

# Hodnotenie zavedenia metodiky vybraných vplyvov regulácie (RIA) na Ministerstve obrany SR

Maroš Cuník  
December 2019

//AÚ// Analytický útvar

Ministerstvo obrany SR

<https://www.mod.gov.sk/analytický-utvar-mo-sr/>



## //AÚ// Analytický útvar

Analytický útvar MO SR

Kutuzovova 8  
832 47 Bratislava  
<https://www.mod.gov.sk/analyticky-utvar-mo-sr/>

### **AUTOR**

**Maroš Cuník, MSc.**

### **SPOLUPRÁCA**

Mgr. Martin Brezina

### **Abstrakt**

Materiál sa zaoberá preskúmaním vypracovávanie doložky vybraných vplyvov k príslušným materiálom na Ministerstve obrany Slovenskej republiky. V úvode predstavuje základné princípy RIA (Regulatory Impact Assessment) a ich teoretické východiská. Na základe prehľadu akademicko literatúry práca identifikuje problémy, ktoré v praxi často vedú k nedostatočnému nasledovaniu postupov vytvárania doložiek. Pomocou kvantitatívneho i kvalitatívneho preskúmania doložiek v období rokov 2017 až 2019 práca poukazuje na nedostatky pri ich vytváraní. Reflektujúc výsledky prieskumu autor predkladá niekoľko návrhov opatrení, ktoré by mali zvýšiť kvalitu výstupov vypracovávaných doložiek vybraných vplyvov v rezorte Ministerstva obrany Slovenskej republiky.

### **Upozornenie**

Materiál prezentuje názory autora a Analytického útvaru MO SR, ktoré nemusia nevyhnutne odzrkadľovať oficiálne názory a politiky Ministerstva obrany SR. Cieľom výstupov AÚ je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne témy v oblasti obrannej a bezpečnostnej politiky štátu. Práca neprešla jazykovou úpravou.

### **PodĎakovanie**

Za spoluprácu a odborné rady ďakujeme Adriane Tóthovej zo sekcie legislatívy a práva a Petrovi Kováčovi z Ministerstva hospodárstva SR.

## OBSAH

<b>ZOZNAM GRAFOV A TABULIEK</b>	<b>4</b>
<b>ZOZNAM SKRATIEK</b>	<b>4</b>
<b>ÚVOD A ZHRNUTIE</b>	<b>5</b>
<b>1. Politicko-strategické východiská agendy lepšej regulácie</b>	<b>7</b>
<b>2. Doložky vybraných vplyvov v akademickej literatúre</b>	<b>11</b>
<b>3. Metodológia prieskumu vypracovania doložiek v rezorte obrany</b>	<b>13</b>
<b>4. Výsledky prieskumu vypracovania doložiek</b>	<b>15</b>
<b>5. Diskusia</b>	<b>20</b>
<b>LITERATÚRA</b>	<b>23</b>
<b>PRÍLOHY</b>	<b>25</b>
Príloha č. 1: Genéza prijímania princípov RIA na Slovensku	25
Príloha č. 2: Stručný postup pri vypracovaní doložky vybraných vplyvov	27
Príloha č. 3: Presný postup vyhodnocovania vypracovania doložiek	28
Príloha č. 4: Napĺňanie jednotlivých obsahových požiadaviek z JM	30
Príloha č. 5: Vypracovanie analýzy vplyvov na rozpočet verejnej správy	38



## ZOZNAM GRAFOV A TABULIEK

<b>Graf č. 1</b>	Zoznam hlavných obsahových požiadaviek doložky	<b>8</b>
<b>Graf č. 2</b>	Materiály MO SR predložené na rokovania vlády SR	<b>14</b>
<b>Graf č. 3</b>	Identifikácia dotknutých subjektov v doložkách vybraných vplyvov v %	<b>15</b>
<b>Graf č. 4</b>	Vypracovávanie analýzy vplyvov na rozpočet verejnej správy podľa jednotlivých položiek v %	<b>16</b>
<b>Graf č. 5</b>	Definovanie cieľov a výsledného stavu	<b>17</b>
<b>Graf č. 6</b>	Definovanie problému podľa jednotlivých požiadaviek v %	<b>18</b>
<b>Graf č. 7</b>	Vypracovávanie obsahových požiadaviek "Alternatívne riešenia" a "Preskúmanie účelnosti"	<b>18</b>
<b>Graf č. 8</b>	Vybrané oblasti identifikácie vplyvov podľa JM	<b>25</b>
<b>Graf č. 9</b>	Genéza zavedenia jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov v SR	<b>25</b>
<b>Tabuľka č. 1</b>	Vypracovávanie jednotlivých požiadaviek doložky vybraných vplyvov na Ministerstve obrany SR	<b>15</b>

## ZOZNAM SKRATIEK

<b>EÚ</b>	Európska únia
<b>JM</b>	Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov
<b>MH SR</b>	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
<b>MO SR</b>	Ministerstvo obrany Slovenskej republiky
<b>OECD</b>	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (The Organisation for Economic Co-operation and Development)
<b>PPK</b>	predbežné pripomienkové konanie
<b>RIA</b>	analýza vplyvov regulácií (Regulation Impact Assessment - analysis - posudzovanie)
<b>SR</b>	Slovenská republika

## ÚVOD A ZHRNUTIE

Posudzovanie vplyvov štátnych opatrení je vo vyspelých krajinách bežnou súčasťou procesu tvorby regulácií. Princíp, že zodpovedné rozhodnutia sa môžu prijímať iba na základe primeraného posúdenia dostupných informácií, sa nazýva *lepšia regulácia*. Túto ideu si osvojila aj Slovenská republika. V roku 2015 prijala Vláda SR *Jednotnú metodiku na posudzovanie vybraných vplyvov*<sup>1</sup> (ďalej len JM), ktorú predložilo Ministerstvo hospodárstva SR. JM upravuje postup tvorby tzv. *doložky vybraných vplyvov*. Ide o materiál, ktorý vláde podáva súhrnnú informáciu o cieľoch a vplyvoch konkrétneho opatrenia predtým, ako o ňom rozhodne. Doložka zhŕňa dôležité informácie do jediného dokumentu, preto je dôležitá, aby bola vypracovaná kvalitne, a poskytla tak vláde dostatočnú informačnú hodnotu.

### **Predkladaný materiál hodnotí kvalitu vypracovávania doložky vybraných vplyvov na Ministerstve obrany Slovenskej republiky na základe Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov.**

Výstup poskytuje informáciu o kvalite vypracovávania doložky vybraných vplyvov v porovnaní s návodom z JM. Takisto ponúka odporúčania a návrhy na zlepšenie procesu vytvárania doložiek vybraných vplyvov. Výsledkom by malo byť skvalitnenie tvorby doložiek a zvýšenie ich informatívnej hodnoty. Pre ministerstvo obrany to bude znamenať zvýšenie kvality prípravy vlastných materiálov, rozhodnutí a politik, ich lepšiu merateľnosť a schopnosť spätného prehodnotenia. Zároveň tým vláda SR ako aj široká verejnosť, získa lepší prehľad o dôsledkoch opatrení vytváraných rezortom obrany.

**Z analýzy vyplýva, že tvorba doložky ako súčasť procesu vytvárania legislatívnych i nelegislatívnych materiálov je na ministerstve obrany bežným procesom.** Vo viacerých ukazovateľoch dosahuje kvalita vypracovaných doložiek dobré výsledky a možno hovoriť i o pozitívnych trendoch vývoja. Avšak niektoré kľúčové časti doložky sú na ministerstve obrany dlhodobo opomínané (ide najmä o dôsledné zadefinovanie problému, cieľov materiálu, porovnávanie alternatívnych riešení a preskúmanie účelnosti). V problematických bodoch navrhujeme niekoľko opatrení na zlepšenie výsledkov.

**Okrem činností, ktoré sa vykonávajú na ministerstve obrany pri tvorbe doložiek, existujú aj vonkajšie príčiny vplývajúce na celkovú kvalitu procesu lepšej regulácie.** Tvorcom chýbajú metodické usmernenia k vypracovávaniu ex-post analýz materiálov, ako aj k organizovaniu konzultácií s dotknutými subjektami. K dispozícii nie sú ani školenia pre tvorcov doložiek RIA.

Práca pozostáva zo štyroch hlavných kapitol, pričom je doplnená o úvodnú časť a záver vo forme diskusie. V prvej kapitole stručne popíšeme základné dokumenty, z ktorých vychádzajú princípy JM. Medzi ne patria materiály vypracované inštitúciami Európskej únie, OECD, ako aj dokumenty prijaté vládou SR. Na základe týchto materiálov bude možné predstaviť genézu vypracovávania doložiek na Slovensku. Takisto uvedieme postupy, ktoré JM ustanovuje ako dôležité pre vypracovanie doložky. V ďalšej časti budeme venovať pozornosť zdrojom z akademického prostredia, ktoré skúmajú účelnosť a rozsah analýzy dosahov regulácií (Regulatory Impact Assessment - analysis – RIA). Tieto informácie nám pomôžu v dvoch smeroch: po prvé, budeme schopní povedať, prečo je vypracovanie doložky považované za dôležité a aká je jej teoretická informačná hodnota. Po druhé, budeme môcť odporučiť

<sup>1</sup> Vláda SR (2015). *Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov*. Jednotná metodika je verejne prístupná na stránkach: <https://www.mhsr.sk/uploads/files/we49FwHx.pdf>

také prístupy k tvorbe doložiek, aby ich vypracovávanie bolo efektívne a kvalitné, a zároveň aby doložky dosahovali úroveň, ktorú predpokladajú teoretické dokumenty.

Ďalšia kapitola sa stručne venuje metodológii výskumu. Určíme časové rozpätie, v ktorom preskúmame vypracovávanie doložiek a vymedzíme základné metodologické postupy, na základe ktorých vyhodnotíme kvalitu vypracovania doložiek. Keďže JM vyžaduje, aby boli doložky vypracované k takmer každému materiálu<sup>2</sup>, ktorý je predkladaný vláde SR, preskúmame pomerne veľké množstvo dokumentov. Preto v metodologickej časti predstavíme, akým spôsobom budeme spracovávať výsledky prieskumu a ako zosúladiť štatistický a kvalitatívny prístup k výskumu.

V poslednej časti materiálu využijeme dostupné dáta – vypracované doložky – k zhodnoteniu ich kvality podľa vopred definovanej metodológie. Na ich základe budeme môcť určiť úroveň vypracovania doložiek na Ministerstve obrany Slovenskej republiky. Poukážeme na pozitívne tendencie ale i nedostatky pri tvorbe doložiek.

V záverečnej kapitole (diskusia) ponúkne súhrn všetkých poznatkov identifikovaných na základe nášho prieskumu. To nám umožní vytvoriť odporúčania pre ministerstvo a jeho zamestnancov ako pristupovať k tvorbe doložky. Cieľom je dopomôcť tomu, aby vypracované doložky spĺňali formálne záležitosti špecifikované v JM a zároveň obsahovali dostatočne podrobné informácie v súlade s princípmi RIA. Vďaka tomu bude môcť vláda rozhodovať podľa všetkých dostupných údajov a dát, a verejnosť bude schopná posúdiť význam a dosahy zavádzaného opatrenia.

---

<sup>2</sup> Jednotná metodika sa nevzťahuje na návrh novely ústavy, návrhy štátneho rozpočtu a návrhy rozpočtov, Plán práce vlády a Plán legislatívnych úloh vlády, návrh na zmenu termínu alebo zrušenie úloh z uznesenia vlády, návrh na poskytnutie dotácie podľa výnosu Ministerstva financií 26825/2005-441, návrh zákona, ktorý má byť predmetom skráteného legislatívneho konania, vykonávací predpis, ktorého predmetom je len vyhlásenie sumy, ktorej výpočet je upravený príslušným zákonom a návrh, o ktorom tak rozhodne vláda SR.

## 1 POLITICKO-STRATEGICKÉ VÝCHODISKÁ AGENDY LEPŠEJ REGULÁCIE

Približne od začiatku 21. storočia je tendenciou medzinárodných inštitúcií snaha o zlepšovanie kvality vytvárania regulačných výstupov. V pozadí tohto úsilia sa ale ukrýva paradox. Na jednej strane občania očakávajú riešenia problémov, ktoré trápia našu spoločnosť. Na druhej strane sa politické inštitúcie potykajú s veľkou nedôverou a nezaujmom obyvateľstva. Možným riešením tejto situácie je podľa Európskej komisie prijatie princípov dobrého vládnutia (Good Governance)<sup>3</sup>.

