákladoch s využitím informácií a analýz dostupných v členských štátoch.

Pri zvažovaní nasadenia IA na návrhy s možnosťou prechodného obdobia môžu súčasní kandidáti bližšie preskúmať prípady tých komunitných direktív, pri ktorých si súčasní členovia uplatňujú prechodné obdobia. Je to najmä prípad environmentálnej regulácie, kde s ohľadom na Direktívu o mestských odpadových vodách členské štáty dostali až 15 rokov na implementáciu jednej konkrétnej časti tejto direktívy. Je samozrejmé, že takéto typy direktív veľmi pravdepodobne spôsobia problémy aj novým členom a ich dopad by sa preto mal starostlivo posúdiť.

- Výber s využitím skúseností nedávnych kandidátskych krajín

Predchádzajúce vlny rozširovania nie sú nevyhnutne dobrým vodítkom pri identifikovaní hlavných problémov vstupu. Naposledy sa Únia rozšírila o Rakúsko, Fínsko a Švédsko, no tieto krajiny mali relatívne malé problémy s adaptáciou na *acquis communautaire* sčasti preto, že sa už adaptovali v rámci Dohody o Európskom ekonomickom priestore, a sčasti vďaka veľmi podobnej úrovni štátnej regulácie, aká existuje v EÚ. Vstup Španielska a Portugalska je možno relevantnejším z hľadiska úrovne rozvoja, tieto krajiny však vstupovali pred 15 rokmi

ešte skôr, ako sa odštartoval projekt "1992" smerom k dobudovaniu vnútorného trhu. Je však nepochybne zaujímavé bližšie preštudovať zmluvy o vstupe spomínaných krajín a prediskutovať problémy vstupu s oficiálnymi zástupcami, ktorí boli zapojení do ich prístupového procesu.

Pre tie krajiny, ktoré začali prístupové rokovania s EÚ vo februári 2000, je užitočné oboznámiť sa s pozíciami krajín, ktoré odštartovali rokovania na jar 1998. Tieto krajiny predložili už všetky svoje pozičné dokumenty a mnohé z nich sú verejne dostupné - nie všetky z týchto krajín síce ukončili proces IA v hlavných oblastiach *acquis communautaire*, zoznam všetkých žiadostí o prechodné obdobia alebo iných opatrení odchyľujúcich sa od *acquis communautaire* ponúka dobrú predstavu o hlavných oblastiach možných problémov.

- Výber založený na skúsenostiach oficiálnych zástupcov líniových ministerstiev, ktorí boli zapojení do skríninového procesu

Práve títo vládni úradníci sú teoreticky najlepšie pripravení identifikovať problémové oblasti. Mali by disponovať dobrými poznatkami o rezortoch, v ktorých pôsobia, a mali by si byť vedomí hlavných problémov, ktorým sú ich rezorty vystavené. Práve oni sa budú zúčastňovať skríninog legislatívy EÚ v rámci spoločných zasadnutí s Európskou komisiou v Bruseli.

Jednou z hlavných potrieb je tu zvýšenie citlivosti štátnych úradníkov na líniových ministerstvách voči tým typom problémov, ktorým môžu čeliť v oblasti svojich kompetencií. Koordinačný orgán vlády na úseku európskej integrácie by sa mal aktívne podieľať na stimulácii týchto úradníkov s cieľom identifikovať dôležité oblasti, ktoré by sa mali podrobiť IA.

- Výber na základe konzultácií so zamestnávateľmi, odbormi a inými záujmovými skupinami spoločnosti

Niektoré z oblastí, ktoré sa musia komplexne podrobiť IA, budú očividnejšie skôr zástupcom mimovládneho sektoru než vláde. Práve z tohto dôvodu by mali byť do rozhodovania o oblastiach nasadenia IA zapojené aj podnikové a iné mimovládne sektory. Títo mimovládni aktéri budú samozrejme aj nevyhnutným zdrojom informácií pre IA týkajúce sa ich oblastí činnosti.

Kapitola 5: Použitá literatúra, užitočné usmernenia, webstránky a priame hyperlinky

1. Použitá literatúra

W.Kip Viscusi: "Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making" str. 183 *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries* (OECD, 1997). Táto publikácia OECD obsahuje prípadové štúdie a podrobného sprievodcu pre vypracúvanie kvalitných dopadových analýz.

OECD Recommendations of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation (1995).

Article 6.2, The Framework Regulation, Council (EEC) No. 2081/93.