### Box 1: Dobré vládnutie (Good Governance)

Dobrym vládnutím sa rozumie nasledovanie súboru princípov, ktoré posilňujú demokratický charakter spravovania vecí verejných, s cieľom zvýšiť celkovú dôveryhodnosť procesu vládnutia. Medzi tieto princípy patria:

**Otvorenosť:** inštitúcie by mali pracovať otvoreným spôsobom. Mali by jasne definovať svoje plány a ciele a mali by komunikovať jazykom, ktorý je pre verejnosť pochopiteľný.

**Zapojenie:** verejnosť a zainteresované strany by mali byť zapájané do rozhodnutí počas celej dĺžky ich životného cyklu – od začiatku ich tvorby až po implementáciu. Tento prístup by mal zvýšiť dôveru v inštitúcie a ich výsledky.

**Efektivita:** jednotlivé politiky treba vytvárať vo vhodnom čase. Opatrenia by mali byť založené na jasných cieľoch, na schopnosti vyhodnotiť ďalekosiahle následky daných opatrení, ako aj predošlé skúsenosti.

**Logická prepojenosť:** opatrenia by mali brať do úvahy komplexnosť súčasného sveta. Jednotlivé politiky majú zohľadňovať ich dosah nielen na obmedzenú oblasť svojej pôsobnosti, ale aj na širokú škálu procesov a hnutí v spoločnosti.

V prípade nasledovania týchto princípov je možné dosiahnuť zlepšenie vládnutia. Z toho vyplýva niekoľko pozitívnych dôsledkov pre občanov štátu, ale aj pre vládu samotnú. Ide najmä o zapojenie občanov do tvorby jednotlivých politík a ich implementácie, čo predpokladá zvýšenie dôvery občanov v štátne inštitúcie, ale aj zvýšenie kvality regulácií a ich vypracovania.

Týmto postojom sa inšpirovala Európska komisia, keď vypracovala akčný plán s názvom „Zjednodušenie a zlepšenie regulačného prostredia“<sup>4</sup>. V ňom sa zaviazala posilňovať viacero spomenutých princípov. Medzi ne patria dôsledné vykonávanie transparentných konzultácií s verejnosťou a zainteresovanými osobami, posudzovanie vplyvov legislatívy a zaoberanie sa možnými revíziami záväzných predpisov. Tieto princípy sa stali podstatou posudzovania vplyvov opatrení v rámci procesu RIA.

**Slovenská republika sa už krátko po vstupe do EÚ zapojila do navrhnutých iniciatív.** Od roku 2005 legislatívne pravidlá vlády predpokladajú posudzovanie vplyvov pri tvorbe materiálov. Zo začiatku v procese absentovala jednotná metodika, avšak postupnými krokmi sa posudzovanie vplyvov formalizovalo. V roku 2010 sa začala využívať prvá jednotná metodika. Okrem analýz vplyvov opatrení na rôzne oblasti sa súčasťou procesu stali i konzultácie so zainteresovanými subjektami.

<sup>3</sup> Európska komisia (2001). *European Governance a White Paper*. Brusel: Európska komisia. Mandelkernova skupina (2001). *Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report*. Brusel: Európska komisia.

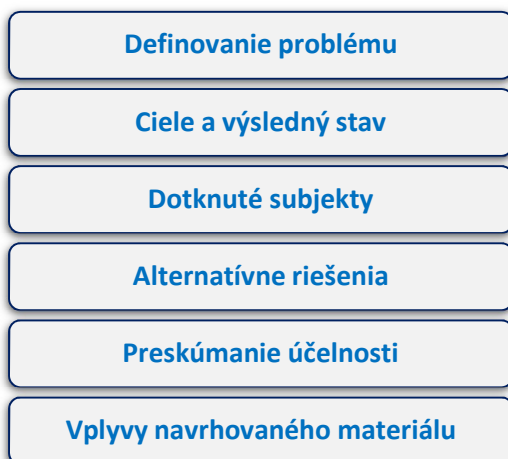
<sup>4</sup> Európska komisia (2002). Action plan „Simplifying and improving the regulatory environment“. Brusel: Európska komisia.



Od roku 2015 je v platnosti nová verzia jednotnej metodiky<sup>5</sup>, ktorá napĺňa odporúčania zlepšenia kvality vládnej regulácie podľa OECD<sup>6</sup>. Väčšina legislatívnych i nelegislatívnych materiálov, ktoré sú predkladané na rokovanie vlády, ale i návrhy stanovísk k návrhom aktov EÚ (po novele z roku 2016), musia byť posúdené podľa JM. Výnimku tvoria niektoré materiály, ktoré sú uvedené v druhej časti prvej kapitoly JM<sup>2</sup>

Súčasná JM ustanovuje jasné pravidlá, ako vypracovať doložku a analýzu vplyvov. Doložka má jasne definovať problém, určiť ciele regulácie a identifikovať subjekty alebo osoby, ktorých sa regulácia dotýka. Tvorcovia majú tiež posúdiť iné riešenia, než ktoré sú navrhované vo vlastnom materiáli, a porovnať ich. Vďaka tomu sa z rozhodovania vylúčia menej efektívne riešenia. Jednotná metodika takisto vyžaduje určiť spôsob, akým sa preskúma účelnosť daného opatrenia. Následne tvorcovia doložiek určia, či opatrenie vplyva na rozpočet verejnej správy, na podnikateľské prostredie, na životné prostredie, či má sociálne vplyvy, vplyvy na informatizáciu spoločnosti, na služby verejnej správy pre občana. Ak tvorca identifikuje ktorýkoľvek z týchto vplyvov, vypracuje k nemu analýzu podľa príloh JM.

**Graf č. 1: Zoznam hlavných obsahových požiadaviek doložky)**



Doložka vybraných vplyvov je teda dokument, ktorý zhrňa všetky dôležité detaily týkajúce sa daného opatrenia, a zároveň mapuje proces jeho prípravy. V ideálnom prípade kvalitného vypracovania je možné z doložky usúdiť, že príslušní zamestnanci sa dôsledne zamysleli nad konkrétnym problémom a na základe úvah predložili riešenie. Zároveň je z kvalitnej doložky možné odčítať, čo má opatrenie dosiahnuť, na základe čoho sa bude opatrenie považovať za (ne)úspešné a prečo ho tvorcovia považujú za najvhodnejšie a najefektívnejšie. Z doložky je tiež možné zistiť hlavné pozitívne a negatívne dopady konkrétneho opatrenia na prostredie a spoločnosť.

Niektoré detaily JM, ako aj hodnotenie jej napĺňania, špecifikuje dokument RIA 2020 – Stratégia lepšej regulácie<sup>7</sup> (ďalej len RIA 2020). Ten ideovo nadväzuje

na programové vyhlásenie vlády, ktoré hovorí o nutnosti dôsledného posudzovania účinkov legislatívnych úprav pred ich prijatím. V RIA 2020 sú rozpracované i princípy ako otvorenosť, transparentnosť a angažovanie občanov do tvorby legislatívnych opatrení<sup>8</sup>. Zapojenie verejnosti do vytvárania právnych úprav zvyšuje dôveryhodnosť inštitúcií a zároveň vytvára pocit spolupatričnosti. Ďalším signifikantným dôsledkom je aj vyššia miera prijímania právnych predpisov medzi zainteresovanými osobami, čo vedie k posilňovaniu princípu právneho štátu.

Dokument RIA 2020 je preto prihlásením sa k princípom znižovania regulačnej záťaže a vytvárania lepších predpisov. O reguláciách hovorí RIA 2020 ako o zasahovaní „štátu prostredníctvom platných právnych predpisov (...) aj prostredníctvom nelegislatívnych dokumentov“<sup>9</sup>. Lepšou reguláciou sa

<sup>5</sup> Vláda SR (2015).

<sup>6</sup> OECD (1995). Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation. Paríž: OECD Public Management Committee.

<sup>7</sup> Ministerstvo hospodárstva SR (2018).

<sup>8</sup> Vláda SR (2016). Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2016-2020. Bratislava: Vláda SR, s. 12, 54.

<sup>9</sup> Ministerstvo hospodárstva SR (2018), s. 5.



### Box 2: Odporúčania rady EÚ

RIA 2020 je aj reakciou na dokument Rady Európskej únie s názvom *Odporúčanie Rady, ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2017 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2017*. V ňom Rada Európskej únie konštatuje, že časté „zmeny legislatívneho prostredia spôsobujú, že dodržiavanie právnych predpisov je pre spoločnosti zložité a nákladné“. V tejto súvislosti Rada odporúča prijať a vykonať komplexný plán na zníženie administratívnych a regulačných prekážok pre podnikateľov. Odpoveďou na toto odporúčanie je práve vypracovanie dokumentu RIA 2020.

rozumie skvalitnenie vytvárania verejnej politiky a právnych úprav. Cieľom je na základe širokého množstva informácií zvážiť, či je potrebné v danej veci intervenovať a aký vplyv bude mať prípadný zásah. Súčasťou zhromažďovania informácií by mali byť aj konzultácie s tou časťou verejnosti, na ktorú by prípadná regulácia najviac vplývala. Výsledkom takéhoto procesu tvorby regulácie by mali byť len také opatrenia, ktoré dosahujú svoj cieľ s čo najnižšími nákladmi pre občanov.

**Ministerstvo obrany vytvára síce len málo opatrení, ktoré priamo vplyvajú na podnikateľské prostredie, no dôsledné napĺňanie princípov RIA aj tak považujeme za kľúčové. Ako sme už uviedli, agenda lepšej regulácie má za úlohu nielen znižovať záťaž pre podnikateľov, ale aj vytvárať prostredie právnej istoty a dôvery občanov voči centrálnym inštitúciám.** Ministerstvu obrany by malo neustále záležať na jeho dobrom mene a kredite u verejnosti, preto je dôležité pristupovať k vypracovávaniu doložky svedomito vo všetkých jej oblastiach.

Doposiaľ bolo vypracovávanie doložky vybraných vplyvov na ministerstve obrany hodnotené iba v jedinom prípade v roku 2016<sup>10</sup>. Išlo o predbežné hodnotenie napĺňania princípov RIA po niekoľkých mesiacoch zavedenia aktualizovanej JM. Ministerstvo do toho dátumu vypracovalo iba šesť doložiek, preto treba brať nasledujúce hodnotenie s rezervou: podľa jeho tvorcov mali doložky vypracované ministerstvom v stanovenom období zníženú úroveň kvality a obsahovali „závažnejšie nedostatky v ich obsahovej časti a/alebo v analýzach vybraných vplyvov“. Navyše podľa autorov štúdie boli doložky vypracované iba čiastočne v súlade s JM. V porovnaní s ostatnými orgánmi štátnej správy dosiahlo ministerstvo obrany priemerný až podpriemerný výsledok. V nasledujúcich kapitolách nadviažeme na toto hodnotenie, a **na základe vlastného prieskumu ukážeme, ako sa odvtedy situácia zmenila. Podľa zistených skutočností následne navrhujeme odporúčania.**

### Box 3: Prečo sú jednotlivé obsahové požiadavky dôležité pre zostavenie celkového obrazu opatrenia? Princípy RIA v jednotnej metodike na posudzovanie vybraných vplyvov (podľa OECD)\*

#### 2. Definovanie problému

**Právny stav poukazuje na dôvod, prečo treba vykonať dané opatrenie z právneho hľadiska.** Obyčajne reaguje na konkrétny zákon či uznesenie vlády. Zároveň môže mapovať predpisy, do ktorých prípadné opatrenie zasiahne. **Je potrebné uviesť aj skutočnosti z praxe, na ktoré opatrenie reaguje** (skutkový stav). Na ich základe je možné určiť, či je daná regulácia potrebná a či navrhovaný rozsah zodpovedá problému. Príčiny problému je potrebné identifikovať preto, lebo dané opatrenie by malo smerovať najmä na ne. Dobré opatrenie by malo mať za cieľ odstraňovať príčiny problému. Tie teda treba riadne identifikovať, aby opatrenie odpovedalo realite, bolo efektívne, ale zároveň nevytváralo prebytočnú záťaž. **Kvantifikácia rozsahu problému takisto pomáha určiť, či dané opatrenie vhodne odpovedá na stanovený problém.** Umožňuje zhodnotiť, či opatrenie nie je zbytočne široké a nevytvára nadmerné bremeno, alebo naopak nie je príliš úzke a nereaguje teda adekvátne na daný problém.

<sup>10</sup> Ministerstvo hospodárstva SR (2018), s. 17.

### 3. Ciele a výsledný stav

**Určenie cieľového stavu je dôležité, pretože umožňuje premyslieť, či stanovené opatrenie má možnosť súčasnú situáciu adekvátne zmeniť.** Zároveň pomáha hodnoteniu daného opatrenia ex post. Pre tento druhý dôvod je dôležité, aby bol cieľový stav charakterizovaný kvalitatívne a kvantitatívne. **Určenie cieľového stavu pomôže zmerať efekt daného opatrenia a pomôže pri jeho ďalších úpravách. Využitie metódy SMART napomáha týmto princípom.** Cieľ má byť špecifický, lebo nie je vhodné, ak je príliš široký. Má byť merateľný, aby bolo možné skonštatovať, či bolo opatrenie efektívne, alebo nie. Má byť akceptovateľný a reálny, aby sme sa vyhli nezmyselným opatreniam. Ideálne je, ak je cieľ i časovo ohraničený, pretože to napomáha určeniu efektívnosti opatrenia. Nemožno totiž navždy čakať, kým sa efekt opatrenia prejaví. Zároveň však je potrebné isté obdobie nechať opatreniu prejavíť sa v implementácii. Preto je vhodné ciele časovo obmedziť.

### 4. Dotknuté subjekty

Identifikácia dotknutých subjektov je dôležitá z niekoľkých dôvodov: **riadne určenie dotknutých subjektov môže tvorcov informovať o tom, či dané opatrenie nie je priveľkým zásahom do ich činností a či nie je možné zvážiť alternatívne riešenie.** Negatívne dotknuté subjekty často reagujú na opatrenie s nevôľou. Skorá a riadna identifikácia dotknutých subjektov umožňuje vykonať prípadné konzultácie a navrhnúť zmeny, ktoré odstránia nadbytočné zásahy. Identifikácia priameho a nepriameho vplyvu pomáha pri kalkulácii nákladov opatrenia.

### 5. Alternatívne riešenia

Ide o veľmi dôležitú časť doložky. **Predkladá možné alternatívy riešenia. Na základe ich porovnania zhodnotí, ktorý spôsob riešenia problému prináša najlepšie výsledky.** Preto je dôležité, aby boli správne vyplnené predošlé obsahové požiadavky. **Porovnávanie rôznych riešení informuje vládu i verejnosť o výhodách a nevýhodách konkrétneho opatrenia** a umožňuje tak vykonať informované rozhodnutie. **Predpokladá sa aspoň porovnanie s nulovým variantom,** teda porovnanie so stavom, kedy by sa navrhované opatrenie nezaviedlo.

### 8. Preskúmanie účelnosti

**Táto obsahová požiadavka umožňuje preskúmať nielen účelnosť a účinnosť daného opatrenia, ale aj efektívnosť a hospodárnosť jeho zavádzania do praxe.** Preskúmanie účelnosti teda umožňuje určiť, či by dané opatrenie malo zostať v platnosti, prípadne aké zmeny by bolo potrebné zaviesť. Rovnako umožňuje preskúmať, či predpokladané náklady boli určené správne, alebo či nedochádza k nepredvídaným efektom. Spôsob preskúmania účelnosti môže zároveň určiť hlavné predpokladané oblasti, kde nastanú prekážky v implementácii.

\*číslovanie (2,3,4,5,8) podľa formulára „Doložka vybraných vplyvov“

## 2 DOLOŽKY VYBRANÝCH VPLYVOV V AKADEMICKÉJ LITERATÚRE

O posudzovanie dosahov zavádzania agendy lepšej regulácie sa snažia aj niektorí akademici. Vo svojich štúdiách sa zamerali na orgány štátnej správy v rôznych krajinách a identifikovali pritom viacero závažných nedostatkov pri implementácii princípov RIA. V tejto časti zhrnieme poznatky z akademickej literatúry, čo nám poskytne teoretický základ pre prieskum situácie na našom ministerstve. Vďaka tomu budeme môcť odhaliť príčiny, ktoré mohli znížiť kvalitu vypracovávaní doložiek, a zároveň predložiť odporúčania na zlepšenie tohto procesu.

Z výskumov vo viacerých krajinách vyplýva, že vedúci funkcionári často nedostatočne dbajú na kvalitu vypracovávaní doložiek<sup>11</sup>. Tento postoj sa dá vysvetliť aj tým, že prijímané opatrenia sú predovšetkým politickými rozhodnutiami, ktoré odpovedajú na požiadavky voličov. Tie sa nemusia vždy zhodovať s racionálnymi argumentami a dôkazmi, ktoré vyžaduje posudzovanie vybraných vplyvov. Ak by malo byť politicky dôležité rozhodnutie ohrozené negatívnym hodnotením doložky, jej dôsledné a fakticky správne vypracovanie by mohlo byť skôr príťažou, ako vítaným prínosom.

S tým súvisí aj ďalšia okolnosť, ktorú popisuje Carroll: vypracovanie doložky vybraných vplyvov je úradníkmi na ministerstvách často považované za nanútenú úlohu z prostredia mimo rezortu<sup>12</sup>. Preto býva postoj k doložkám často negatívny a zamestnanci považujú doložku za zbytočný materiál. Zároveň si vypracovanie doložky vyžaduje zmenu zaužívaných činností. Od jej tvorca sa očakáva vyhľadávanie dostupných dát na podporu svojho návrhu, čo zvyšuje pracovné zaťaženie jednotlivých úradníkov. Veľká časť opatrení z ministerstiev prichádza ako politická objednávka. V takom prípade je pozornosť venovaná najmä predkladanému opatreniu. Alternatívne riešenia často nie sú ani zvažované, preto je doložka považovaná za nadbytočný dokument. Pritom porovnávanie rôznych variantov riešenia problému, ako i konzultácie s verejnosťou, sú považované za hlavný prínos analýzy vplyvov<sup>13</sup>. Z dlhodobého hľadiska je preto odmietavý postoj úradníkov a najvyšších predstaviteľov neudržateľný, pretože vedie k zníženiu dôvery zo strany spoločnosti.

Pre kvalitné spracovanie doložiek vybraných vplyvov je dôležité, aby si najvyšší predstavitelia ministerstva a úradníci, ktorí doložky vypracúvajú, osvojili celú škálu princípov RIA. Jasné prihlásenie sa ministerstva k týmto ideám je kľúčové pre kvalitnú tvorbu doložky. Dáva signál úradníkom na ministerstve, že doložka vybraných vplyvov je považovaná za dôležitý dokument, a motivuje ich tak k jej kvalitnému vypracovaniu<sup>14</sup>.

V druhom rade je však potrebné vyrovnať sa s niektorými nedostatkami znalostného charakteru. Carroll napríklad hovorí o absencii technickej expertízy úradníkov pri tvorbe analýz<sup>15</sup>. Ide najmä o neznalosť metódy analýzy nákladov a prínosov (cost-benefit analysis), ale aj o nedostatok ďalších expertných znalostí napríklad v oblasti sociálnych vzťahov či informatizácie. OECD navyše poukazuje na ďalšie faktory, ktoré tvorcovia doložiek často neberú do úvahy. Aj keď nepodceňuje ich schopnosti

<sup>11</sup> Carroll, P. (2010) Does regulatory impact assessment lead to better policy?. *Policy and Society*, 29(2). Kupiec, T. (2015) Regulatory Impact Analysis Practice in New Zealand in the Light of Models of Evaluation Use—Inspiration for the Polish Government. *Journal of Management and Business Administration. Central Europe*, 23(2). OECD (2015). *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, s. 49. Petak, Z. (2015). Evidence-based policy making and the implementation of regulatory impact assessment in Croatia. *Management and Business Administration. Central Europe*. (2).

<sup>12</sup> Carroll, P. (2010).

<sup>13</sup> Kupiec, T. (2015), OECD (2015), s. 100, Mandelkernova skupina (2001), s. 12, 27.

<sup>14</sup> OECD (2015), s. 50.

<sup>15</sup> Carroll, P. (2010).

správne identifikovať priame náklady na opatrenie, OECD si všíma časté opomínanie vedľajších nákladov spojených s kontrolou napĺňania opatrenia, či jeho vynucovania<sup>16</sup>. Tieto nepriame dosahy opatrenia majú vplyv na finančné náklady i ľudský kapitál. Ich nezapočítanie vedie k nepresným odhadom, čo znamená znižovanie informačnej hodnoty pre potreby ministerstva i obmedzenie efektívnej kontroly zo strany vlády alebo obyvateľstva.

Bežnou praxou v štátnej správe je, že doložku vybraných vplyvov vypracúva tá istá osoba, ktorá je zodpovedná aj za vlastný materiál opatrenia. Vzhľadom na fakt, že na ministerstvách sa vytvára veľké množstvo rôznych materiálov naprieč ich organizačnými zložkami, za tvorbu doložiek tak zodpovedá vysoký počet ľudí. Skúsenosti s tvorbou doložiek sa teda nekumulujú u skupiny špecialistov na proces posudzovania vplyvov, ale rozdeľujú sa medzi množstvo rôznych zamestnancov. Navyše, samotná znalosť v konkrétnom odbore automaticky neznamená, že tvorca materiálu je schopný adekvátne posúdiť vplyvy materiálu na rôzne oblasti. **Oveľa efektívnejšie by podľa Kupieca bolo, ak by predkladateľ vlastného materiálu mohol pri vytváraní doložky pracovať s tímom expertov RIA<sup>17</sup>.** Tí by mali byť vyškolení v príslušných metódach a zároveň schopní posudzovať rôzne aspekty opatrení.

**Box 4: Hlavné príčiny nekvalitného vypracovania doložiek RIA podľa akademickej literatúry**

1. Nedôsledné osvojenie princípov RIA vedením rezortu a úradníkmi.
2. Nedostatok expertných znalostí tvorcov doložiek k metódam posudzovania vplyvov.
3. Tvorcovia vlastných materiálov vypracovávajú príslušné doložky, čím sa rozdeľujú skúsenosti s tvorbou doložky medzi množstvo zamestnancov.
4. Absencia pravidelného hodnotenia doložiek.
5. Nedostatok konzultácií so zainteresovanými osobami, čo vedie k deficitu vhodných dát a absencii zodpovednosti vedenia rezortu.

Akademický výskum však indikuje, že sa ministerstvá v tomto smere často stýkajú s nedostatkom zdrojov potrebných na vypracovávanie kvalitných doložiek<sup>18</sup>. To sa týka nielen ľudských, ale aj dátových zdrojov. Pri nedostatku potrebných údajov nie je možné vypracovať detailnú analýzu vplyvov. Informačná hodnota vypracovaných doložiek sa tak znižuje. **Ako riešenie deficitu informácií odporúčajú viacerí akademici<sup>19</sup> uskutočňovanie konzultácií s dotknutými subjektmi. Vďaka nim je možné s nízkymi nákladmi získať dôležité poznatky, ktoré umožnia nastavovať procesy vernejšie zodpovedajúce praxi.**

Medzi hlavné nedostatky RIA podľa Carrolla patrí aj nedôkladné skúmanie účelnosti prijatého opatrenia<sup>20</sup>. Väčšina doložiek neobsahuje žiadne kritériá na opätovné posúdenie politiky. Následne sa po zavedení a implementácii opatrenia venuje len malá pozornosť jeho reálnym dosahom. Pritom skúsenosť z praxe s konkrétnou intervenciou poskytuje najlepšie dáta na posúdenie kvality jej výstupov. Kupiec považuje v tomto smere za najväčšiu prekážku absenciu metodiky k vypracovaniu ex-post hodnotenia opatrenia<sup>21</sup>. Kritika autorov z akademickej literatúry však nespochybňuje základný význam doložiek vybraných vplyvov. Pokiaľ sú vypracované kvalitne, doložky sú nepochybne hodnotným zdrojom informácií ako pre vládu, tak aj spoločnosť. Občania môžu na ich základe zhodnotiť, či vybrané riešenie bude mať stanovený prínos, čo má potenciál zvyšovať dôveryhodnosť činnosti vlády. Z kritických odporúčaní akademikov je preto potrebné osvojiť si také prístupy, ktoré majú vplyv na kvalitnú tvorbu doložiek a ich výpovednú hodnotu. Ide najmä o otázky práce s kvalitnými dátami, posudzovania alternatívnych riešení a hodnotenia opatrení ex-post.

<sup>16</sup> OECD (2015), s. 75.

<sup>17</sup> Kupiec, T. (2015).

<sup>18</sup> Carroll, P. (2010), Kupiec, T. (2015).

<sup>19</sup> Carroll, P. (2010). Petak, Z. (2015). Meuleman, L. (2015). Owl meets beehive: how impact assessment and governance relate. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 33(1).

<sup>20</sup> Carroll, P. (2010).

<sup>21</sup> Kupiec, T. (2015).