2. Užitočné publikácie a osvedčené praktiky ("good practices")

SIGMA PAPER No. 13: *Assessing the Impacts of Proposed Laws and Regulations*

SIGMA PAPER No. 15: *Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe*

SIGMA Publication 1994 *Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques*

EU Guidelines: Good Practice Guidelines for the Management of the Evaluation Function. Tento sprievodca je špeciálne vypracovaný pre úradníkov Európskej komisie, ktorí nie sú špecialistami na CBA, obsahuje však aj niektoré informácie pre externých odborníkov, ktorí budú chcieť porozumieť špecifickým informačným potrebám EK ohľadom nákladov a prínosov navrhovaných projektov. Sú dostupné na tejto internetovej adrese:
<http://europa.eu.int/comm/dg19/evaluation/en/goodpracticeen.htm>.

Austrália (štát Victoria)

<http://www.dsd.vic.gov.au/dir0136/regreform/orrsite.nsf>

Austrália (federálna vláda)

<http://www.pc.gov.au/orr/reguide2/index.html>

Kanada

http://www.pco-bcp.gc.ca/raoics-srdc/raoic_e.htm

Kanadský "Federal Regulatory Process Guide"²⁶ sa v súčasnosti aktualizuje. Nová verzia by mala byť čoskoro k dispozícii.

²⁶ t.j. "Sprievodca federálnym regulačným procesom"

Nemecko:

<http://www.staat-modern.de/projekte/index2.htm>:

Pozri metodické usmernenia pre hodnotenie dopadu a hodnotenie nákladov v Nemecku:

(1) Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung (.pdf)

(2) Arbeitshilfe zur Ermittlung der Kostenfolgen von Rechtsvorschriften (.pdf)

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska:

http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1998/brg/brg_contents.htm

Navyše: viac ako 200 domovských webstránok vlád rôznych krajín sveta možno nájsť na webstránke Svetovej banky: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/>

Kapitola 6: Hodnotenie dopadu zákonov a vládnych nariadení

Príklad internej smernice *obsiahnutej vo všeobecných pravidlách činnosti ministerstiev* Preklad smernice vydannej palatinátom (Nemecko)

Čl. XX: Hodnotenie dopadu zákonov a vládnych nariadení

1. Hodnotenie dopadu zákonov a nariadení zahŕňa procedúry pre:
 - posúdenie potreby, naliehavosti a možných dôsledkov alternatívnych návrhov zákonov a nariadení (perspektívne hodnotenie dopad²⁷);
 - preskúmanie a zhodnotenie návrhov zákonov a nariadení alebo ich častí (hodnotenie dopadu v procese ich tvorby);
 - evaluácia (vyhodnotenie) právnych ustanovení, ktoré sú už v platnosti (retrospektívne hodnotenie dopadu²⁸).
2. Hodnotenie dopadu sa vykoná v prípade akejkoľvek plánovanej legislatívy, ktorá má široký rozsah úpravy alebo povedie k závažným dôsledkom.
3. Pri hodnotení dopadu legislatívnych nástrojov je nevyhnutnosťou riadiť metodickým usmernením v Prílohe XXX.

Čl. XXX

4. Keď sa prevádza hodnotenie dopadu zákonov/nariadení, jeho výsledky a spôsoby ich zohľadnenia musia byť prezentované v rámci dôvodovej správy; neschopnosť vykonania takéhoto hodnotenia musí byť zdôvodnené v dôvodovej správe.
5. Návrhy na prevedenie retrospektívneho hodnotenia dopadu určitého zákona/nariadenia musia byť vysvetlené v prílohe návrhu daného legislatívneho nástroja.

²⁷ angl. Prospective Impact Assessment (ex ante)

²⁸ angl. Retrospective Impact Assessment (ex post)

Kapitola 7: PRÍLOHA

Metodické usmernenie pre výkon IA zákonov a vládnych nariadení

Hodnotenie dopadu zákonov a nariadení zahŕňa zvláštne procedúry pre:

- rozvinutie normotvorných alternatív a porovnávanie hodnotení ich dopadu²⁹ a tiež pre motivovanú voľbu najlepšieho normotvorného variantu;
- analýzu a testovanie návrhov zákonov a nariadení na základe súboru funkčných kritérií;
- evaluáciu legislatívnych nástrojov, ktoré sú už v platnosti (na jednorazovej, priebežnej alebo periodickej báze).

Tieto procedúry možno aplikovať spoločne alebo samostatne. Použitá metóda závisí od konkrétneho zákona/nariadenia v rámci legislatívneho plánu a od výberu kritérií na jeho preskúmanie.

1. Perspektívne IA

Táto procedúra sa využíva na posúdenie potreby prijatia určitej normy, pre vymedzenie normotvorných variantov a pre vypracovanie ich komparatívneho hodnotenia v zmysle ich očakávaných efektov (bremená, dopad na spoločenský vývoj atď.).

Hlavný cieľ:

Určiť, ktorá normotvorná alternatíva sľubuje tie najlepšie prostriedky pre naplnenie daných cieľov - pri zohľadnení neželaných vedľajších efektov.