### 3 METODOLÓGIA PRIESKUMU VYPRACOVÁVANIA DOLOŽIEK V REZORTE OBRANY

**Pri hodnotení kvality vypracovania doložiek sa opierame o už vytvorené hodnotenia, pretože nám ponúkajú vhodné nástroje pre účely našej analýzy.** Existujú prinajmenšom dva spôsoby, akými je možné preskúmať kvalitu vypracovaných doložiek. Prvým spôsobom je zameranie sa na konkrétne opatrenia, ktoré už boli prijaté. Na ich základe by sme sami spracovali „kontrolné doložky“, ktorými by sme konfrontovali už vypracované doložky. Tento postup by si však vyžadoval prístup k rovnakým dátam, technické skúsenosti s vypracovaním doložiek, ako aj využitie ďalších metodologických postupov, akými sú dotazníky, či interview. Na základe takéhoto prístupu by sme síce získali kvalitnejšie informácie, prieskum by však bol výrazne náročnejší z časového i technického hľadiska a teda menej efektívny.

**Preto sme si v našej práci zvolili druhú metódu, takzvanú kontrolovanú metódu bodovania.** Tá bola aplikovaná aj vo výskume realizovanom kolektívom autorov okolo Olivera Fritscha<sup>22</sup>. Kvalitu vypracovaných doložiek určíme v porovnaní voči postupom definovaným v JM. Vypracovanie jednotlivých obsahových požiadaviek hodnotíme spôsobom vypracovaná (1) / nevypracovaná (0) v porovnaní s návodom z JM. Ak je teda výsledné hodnotenie vypracovania konkrétnej obsahovej požiadavky určené hodnotou 50%, zjednodušene sa dá povedať, že polovica doložiek bola spracovaná v súlade s postupmi definovanými v JM. Naopak pri druhej polovici tvorcovia doložiek dôsledne nenasledovali kroky z JM. Detaily postupu kódovania jednotlivých obsahových požiadaviek, ako aj kompletne výsledky hodnotenia, sú súčasťou príloh.

**Zdrojom našich dát sú materiály zverejnené na stránkach Úradu vlády SR<sup>23</sup>. Na stránkach sme našli všetky dokumenty vypracované ministerstvom obrany od začiatku roka 2017 až po súčasnosť (do 31. mája 2019).** Takto vybrané obdobie nám umožňuje porovnávať výstupy v čase. K dispozícii máme 69 materiálov, z ktorých malo 54 vypracovanú doložku. Medzi nimi bolo 22 doložiek z roku 2017, 18 doložiek z roku 2018 a 14 doložiek z roku 2019. Keďže sme využili materiály odovzdané vláde, všetky prešli príslušnými pripomienkovými konaniami. Na základe toho možno predpokladať, že vďaka pripomienkovaniu zodpovedajú doložky kvalite, ktorá sa na ministerstve obrany dosahuje aj vďaka spätným väzbám od komisie na posudzovanie RIA a ostatných pripomienkujúcich subjektov. Na druhej strane využívanie týchto dát skresľuje konečný obraz. Práve pripomienkové konania mohli v niektorých prípadoch zmeniť kvalitu vypracovaných doložiek. Ak bol napríklad vlastný materiál pripomienkou zásadne pozmenený, doložka túto skutočnosť nemusela nutne zohľadňovať. Na druhej strane, za iných okolností mohli pripomienky zvýšiť kvalitu doložky. V takom prípade však nemôžeme priamo hovoriť o kvalite vypracovania samotnými zamestnancami ministerstva obrany. Pri hodnotení výsledkov nášho prieskumu je potrebné tieto poznámky brať do úvahy, pretože samotná výskumná metóda tieto skutočnosti nezohľadňuje.

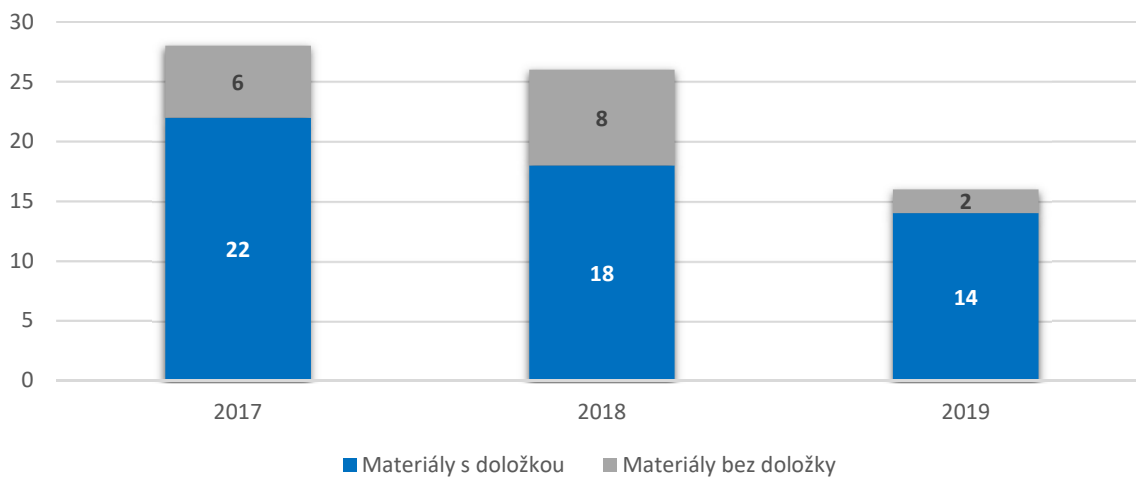
Pri prieskume použijeme zmiešanú metódu. Štatistickým spôsobom preskúmate vypracovanie doložiek v porovnaní s JM. Keďže však kvantitatívne metódy neponúkajú dostatočnú úroveň detailu, použijeme aj kvalitatívne hodnotenie vybraných doložiek. Kvalitatívnym prístupom hodnotíme štatistické výsledky prieskumu a tiež využívame niektoré konkrétne prípady na hlbšiu ilustráciu celkového stavu. Oba tieto prístupy nám dovoľia zhodnotiť vypracovanie doložiek a predložiť odporúčania na zvýšenie ich kvality. Tak odhalíme nielen rozsah problémov spojených

<sup>22</sup> Fritsch, O., Radaelli, C. M., Schrefler, L., & Renda, A. (2013). Comparing the content of regulatory impact assessments in the UK and the EU. *Public Money & Management*, 33(6), 445-452.

<sup>23</sup> Celá webová adresa je <https://rokovania.gov.sk/>

s vypracovávaním doložiek, ale vďaka detailnejším pohľadom budeme môcť predstaviť viaceré riešenia.

**Graf č. 2: Materiály MO SR predložené na rokovania vlády SR (k 31. máju 2019)**



*Zdroj: vlastné spracovanie*



## 4 VÝSLEDKY PRIESKUMU VYPRACOVÁVANIA DOLOŽIEK

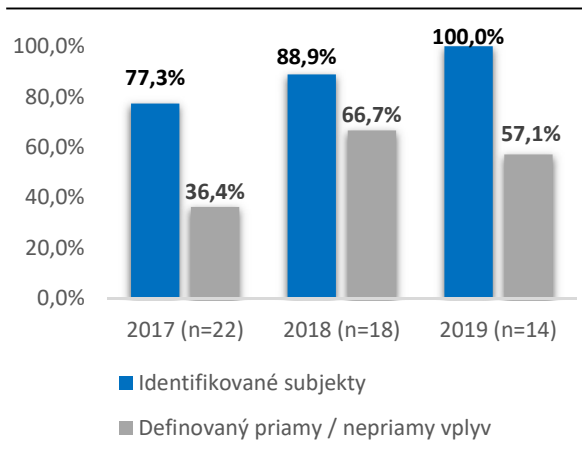
Výsledky prieskumu ukazujú, že vypracovávanie doložky vybraných vplyvov sa na ministerstve obrany stalo bežnou súčasťou procesu prípravy materiálov. Viaceré hodnotené oblasti dosiahli vysoké výsledky a možno teda konštatovať, že ich tvorcovia vypracovávajú kvalitne a podľa požiadaviek definovaných v JM. Pri iných oblastiach sme však identifikovali nedostatky. V najbližších odstavcoch zhĺňame výsledky prieskumu a prezentujeme naše najdôležitejšie zistenia.

**Tabuľka č. 1: Vypracovávanie jednotlivých požiadaviek doložky vybraných vplyvov na MO SR**

Rok a počet	Definovanie problému	Ciele a výsledný stav	Identifikácia dotknutých subjektov	Alternatívne riešenia	Vykonávacie predpisy	Identifikácia vplyvov materiálu	Analýza vplyvov na rozpočet
2017 (n=22)	25,45%	50%	56,82%	4,55%	50%	81,06%	52,5%
2018 (n=18)	22,78%	51,59%	77,78%	11,11%	100%	80,56%	68,59%
2019 (n=14)	28,57%	57,14%	78,57%	0%	85,71%	60,71%	66,25%

Zdroj: vlastné spracovanie

**Graf č. 3: Identifikácia dotknutých subjektov v doložkách vybraných vplyvov (v %)**



Zdroj: vlastné spracovanie

Tvorcom doložiek sa darí dobre identifikovať subjekty dotknuté konkrétnym opatrením (Graf č. 3). Táto štatistika sa navyše v čase zlepšuje (od 77% v roku 2017 po 100% prípadov v roku 2019), čo naznačuje pozitívny trend. Jediným opakujúcim sa nedostatkom v tejto oblasti bolo neurčovanie priameho resp. nepriameho dosahu opatrení na konkrétny subjekt. Vo viacerých prípadoch sa tvorcovia doložky rozhodli pre formuláciu „opatrenie nevplyva na žiaden iný subjekt“. Takáto formulácia však nie je pre potreby vypracovania doložky postačujúca, pretože vyžaduje skúmanie vlastného materiálu a následné vyhľadanie dotknutých subjektov. Na správne vypracovanie doložky je preto potrebné konkrétne uvádzať všetky priamo i nepriamo dotknuté subjekty.

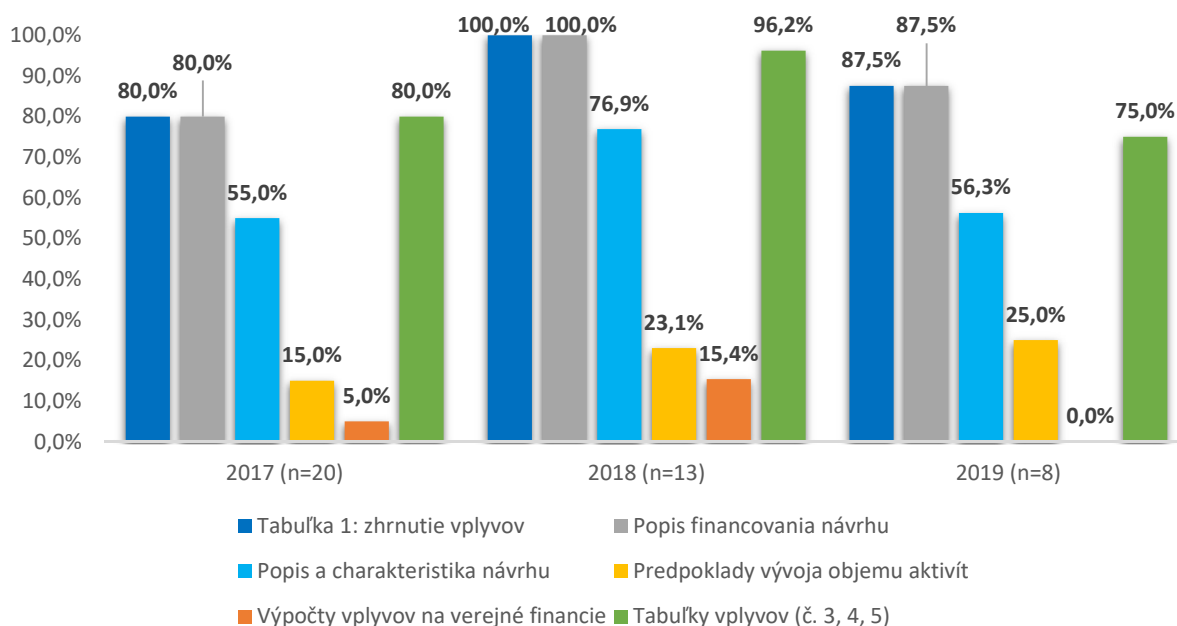
Pomerne dobré výsledky dosahujú tvorcovia aj pri identifikácii vplyvov materiálu. Konštatujeme tak napriek tomu, že v tomto roku sa situácia oproti predošlým rokom zhoršila (81% prípadov v roku 2017, 61% prípadov v roku 2019). Aj tak je možné hovoriť o tom, že tvorcovia sú väčšinou schopní adekvátne označiť vplyvy jednotlivých regulácií. Najčastejšie sú identifikované vplyvy na rozpočet verejnej správy. Problematické občas bývajú rôzne zmeny či novely, ktoré prinášajú nové zodpovednosti či záťaž, predovšetkým pre štátnu správu. V niektorých obdobných prípadoch nepríde k označeniu vplyvov na rozpočet verejnej správy. Pritom vlastný materiál predpokladá zvýšenie niektorých úloh pre verejnú správu a teda nepriamo i navýšenie nákladov. Pritom JM umožňuje identifikáciu vynechať iba v prípade, keď je predpokladaný vplyv zanedbateľný. Hodnotenie dôležitosti vplyvu a jeho následnej



identifikácie tak ostáva na tvorcovi doložky. Takýto postup môžeme považovať za nejednoznačný, pretože neexistuje žiadna objektívna škála, ktorá by proces (ne)identifikácie zanedbateľných vplyvov riešila. Vyskytli sa i prípady, kedy síce boli identifikované vplyvy materiálu, ale príslušná analýza nebola vypracovaná. Takéto prípady síce nie sú časté, sú ale o to prekvapivejšie. JM je pomerne jednoduchý dokument, preto by vypracovanie analýzy nemalo byť prebytočnou záťažou. Dôvodom môže byť nedostatok spoľahlivých dát pre príslušnú analýzu.

**V prípade analýzy vplyvov na rozpočet rovnako nemožno hovoriť o zlých výsledkoch<sup>24</sup>.** Ako ukazuje Tabuľka č. 1 i Graf č. 4, deväť z desiatich vypracovaných analýz obsahovalo zhrnutie vplyvov na rozpočet verejnej správy, ako aj detaily ohľadne financovania návrhu. To je jednoznačne pozitívna správa, pretože ukazuje na využívanie špecifických podkladov pre vypracovanie analýz. Avšak i v tejto časti niekoľkokrát došlo nedostatočnému využitiu dostupných dát. Naša metodológia nám neumožňuje hodnotiť kvalitu jednotlivých údajov, pretože neskúmame zdroje, s ktorými tvorcovia pracovali. Napriek tomu sme pri vypracovávaní hodnotení zaznamenali, že komisia RIA niekoľkokrát poukázala na nedostatočné finančné zabezpečenie predkladaného opatrenia. V jednom prípade napríklad komisia uviedla, že navrhované krytie nebolo zahrnuté v konkrétnej kapitole tak, ako to predkladatelia uvádzali. V inom prípade komisia pripomenovala absenciu využitia aktuálnych údajov, prípadne nezahrnutie prevádzkových nákladov medzi negatívne finančné vplyvy.

**Graf č. 4: Vypracovávanie analýzy vplyvov na rozpočet verejnej správy podľa jednotlivých položiek (v % k 31. máju 2019)**



Zdroj: vlastné spracovanie

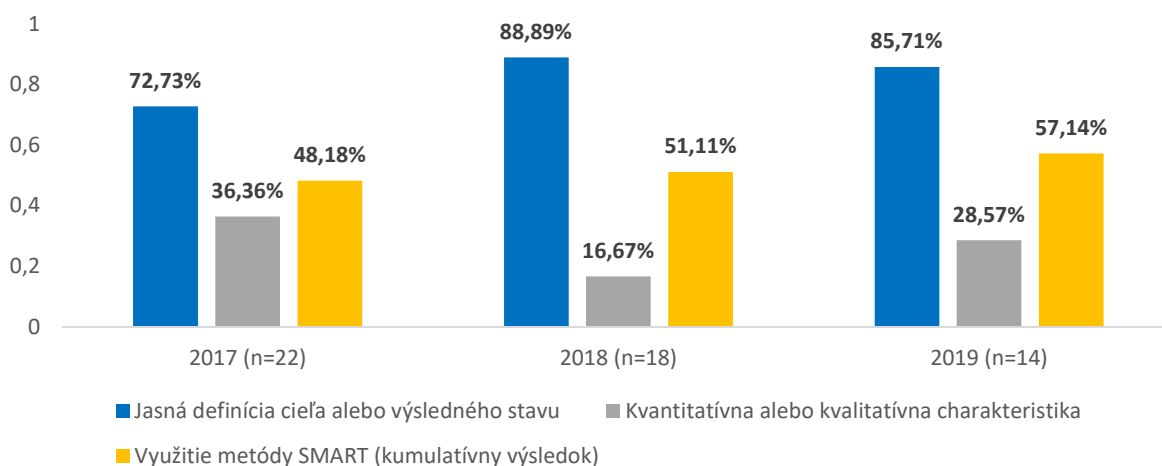
**Zároveň je potrebné konštatovať, že pomerne pozitívne hodnotenie tejto oblasti znižuje absencia výpočtov.** Tie sa objavili iba pri troch zo 40 skúmaných analýz (8%), pritom majú byť ich neoddeliteľnou súčasťou. Výpočty poukazujú na robustnosť dát, schopnosť plánovania i uvažovania nad rôznymi

<sup>24</sup> Celkový počet vypracovaných analýz vplyvov na rozpočet sa líši od celkového počtu vypracovaných doložiek, pretože nie v každej doložke boli identifikované vplyvy na rozpočet štátnej správy.

rozpočtovými vplyvmi (materiálne zdroje, ľudské zdroje, efektívnosť obstarávania). **Ich opomínanie teda znova znižuje informačnú hodnotu doložky, ako aj spätné preskúmanie konkrétneho opatrenia.** Bolo by preto vhodné výpočty pri analýze vplyvov na rozpočet zverejňovať.

**Niektoré ukazovatele však v našom hodnotení dosiahli horšie výsledky.** Podľa predkladaného prieskumu je časť o určení cieľov a výsledného stavu vypracovávaná neúplne. Tvorcovia doložky naplňajú iba približne polovicu obsahových požiadaviek, aj keď sa v čase výsledky čiastočne zlepšujú (detaily v Grafe č. 5). Väčšina doložiek (81%) síce hovorí o celi opatrenia, len málo z nich konkrétnejšie definuje žiadaný, cieľový stav. Navyše, ak aj ciele alebo cieľový stav sú určené, iba približne v štvrtine prípadov tvorcovia doložky jasne cieľový stav kvantifikujú alebo ho kvalitatívne opíšu. Aj preto iba v necelých 15% prípadov môžeme hovoriť o merateľnom výsledku. Tieto výsledky teda poukazujú na vážne nedostatky pri vypracovaní kvalitných doložiek. **Bez daných informácií majú doložky len nízku informačnú hodnotu a neumožňujú preskúmať efektivitu príslušného opatrenia. Keď nie je definovaniu konkrétneho cieľa alebo výsledného stavu venovaná pozornosť, opatrenie nemožno spätne merať ani posudzovať.** Nie je tak ani možné povedať, či dané opatrenie má alebo nemá prínos pre občanov, a to následne vplyva na transparentnosť a kontrolovateľnosť činnosti ministerstva. Tvrdíme tak napriek tomu, že viac ako 85% opatrení sme zhodnotili ako reálne a akceptovateľné.

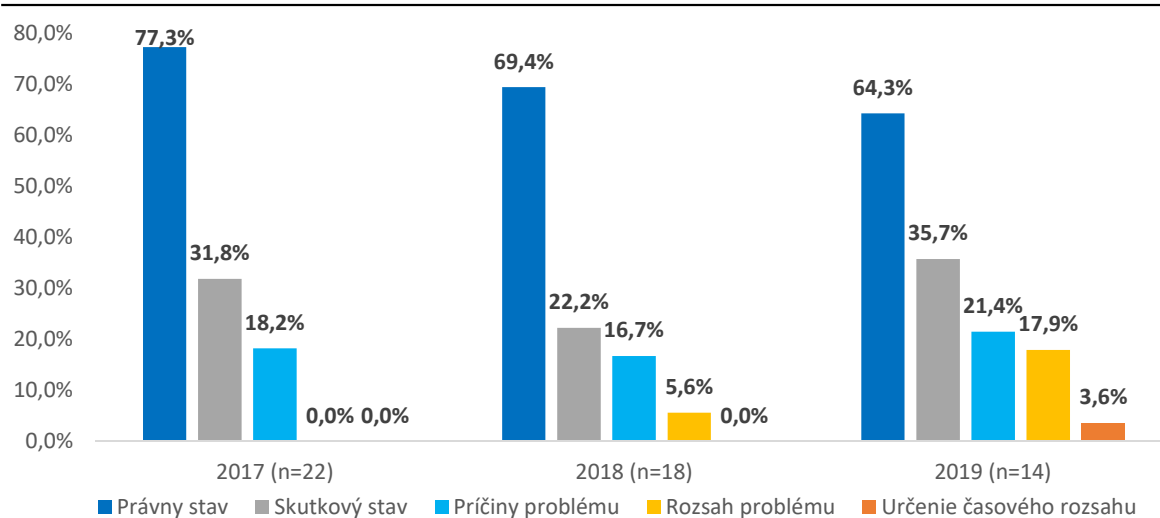
**Graf č. 5: Definovanie cieľov a výsledného stavu**



*Zdroj: vlastné spracovanie*

**Tvorcovia doložky sa výrazne odchyľujú od pokynov v JM aj pri obsahovej požiadavke 2 „definícia problému“.** Podľa nášho prieskumu sa najčastejšie odvolávajú na konkrétny zákon prípadne uznesenie vlády, podľa ktorého je potrebné určité opatrenie urobiť. V asi 71% sledovaných prípadov tým naplnia požiadavku definovať právny stav problému. Omnoho zriedkavejšie, iba v necelých 30% prípadov definujú aj skutkový stav, na ktorý návrh reaguje. Ešte v menšom počte sú identifikované aj príčiny problému (19% prípadov). Tvorcovia doložiek sa takmer úplne vyhýbajú kvantifikácii problému (6%) a určeniu, či ide o dlhodobý, krátkodobý alebo jednorazový problém (iba 1%). Zároveň je však možné sledovať isté zlepšovanie v čase. Týka sa to najmä definovania príčin, rozsahu a časového rámca problému.

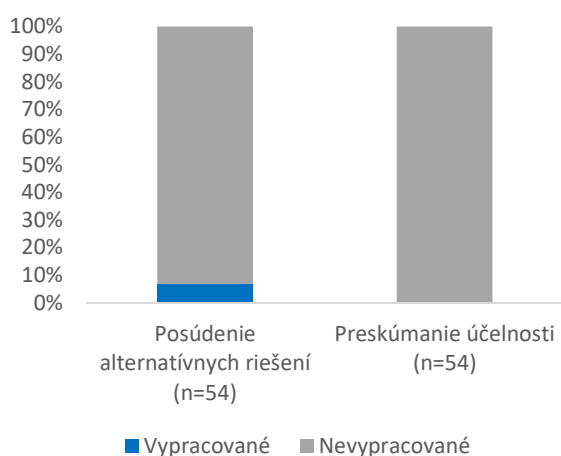
**Graf č. 6: Definovanie problému podľa jednotlivých požiadaviek (v %)**



*Zdroj: vlastné spracovanie*

**Napriek konštatovanému zlepšeniu musíme tvrdiť, že nejasné alebo nedostatočné definovanie problému nepriaznivo vplyva na napĺňanie princípov RIA v našom rezorte.** Množstvo problémov, na ktoré opatrenia reagujú, má rozsiahly charakter. Ich správne zadefinovanie a identifikácia príčin môžu pomôcť k odhaleniu prípadných efektívnych riešení a vytvoreniu lepšieho súladu protichodných vplyvov. Viacero návrhov popisovalo skutkový stav slovami: „na základe aplikačnej praxe je potrebné vykonať zmenu“. Tvorcovia však nikdy bližšie nešpecifikovali, čo prax ukázala a prečo treba konkrétne opatrenie meniť. V takom prípade bol skutkový stav hodnotený ako neuvedený, pretože z danej informácie nebolo možné určiť konkrétne pomery.

**Graf č. 7: Vypracovávanie obsahových požiadaviek "Alternatívne riešenia" a "Preskúmanie účelnosti" - kombinované hodnoty za všetky sledované roky**



*Zdroj: vlastné spracovanie*

Mimoriadne nízke hodnoty dosiahli dve kľúčové časti doložky, a to posúdenie alternatívnych riešení a preskúmanie účelnosti. Pritom práve tieto dve obsahové požiadavky majú veľký význam pre napĺňanie princípov RIA. Ich nedostatočné vypracovávanie súvisí so širšími problémami, ktoré sa netýkajú výhradne ministerstva obrany a o ktorých hovoríme v diskusii. Pokiaľ ide o posudzovanie alternatívnych riešení, medzi všetkými doložkami sme identifikovali iba 7% takých, ktoré by zvažovali aspoň nulový variant.