Koncepčná fáza:

- preskúmanie oblasti, ktorá má byť predmetom úpravy;
- vymedzenie normotvorných variantov;
- popis rôznych možných ciest vývoja v danej oblasti (vypracovanie scenárov);
- skombinovanie normotvorných variantov s rôznymi scenármi.

²⁹ Termín "normotvorný" sa v kontexte tohto metodického usmernenia vzťahuje na všetky intervenčné varianty, t.j. donucovací (regulačný), finančný, neformálny a nulový variant. V Nemecku sa musia všetky varianty (okrem nulového) zavádzať prostredníctvom legislatívneho nástroja.

Implementačná fáza:

- odhadnutie dopadu v spolupráci s odborníkmi a skupinou(-ami), na ktorú sa úprava zameriava;
- vypracovanie návrhu hodnotiacej správy, v rámci ktorej je identifikovaný a odporúčaný ten najvhodnejší normotvorný variant;
- vybraný normotvorný variant poskytuje bázu pre prípravu návrhu zákona alebo nariadenia.

2. IA v priebehu vypracúvania normotvorného návrhu

Túto procedúru možno použiť pre rôzne účely vtedy, keď sa normotvorný variant (vybraný pokiaľ možno na základe predchádzajúceho perspektívneho IA) vypracúva s pomocou príslušnej dokumentácie a preverovacích/testovacích procedúr. Môže nasadiť vhodné techniky s cieľom preveriť a - ak je to potrebné - modifikovať tie časti, u ktorých možno očakávať väčšie problémy.

Hlavný cieľ:

Určiť, či sa pre naplnenie normotvorného zámeru zvolil ten najlepší a trvalo udržateľný spôsob.

Určiť, či cieľov skupina legislatívneho nástroja dokáže tento ľahko implementovať alebo dodržiavať jeho uplatňovanie.

Určiť rozsah, v akom daný legislatívny nástroj zvyšuje/znižuje administratívne bremeno svojej cieľovej skupiny.

Typická procedúra:

- Stanovenie kritérií hodnotenia (napr. miera naplnenia cieľov, priechodnosť, náklady) a metód/techník hodnotenia (napr. analýza hodnoty a prínosov, simulácie, CBA).
- Prevedenie šetrenia a testovania v spolupráci s cieľovou skupinou, ak je to možné.
- Určenie, či výsledky IA počas navrhovacieho procesu opodstatňujú daný návrh zákona alebo nariadenia alebo či tieto znamenajú opodstatnené zmeny a dodatky.
- Zdokumentovanie výsledkov hodnotenia ako aj pozmeňovacích návrhov.

3. Retrospektívne IA (ex-post)

Táto procedúra má porovnať reálne účinky daného legislatívneho nástroja po jeho vstupe do platnosti s účinkami zamýšľanými. Toto hodnotenie môže byť jednorazové, priebežné alebo periodické.

Hlavný cieľ:

Zistiť, či daný legislatívny nástroj naplnil tie najdôležitejšie ciele svojho nasadenia (miera úspešnosti). Určiť, či by nebolo vhodné alebo nevyhnutné vypracovať dodatok, novelu alebo zavedený nástroj stiahnuť z obehu.

Typická procedúra:

- Stanovenie kritérií hodnotenia (napr. miera naplnenia cieľov, prijateľnosť, náklady, reálny dopad a vedľajšie účinky v oblasti aplikácie).
- Výber častí danej normy, ktoré budú predmetom evaluácie (celý zákon, odsek s pravdepodobne najvýraznejším dopadom).
- Stanovenie termínu alebo periódy evaluácie (ak nie je určené existujúcou úpravou).
- Určenie vhodných metód evaluácie (napr. terénny výskum, prieskumy, interview s pracovníkmi orgánov zodpovedných za implementáciu, výkazy, porovnanie skutočných výstupov s očakávanými).
- Uskutočnenie výskumu/testov.
- Evaluácia výsledkov na základe hodnotiacich kritérií.
- Zdokumentovanie odôvodnených návrhov pre budúce prípady (s odkazom na predchádzajúce 2 typy hodnotenia v prípade potreby).

4. Aplikácia IA

- Spomínané tri procedúry IA a rôzne fázy ich prevádzania budú aplikované flexibilne, vo svetle politických cieľov a praktických možností a v súlade s finančnými/časovými kritériami.
- Metodológia musí zohľadňovať rôznorodosť normotvorných nástrojov a kritérií hodnotenia; jej využitie by malo byť nasmerované na konkrétne problémy a prípady a ďalej zdokonaľované.
- Ak je to nevyhnutné, mala by sa aktívne využívať existujúca dokumentácia (napr. manuály) ako aj externé poradenstvo a odborný výcvik na pracovisku.
- Je potrebné vykonávať pravidelné preverky s cieľom posúdiť, či sa má nasadiť inštitucionalizované IA, a ak áno, aké pružné formy by malo aplikovať.