**Požiadavka preskúmania účelnosti nebola vyplnená ani pri jedinej doložke<sup>25</sup>.** To znamená, že tvorcovia doložky nikdy nepredložili spôsob, akým sa konkrétne

<sup>25</sup> Preskúmanie účelnosti je v doložke označené ako nepovinný bod.

opatrenie v danom čase ohodnotí z hľadiska efektivity. Absencia týchto požiadaviek zásadne znižuje kvalitu procesu RIA. Jednotlivé opatrenia by totiž mali byť medzi sebou porovnávané a z nich by malo byť vybrané optimálne riešenie. Následne by toto riešenie malo byť podrobené skúške v reálnom svete, a v prípade jeho nízkej efektivity by malo byť nahradené. Vypracované doložky však takmer vôbec neponúkajú tieto možnosti, čím vážne znižujú ich informačnú hodnotu, ako aj možnosti posudzovania efektivity jednotlivých opatrení. Absencia metodiky posudzovania vplyvov ex-post síce môže zvyšovať nevôľu pristupovať k preskúmvaniu účelnosti. Tieto výsledky však indikujú, že na ministerstve obrany nie sú princípy RIA plne pochopené.

**Z prieskumu tiež vyplýva, že v prípade viacerých dokumentov nebola vypracovaná doložka napriek tomu, že nepatria medzi výnimky definované v JM.** Ide napríklad o viacero menovacích materiálov, aj keď je u nich možné predpokladať zanedbateľné vybrané vplyvy. V prípade, že ministerstvo nevidí vážny dôvod na vypracovanie doložiek pri takýchto materiáloch, môže požiadať vládu o udelenie mimoriadnej výnimky (čo JM povoľuje). V opačnom prípade by bolo správne doložku vypracovávať i pri týchto otázkach. Doložka nebola vypracovaná ani v prípade informácie o nákupe taktických lietadiel F-16<sup>26</sup>. Aj k tomuto materiálu bolo prijaté uznesenie vlády. Podľa JM teda mala byť vypracovaná aj doložka vybraných vplyvov. Nestalo sa tak napriek tomu, že materiál predpokladal vplyvy napríklad na rozpočet verejnej správy. Posledný súbor materiálov, ktoré by podľa JM mali mať aj doložku, boli návrhy príspevkov SR pre rôzne zahraničné operácie. Aj tieto materiály predpokladali náklady, ale nevyčíslivali ich, ani inak nešpecifikovali stanovené problémy. Dôvody nevypracovania doložiek sme nezistovali. Pre budúcnosť je však v takýchto prípadoch potrebné zabezpečiť, aby bola doložka vypracovaná.

---

<sup>26</sup> 11. Informácia – Stav riešenia obstarania taktických stíhacích lietadiel F-16 C/D Block 70 z 132. rokovani vlády.

## 5 DISKUSIA

**Zámerom materiálu bolo posúdiť kvalitu vypracovania doložky vybraných vplyvov na Ministerstve obrany a na základe prieskumu navrhnúť niektoré opatrenia.** Realizovaný prieskum doložiek ukázal súčasný stav ich vypracovania na ministerstve obrany. V tejto časti prezentujeme naše odporúčania, ktoré zakladáme práve na výsledkoch prieskumu.

Jednotná metodika vytvára pomerne jasné postupy, ktoré by mali tvorcovia doložiek sledovať. Výsledok nášho výskumu však naznačuje, že niektoré kroky sa realizujú iba formálne alebo neúplne. Ani o jedinej doložke z ministerstva obrany nemožno povedať, že by doslovne naplnila všetky postupy podľa JM. To znižuje informačnú hodnotu doložiek, ako aj schopnosť vytvárať efektívne a kontrolovateľné opatrenia.

Pri analýze sme nevykonali sociologický prieskum postojov a postupov medzi spracovateľmi doložiek, preto nám chýbajú niektoré relevantné dáta. Aj napriek tomu sa ukazuje, že na ministerstve obrany ešte neprišlo k úplnému vnútornému osvojeniu princípov RIA. Naopak, javí sa, že tvorcovia doložiek čelia podobným ťažkostiam, aké už pred nami identifikovali viaceré výskumy v iných štátoch, ako sú **nedostatok relevantných dát, absencia expertných znalostí z oblasti RIA a porovnávanie alternatív či rozdrobenie skúseností**<sup>27</sup>. Výsledky nášho prieskumu ukazujú, že tvorcovia niektoré obsahové požiadavky z JM do doložiek nezahrňajú.

**K zlepšeniu tvorby doložiek by mala prispieť čiastočná zmena niektorých prístupov k vypracovaniu doložky.** Na ministerstve obrany je v platnosti pravidlo, že tvorca vlastného materiálu vypracúva aj doložku. Skúsenosti s tvorbou doložky sa teda rozdeľujú medzi mnohých zamestnancov, čo znižuje schopnosť inštitucionálneho učenia a kumulácie praktických poznatkov. Pri spracovaní analýzy sme však zaznamenali aj pozitívne príklady jednotlivých tvorcov doložiek, ktorých výstupy sa postupom času zlepšovali. Ide najmä o zamestnancov, ktorí pracovali na doložke už mnohokrát, preto ju dokážu vytvoriť vo vyššej kvalite, ako iní. Jednotlivé organizačné zložky by sa teda mali snažiť, aby v sa v oblasti svojej vecnej pôsobnosti nerozdeľovali skúsenosti medzi viacerých zamestnancov. Naopak, zamestnanci so skúsenosťami s tvorbou doložiek by mali byť na jednotlivých organizačných zložkách čo najviac zapájaní do ich tvorby.

S tým súvisí iný faktor: **v rezorte neexistuje žiaden garant tvorby doložiek, ktorý by zodpovedal za ich kvalitu.** To má za následok, že na Ministerstve obrany SR zodpovedá za úplnosť vypracovania doložky vždy iba jej tvorca. Ten však zároveň nemá možnosť obrátiť sa na zodpovednú osobu kvôli odborným radám či návrhom. Preto považujeme za dôležité kumulovať skúsenosti s tvorbou doložky do menších kolektívov na organizačných zložkách, čo povedie k vzájomnému učeniu sa a zdokonaľovaniu tvorby. Tiež je vhodné konzultovať tvorbu doložky ešte pred začatím prípravy vlastného materiálu s príslušnými zamestnancami analytického útvaru, ktorí majú zodpovednosť za posudzovanie vplyvu politik, regulácií a legislatívnych rámcov ex ante.

**Je veľmi dôležité, aby sa príprava tvorby doložky začala ešte pred prípravou vlastného materiálu.** Takýto krok umožní jasne zmapovať stav, na ktorý opatrenie odpovedá, predložiť konkrétne ciele návrhu a prísť s navrhovanými alternatívami. Zároveň by tvorcovia mohli náležite zhodnotiť prístup k relevantným údajom potrebným na prijatie informovaného rozhodnutia. Postupnými krokmi by tvorcovia splnili všetky obsahové požiadavky z JM, a zároveň by kvalitatívne zlepšili prípravu

<sup>27</sup> Carroll, P. (2010), Kupiec, T. (2015). Meuleman, L. (2015). OECD (2015). Petak, Z. (2015).

konkrétnych návrhov. Nepriamym dôsledkom takéhoto prístupu by bola tiež transparentnosť procesu tvorby opatrení, s čím súvisí zvyšovanie dôveryhodnosti v očiach verejnosti.

**Za veľmi prínosné považujeme aj organizovanie konzultácií so zainteresovanými osobami.** Vďaka nim by tvorcovia materiálu mohli disponovať dôležitými informáciami, ktoré by umožnili bližšie popísať vplyvy konkrétneho materiálu, a zároveň by bolo možné presnejšie odhadovať spôsob a rýchlosť implementácie. O význame konzultačného procesu a jeho prínosoch navyše informuje aj JM vo svojej tretej časti. Využívanie tohto inštitútu teda prispieva k napĺňaniu princípov RIA.

**Na kvalitu vypracovania doložiek v našom rezorte negatívne pôsobia aj niektoré externé faktory.** Významným vplyvom je meškajúca implementácia *Akčného plánu implementácie RIA 2020 – Stratégia lepšej regulácie*<sup>28</sup> ministerstvom hospodárstva. Napriek plánovaným termínom doposiaľ neexistujú žiadne školenia, na ktorých by sa tvorcovia doložiek mohli v danej oblasti vzdelávať. Aj keď jednotliví zamestnanci môžu k vypracovávaniu doložiek pristupovať s najlepším vedomím a svedomím, chýbajúce teoretické znalosti týkajúce sa princípov RIA vedú k opomínaniu niektorých dôležitých obsahových požiadaviek z JM. To možno tvrdiť napriek tomu, že sme počas analýzy jednotlivých doložiek zaznamenali zlepšovanie individuálnych výsledkov u vybraných spracovateľov.

**V súvislosti so zavádzaním Akčného plánu implementácie RIA 2020 pozorujeme aj ďalšie nedostatky mimo nášho ministerstva.** Akčný plán hovorí o celi vypracovať metodiku ex-post hodnotenia do konca roku 2018<sup>29</sup>, dokument však ku dňu vypracovania tohto materiálu nebol uvedený do užívania. Pre konzultačný proces sú vypracované iba krátke odporúčania v III. časti JM. Ministerstvo hospodárstva plánuje vydanie príslušnej metodiky na koniec roka 2019. Navyše, **komisia zodpovedná za zhodnotenie doložky v predbežnom pripomienkovom konaní zriedka nalieha na doslovné nasledovanie JM.** Tvorcovia doložky tak pracujú bez dostatočnej expertnej znalosti z oblasti RIA, a chýba im i dostatočný motivačný stimul k tomu, aby dodržiavali všetky stanovené postupy.

Tieto externé faktory teda prispievajú k formalistickej tvorbe doložiek vybraných vplyvov a ministerstvo obrany ich môže ovplyvniť len minimálne. **Na druhej strane by jednotliví zamestnanci, ako i vedenie rezortu, mohli princípy RIA osvojiť z vlastnej iniciatívy.** Nejde len o dôsledné vyplňanie doložky, ale i pochopenie teoretických princípov, ktoré stoja v pozadí posudzovania vplyvov spojené s kontrolovateľným a merateľným vytváraním predpisov a iných materiálov<sup>30</sup>. Tieto koncepty sú stručne zhrnuté v dokumente RIA 2020<sup>31</sup>, najmä v jej prílohe č. 1. Riadne preštudovanie týchto otvorených materiálov ako súčasť prípravy každého zamestnanca, ktorý zodpovedá za tvorbu doložky ako aj jeho nadriadených teda nevytvára žiadne nadbytočné náklady. Pre prípad ďalšieho záujmu poskytuje dokument RIA 2020 pomerne rozsiahlu bibliografiu pokrývajúcu princípy RIA, ich prínosy pre tvorbu opatrení a politik a zvyšovania ich celkovej kvality. Bolo by vhodné, ak by vedenie ministerstva kládlo dôraz na osvojenie si týchto konceptov.

<sup>28</sup> Ministerstvo hospodárstva SR (2018).

<sup>29</sup> Uznesenie 563/2018 hovorí o zmene termínu úlohy do 31.12.2019.

<sup>30</sup> Pozri Box 3 na strane 9.

<sup>31</sup> Ministerstvo hospodárstva SR (2018).



#### **Box 5: Odporúčania**

1. **Pred začatím prípravy vlastného materiálu skonzultovať prípravu doložky s príslušnými zamestnancami analytického útvaru zodpovednými za posudzovanie vplyvu politik, regulácií a legislatívnych rámcov.** V spolupráci s AÚ je v otázke doložky potrebné pokračovať až do odovzdania materiálu na vládu. Toto opatrenie rozšíri znalostnú bázu a vzájomným dopĺňaním sa pomôže k lepšej identifikácii problému, cieľa i potenciálnych riešení.
2. **Nevynechávať posudzovanie alternatívnych opatrení ani preskúmanie účelnosti,** keďže obe časti doložiek majú kľúčový význam pri hodnotení efektivity a správnosti jednotlivých opatrení.
3. **Využívať konzultačný proces podľa bodu 1. časti III. Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov regulácií.** Konzultačný proces prispieva k skvalitneniu údajov potrebných na vypracovanie návrhu, zlepšuje informovanosť tvorca materiálu, zvyšuje predpoklady úspešnej implementácie a znižuje riziko potreby novelizácie materiálu na základe aplikačnej praxe.
4. **Od vedúcich príslušných organizačných zložiek požadovať organizáciu práce tak, aby sa skúsenosti s tvorbou doložiek kumulovali u malého počtu zamestnancov,** ktorí majú záujem rozvíjať svoje vzdelanie v oblasti lepšej regulácie a príslušných metódach, pretože je to dlhodobým predpokladom zvyšovania kvality tvorby doložiek.
5. **U zamestnancov zodpovedných za tvorbu doložiek aktívne podporovať účasť na vzdelávacích kurzoch** k princípom RIA v zahraničí, kým podobné kurzy nebudú dostupné na Slovensku.
6. **Vytvárať podmienky pre spoluprácu, vymieňanie skúseností a expertných znalostí s ostatnými rezortmi** v oblasti lepšej regulácie, aby došlo k zvýšeniu poznatkov o princípoch RIA.
7. **Preskúmať vypracovávanie doložiek na pravidelnej báze** (ideálne každoročne). Vďaka spätnej väzbe a konštruktívnej kritike môžeme efektívne zvýšiť kvalitu doložiek.



## LITERATÚRA

Carroll, P. (2010). Does regulatory impact assessment lead to better policy?. *Policy and Society*, 29(2), 113-122.

Európska komisia (2001). *European Governance a White Paper*. Brusel: Európska komisia. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf) , navštívené 9.5.2019.

Európska komisia (2002). *Action plan „Simplifying and improving the regulatory environment“*. Brusel: Európska komisia. COM/2002/0278 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0278&from=EN> , navštívené 3.6.2019.

Fritsch, O., Radaelli, C. M., Schrefler, L., & Renda, A. (2013). Comparing the content of regulatory impact assessments in the UK and the EU. *Public Money & Management*, 33(6), 445-452.

Kupiec, T. (2015). Regulatory Impact Analysis Practice in New Zealand in the Light of Models of Evaluation Use–Inspiration for the Polish Government. *Journal of Management and Business Administration. Central Europe*, 23(2), 109-128.

Mandelkernova skupina (2001). *Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report*. Brusel: Európska komisia. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf) . Navštívené 9.5.2019.

Meuleman, L. (2015). Owl meets beehive: how impact assessment and governance relate. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 33(1), 4-15.

Ministerstvo financií SR (2014). *Národný program reforiem Slovenskej republiky 2014*. Dostupné z: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/10765/1>, navštívené 16.12.2019.

Ministerstvo hospodárstva SR (2018). *RIA 2020. Stratégia lepšej regulácie. Bratislava: Ministerstvo hospodárstva SR*. Dostupné z: <https://www.mhsr.sk/uploads/files/W5zZSaLJ.docx> , navštívené 8.2.2019.

OECD (1995). *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*. Paríž: OECD Public Management Committee. Dostupné z: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278> . Navštívené 4.6.2019.

OECD (2005). *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*. Paríž: OECD Public Management Committee.

OECD (2012). *Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance*. Paríž: OECD Regulatory Policy Committee.

OECD (2015). *Regulatory Policy in Perspective: A Reader’s Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. Paríž: OECD Publishing.

Petak, Z. (2015). Evidence-based policy making and the implementation of regulatory impact assessment in Croatia. *Management and Business Administration. Central Europe*, (2), 147-162.

Rada Európskej únie (2017). Odporúčanie Rady, ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2017 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2017. Brusel: Európska komisia. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations\\_-\\_slovakia-sk.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_-_slovakia-sk.pdf) , navštívené 8.2.2019.

Vláda SR (2005). *Uznesenie vlády SR č. 736 z 28. septembra 2005 k návrhu zmien a doplnení Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky*. Bratislava: Vláda SR. Dostupné z: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/13086/1> , navštívené 28.6.2019.

Vláda SR (2007). *Uznesenie vlády SR č. 833 z 3. októbra 2007 k Agende lepšej regulácie v Slovenskej republike a Akčnému programu znižovania administratívneho zaťaženia podnikania v Slovenskej republike 2007 - 2012*. Bratislava: Vláda SR. Dostupné z: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/10254/1> , navštívené 28.6.2019.

Vláda SR (2008). *Uznesenie vlády SR č. 329 z 21. mája 2008 k návrhu jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov*. Bratislava: Vláda SR. Dostupné z: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/3029/1> , navštívené 28.6.2019.

Vláda SR (2010). *Uznesenie vlády SR č. 112 z 10. februára 2010 k vyhodnoteniu Pilotného projektu k Jednotnej metodike na posudzovanie vybraných vplyvov a návrhu aktualizovanej Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov*. Bratislava: Vláda SR. Dostupné z: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/12660/1> , navštívené 28.6.2019.

Vláda SR (2012). *Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2012-2016*. Bratislava: Vláda SR. Dostupné z: [https://www.vlada.gov.sk/data/files/2008\\_programov-vyhlasenie-vlady.pdf](https://www.vlada.gov.sk/data/files/2008_programov-vyhlasenie-vlady.pdf) , navštívené 16.12.2019.

Vláda SR (2015). *Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov (schválená uznesením vlády SR č. 24 zo 14. januára 2015 v znení uznesenia vlády SR uznesenia vlády SR č. 513 zo 16. septembra 2015 a uznesenia vlády SR č. 76 z 24. februára 2016)*. Bratislava: Vláda SR. Dostupné z: <https://www.mhsr.sk/uploads/files/we49FwHx.pdf> , navštívené 8.2.2019.

Vláda SR (2016). *Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2016-2020*. Bratislava: Vláda SR. Dostupné z: <https://www.vlada.gov.sk/programove-vyhlasenie-vlady-sr-na-roky-2016-2020/> , navštívené 8.2.2019.

Vláda SR (2018). *Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 32 z 24. januára 2018 k RIA 2020 - Stratégii lepšej regulácie*. Bratislava: Vláda SR. Dostupné z: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=27132> , navštívené 8.2.2019.

## PRÍLOHY

### Príloha č. 1: Genéza prijímania princípov RIA na Slovensku

Slovenská republika sa už krátko po vstupe do EÚ zapojila do navrhnutých iniciatív, najmä tých, ktoré sa týkali posudzovania vplyvov regulácií. V roku 2005 boli novelizované Legislatívne pravidlá vlády SR<sup>32</sup>, v ktorých sa predpokladalo vypracovávanie doložiek vplyvov na verejné financie, zamestnanosť, obyvateľov a podniky, podnikateľské prostredie a životné prostredie. V tomto čase však v SR chýbal dokument metodiky na vypracovávanie doložiek a analýz vplyvov.

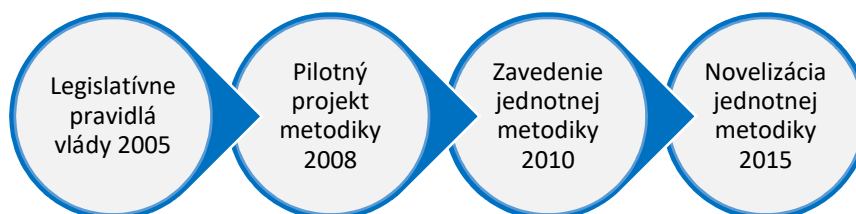
**Graf č. 8: Vybrané oblasti identifikácie vplyvov podľa JM**



Slovenská republika sa aj v nasledujúcich rokoch hlásila k princípom lepšej regulácie. Vláda SR prijala uznesením č. 833 z 3. októbra 2007 *Akčný program znižovania administratívneho zaťaženia podnikania v Slovenskej republike 2007 – 2012*<sup>33</sup>. Ten skonštatoval absenciu jednotnej metodiky na vypracovávanie doložiek vybraných vplyvov, avšak predpokladal jej vypracovanie v najbližšom období. Prijatým akčným programom vláda zároveň uznala prínos konzultácií so zainteresovanými subjektami pri tvorbe legislatívnych opatrení.

K schváleniu prvotnej jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov došlo uznesením vlády SR č. 329 z 21. mája 2008<sup>34</sup>. Následne prebehol pilotný projekt, v ktorom bola jednotná metodika otestovaná a bolo vyhodnotené jej používanie. Na základe toho vláda schválila aktualizovanú verziu jednotnej metodiky a členom vlády uložila zabezpečiť jej uplatňovanie<sup>35</sup>. Tým sa zaviedla povinnosť posudzovať vplyvy legislatívnych i nelegislatívnych materiálov na vybrané oblasti.

**Graf č. 9: Genéza zavedenia jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov v SR**



Zdroj: vlastné spracovanie

<sup>32</sup> Vláda SR (2005). Uznesenie vlády SR č. 736 z 28. septembra 2005. Bratislava: Vláda SR.

<sup>33</sup> Vláda SR (2007). Uznesenie vlády SR č. 833 z 3. októbra 2007. Bratislava: Vláda SR.

<sup>34</sup> Vláda SR (2008). *Uznesenie vlády SR č. 329 z 21. mája 2008*. Bratislava: Vláda SR.

<sup>35</sup> Vláda SR (2010). Uznesenie vlády SR č. 112 z 10. februára 2010. Bratislava: Vláda SR.

V porovnaní so súčasne platnou *Jednotnou metodikou na posudzovanie vybraných vplyvov* však bola Jednotná metodika z roku 2010 zásadne jednoduchšia a menej rozsiahla. Doložka mala mať formu jednoduchej tabuľky, do ktorej sa vpísali predpokladané vplyvy na vybrané oblasti. V prípade, že by došlo k identifikácii nejakých vplyvov, spracovateľ doložky mal vypracovať aj príslušnú analýzu. Voči súčasnosti sa odlišovali aj postupy pre vypracovanie analýz. Napríklad analýza vplyvov na informatizáciu spoločnosti bola výrazne rozsiahlejšia a detailnejšia ako verzia, ktorá je požadovaná dnes. Naopak analýza sociálnych vplyvov, vplyvov na zamestnanosť, podnikateľské prostredie a životné prostredie boli neporovnateľne jednoduchšie. Iba analýza vplyvov na rozpočet verejnej správy ostala v užívaní dodnes.

**Aplikačná prax posudzovania vybraných vplyvov si vyžiadala aktualizáciu jednotnej metodiky. Tento záver bol artikulovaný i v programovom vyhlásení vlády 2012-2016<sup>36</sup> a patril aj medzi najdôležitejšie opatrenia Národného programu reforiem 2014<sup>37</sup> Vláda SR preto uznesením č. 24 zo 14. januára 2015 prijala novú verziu jednotnej metodiky<sup>38</sup>.** Väčšina legislatívnych i nelegislatívnych materiálov, ktoré sú predkladané na rokovanie vlády, ale i návrhy stanovísk k návrhom aktov EÚ (po novele z roku 2016) musia byť posúdené podľa JM. Výnimku tvoria niektoré materiály, ktoré sú uvedené v druhej časti prvej kapitoly JM<sup>2</sup>. Novela z roku 2016 takisto priniesla povinnosť posudzovať vplyvy materiálu na služby verejnej správy pre občana.

<sup>36</sup> Vláda SR (2012). *Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2012-2016*. Bratislava: Vláda SR. Dostupné z: [https://www.vlada.gov.sk/data/files/2008\\_programove-vyhlasenie-vlady.pdf](https://www.vlada.gov.sk/data/files/2008_programove-vyhlasenie-vlady.pdf), navštívené 16.12.2019.

<sup>37</sup> Ministerstvo financií SR (2014). *Národný program reforiem Slovenskej republiky 2014*. Dostupné z: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/10765/1>, navštívené 16.12.2019.

<sup>38</sup> Vláda SR (2015).

## Príloha č. 2: Stručný postup pri vypracovávaní doložky vybraných vplyvov

Doložka má jasne definovať problém, určiť ciele regulácie a identifikovať subjekty alebo osoby, ktorých sa regulácia dotýka. Tvorcovia majú tiež posúdiť iné riešenia, než ktoré sú navrhované vo vlastnom materiáli a porovnať ich. Vďaka tomu sa z rozhodovania vylúčia menej efektívne riešenia. Jednotná metodika takisto predpokladá určenie spôsobu, akým sa preskúma účelnosť daného opatrenia. Táto obsahová požiadavka je však v JM označená ako nepovinná. Po týchto krokoch tvorcovia doložiek určia, či opatrenie vplyva na rozpočet verejnej správy, na podnikateľské prostredie, na životné prostredie, či má sociálne vplyvy, vplyvy na informatizáciu spoločnosti, na služby verejnej správy pre občana. Ak tvorca identifikuje ktorýkoľvek z týchto vplyvov, vypracuje k nemu analýzu podľa príloh JM. Národná rada schválila novelou zákona č. 400/2015 aj povinnosť posudzovať vplyvy na manželstvo a rodinu. Formulár doložky k týmto vplyvom však doposiaľ nebol vypracovaný, takisto nie je tento bod zahrnutý do šablóny pre tvorbu doložky. Navyše spôsob analýzy vplyvov na túto oblasť nebol zapracovaný ani do JM. Podľa novely legislatívnych pravidiel vlády prijatej 29.5.2019 by preto malo byť posúdenie vplyvov na manželstvo a rodinu súčasťou dôvodovej správy a nie doložky vybraných vplyvov.

Ak je dopredu jasné, že daný návrh zasahuje do podnikateľského prostredia, JM požaduje vykonanie konzultácie s dotknutými subjektmi. Cieľom tohto postupu je zvýšiť transparentnosť tvorby legislatívnych opatrení zapojením zainteresovaných osôb do jeho tvorby. V prípade, že predkladateľ identifikuje vplyv aj na malé a stredné podniky, ten je realizovaný a stane sa súčasťou analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie.

Po vypracovaní návrhu legislatívneho alebo nelegislatívneho opatrenia, pri ktorom boli zistené vplyvy na hore uvedené oblasti, resp. po vykonaní konzultácií s podnikateľským prostredím, je potrebné doložku odovzdať na pripomienkovanie. V prvom kroku sú materiály odovzdané Stálej pracovnej komisii Legislatívnej rady vlády SR na posudzovanie vybraných vplyvov pri MH SR (ďalej len komisia), v rámci predbežného pripomienkového konania (PPK). Komisia buďto súhlasí alebo nesúhlasí s vypracovaním doložky vybraných vplyvov a príslušných analýz. Udelenie súhlasného stanoviska znamená, že predkladateľ vypracoval doložku v súlade s JM, a posúdenie vplyvov je vypracované na základe objektívnych faktov. Naopak, udelenie nesúhlasného stanoviska znamená, že doložka nebola vypracovaná do hĺbky postačujúcej na preskúmanie vplyvov, prípadne neboli vplyvy vôbec posúdené. Takéto nesúhlasné stanovisko neprináša ukončenie schvaľovacieho postupu, avšak slúži vláde SR aj verejnosti ako jeden z argumentov pri rozhodovaní a posudzovaní návrhu. Po ukončení predbežného i medzirezortného pripomienkového konania vykoná komisia ešte jedno zhodnotenie vybraných vplyvov, najmä v prípadoch, ak MPK zásadne zmenilo vplyvy materiálu. Aj toto posúdenie má uniformovaný postup a definuje ho JM.

### Príloha č. 3: Presný postup vyhodnocovania vypracovávania doložiek

Kvalitatívne hodnotenie jednotlivých doložiek vykonávajú dvaja analytici nezávisle od seba. Na konci porovnania svoje hodnotenia navzájom konfrontujú, v prípade nezhody ho spätne konzultujú s konkrétnou doložkou až dospejú k jednotnému záveru.



Pri kvantitatívnom hodnotení postupujeme nasledovne: doložky prepíšeme do tabuľky s binárnymi hodnotami 1 (splnená podmienka) alebo 0 (nesplnená podmienka) na základe porovnania s JM (tabuľka so všetkými výsledkami je súčasťou prílohy č. 2). Prvú časť doložky „základné údaje“ vynechávame, keďže neobsahuje dáta nutne potrebné pre informovanie vlády a verejnosti. V časti „2. definovanie problému“ zisťujeme, či predkladateľ zadefinoval tak právny (1/0) ako i skutkový (1/0) stav, či identifikoval (1/0) príčiny problému, či kvantifikoval (1/0) rozsah problému a či uviedol (1/0), či ide o jednorazový alebo opakujúci sa problém. Pri časti „3. Ciele a výsledný stav“ určujeme, či je cieľový stav jasne a zrozumiteľne definovaný (1/0) a či je charakterizovaný buďto kvalitatívne alebo kvantitatívne (jediná hodnota 1/0). Takisto určujeme, či bola využitá metóda SMART, teda či je cieľ špecifický (1/0), merateľný (1/0), akceptovateľný (1/0), reálny (1/0) a časovo ohraničený (1/0). Pri „4. Dotknutých subjektoch“ zisťujeme, či sú subjekty identifikované (1/0), a či je stanovený priamy resp. nepriamy vplyv na tieto subjekty (1/0). Pri posudzovaní alternatívnych riešení zisťujeme, či bol návrh konzultovaný aspoň s nulovým variantom (1/0), tzn. zachovaním stavu bez prijatého opatrenia, prípadne inou alternatívou. Pri hodnotení časti „6. Vykonávacie predpisy“ postupujeme nasledovne. Ak doložka uvádza potrebu zmeny vykonávacieho predpisu, ktorý bližšie špecifikuje, uvádzame hodnotu 1. Ak uvádza, že opatrenie zmenu vykonávacích predpisov nepredpokladá, hodnotu nepriradujeme (x). Ak tabuľka neuvádza nič, priradujeme hodnotu 0, akoby tabuľka nebola vypracovaná. Časti „7. transpozícií práva EÚ“ sa nevenujeme, pretože ani v jednom prípade sa na ministerstve obrany táto možnosť nevyskytla. V prípade „8. preskúmanie účelnosti“ hodnotíme kladne (1) prípady, keď sa predpokladá nejaké preskúmanie účelnosti opatrenia v budúcnosti. V ostatných prípadoch udávame hodnotenie 0. Pri časti „9. Vplyvy navrhovaného materiálu“ sa pozeráme na to, či sú predpokladané vplyvy označené správne. Pri tejto časti je potrebné konzultovať samotný vlastný materiál. Ak sme z vlastného materiálu zistili, že doložka identifikuje všetky vplyvy správne, v tabuľke jej priradíme hodnotu 1. V prípade, že sú uvedené správne len niektoré vplyvy, a iné sú opomenuté, využívame hodnotenie medzi 0 a 1. V prípade, že žiadne vplyvy nie sú označené správne, vypracovanie tejto časti hodnotíme nulou.



Obdobne pokračujeme pri hodnotení vypracovania jednotlivých analýz. V prípade analýzy vplyvov na rozpočet verejnej správy hodnotíme úplnosť (1/0) vypracovania tabuľky č. 1. „2.1 Zhrnutie vplyvov na rozpočet verejnej správy“. Ďalej zisťujeme, či bolo určené (1/0) „2.1.1 Financovanie návrhu“, vyplnená (1/0) časť „2.2 „Popis a charakteristika návrhu“, určené (1/0) „2.2.3 Predpoklady vývoja objemu aktivít“, a predložené „2.2.4 Výpočty vplyvov na verejné financie“. Tiež hodnotíme kompletnosť vypracovania tabuliek č. 3, 4 a 5. Vyhodnotenie závisí od toho, či materiál predpokladá pozitívne alebo negatívne vplyvy, a či má vplyv na zamestnanosť. Podľa toho je hodnota priradená v rozmedzí 0 až 1.

Pri hodnotení analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie postupujeme takto: zisťujeme, či je správne označený vplyv na veľkostnú kategóriu podnikov (1/0), či bol identifikovaný počet podnikateľských subjektov (1/0), či boli vyhodnotené konzultácie (1/0), či boli správne identifikované náklady (1/0 pre každú kategóriu – priame, nepriame, administratívne), či boli správne vyhodnotené vplyvy na konkurencieschopnosť (1/0) a na inovácie (1/0).



V prípade analýzy sociálnych vplyvov hodnotíme každú kategóriu jednotlivo. Pri hodnotení všetkých vplyvov sa snažíme zistiť, či sú jednotlivé tabuľky vyplnené podrobne a správne. Naše hodnotenie potom znižujeme podľa príslušného pomeru správne a nesprávne vyplnených tabuliek. Vzhľadom k tomu, že k vypracovaniu iných analýz než na rozpočet verejnej správy došlo iba v jednotkách prípadov, kódovanie vytvárame iba pre úplnosť analýzy. Ich významová hodnota je však veľmi nízka, preto im v ďalšej časti dokumentu nevenujeme pozornosť.



Následne spočítame súhrnne všetky hodnoty pre príslušné posudzované kritérium, a ďalej spoločne podľa jednotlivých požiadaviek (tzn. všetky hodnoty spolu za časť „2. definovanie problému“, všetky hodnoty spolu za časť „3. ciele a výsledný stav“, a podobne). Výsledok delíme počtom vypracovaných doložiek (analýz). Konečné percentuálne zobrazenie nám ukazuje aký je pomer doložiek vypracovaných presne podľa postupov z jednotnej metodiky. Jednotlivé percentuálne pomery sú rozdelené podľa rokov, kedy boli doložky odovzdané vláde spolu s vlastným materiálom. To nám umožňuje ukázať, či dochádza k pozitívnemu vývoju pri vypracovávaní doložiek. Rovnako vytvárame agregované skóre pre každú časť doložky. To vypočítame zo súčtu jednotlivých hodnôt vydelených ich počtom a počtom vypracovaných doložiek. Tabuľky sú súčasťou príloh.



Príloha č. 4: Napĺňanie jednotlivých obsahových požiadaviek z JM

Napĺňanie obsahových požiadaviek z JM	Rokovanie vlády	Právny stav	Skutkový stav	Príčiny problému	Rozsah problému (kvantifikácia)		Jednorázovosť / dlhodobý problém	Jasná definícia	Ciele a výsledný stav		Metóda smart	Časovo obmedzený	Reálny	Akceptovateľný	Merateľný	Špecifický	Identifikácia dotknutých subjektov	Alternatívne riešenia	Vykonávacie predpisy	Transpozícia	Preskúmanie účelnosti	Vplyvy materiálu	
					Príčina problému	Rozsah problému (kvantifikácia)			Kvantitatívna alebo kvalitatívna charakteristika	Metóda smart													Identifikované
Názov																							
<i>Návrh na aktualizáciu súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 1. polroku 2019</i>	158	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	x	0	0	0	0
<i>Koncepcia manažmentu vojenského personálu ozbrojených síl Slovenskej republiky - návrh</i>	158	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	1
<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony</i>	158	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0

<i>Návrh na vyslanie príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky v rámci Posilnenej predsunutej prítomnosti NATO do Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Estónskej republiky a Poľskej republiky</i>	153	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0	1
<i>Návrh Ideového zámeru zriadiť Hrob neznámeho vojaka ako protokolárne miesto Slovenskej republiky v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislava</i>	149	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	x	x	0	1
<i>Návrh na aktualizáciu súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 1. polroku 2019</i>	148	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	x	0	0	1
<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 11/2004 Z. z. o obrannej štandardizácii, kodifikácii a štátnom overovaní kvality výrobkov a služieb na účely obrany v znení neskorších predpisov</i>	148	0	1	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1	1	x	0	1
<i>Projekt - Rádiolokátor prehľadový letiskový (SRE/SSR/PAR)</i>	142	1	1	0	0,5	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	x	x	0	1
<i>Informácia o výsledkoch skúšok, testov, prieskumu trhu Bojového obrneného vozidla/Viacúčelového taktického vozidla 4x4 a návrh postupu realizácie obstarávania</i>	142	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	x	x	0	0,5
<i>Opatrenia na implementáciu rozhodnutí o zlepšení vojenskej mobility v Slovenskej republike – návrh</i>	137	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0
<i>Návrh Medzirezortného programu 06E</i>	137	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	1	0	0	1	1	0	x	x	0	1
<i>Cvičenie krízového riadenia NATO CMX 2019</i>	137	0	0	0	0	0,5	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	x	x	0	0
<i>Návrh na vyslovenie súhlasu s preletmi bezpilotných lietadiel systému pozemného pozorovania Organizácie Severoatlantickej zmluvy cez územie Slovenskej republiky</i>	137	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0

<i>Návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 124/1992 Zb. o Vojenskej polícii v znení neskorších predpisov</i>	134	0	1	0	0	0	0,5	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	x	0	1
<i>Národný plán vykonávania účasti Slovenskej republiky v Stálej štruktúrovanej spolupráci Európskej únie – návrh</i>	133	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	x	0	0	0
<i>Návrh na vydanie súhlasu vlády Slovenskej republiky so začatím obstarávania stavby Rekonštrukcia atletického štadióna VŠC DUKLA Banská Bystrica</i>	132	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	0	x	x	0	0,5
<i>Návrh na vyslovenie súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 1. polroku 2019</i>	131	1	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	x	x	0	1
<i>Celkové početné stavy vojakov a zamestnancov a počty hlavných druhov vojenských zbraní, vojenských zbraňových systémov a bojovej techniky v ozbrojených silách Slovenskej republiky v súlade s potrebami zabezpečenia obrany Slovenskej republiky a bezpečnosti štátu a v súlade s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná a rozmiestnenie zväzkov, útvarov, úradov a zariadení ozbrojených síl Slovenskej republiky k 31. decembru 2019</i>	124	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	x	x	0	0
<i>Návrh na vyslanie príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky do Irackej republiky za účelom poradenstva a výcviku jej obranných a bezpečnostných síl</i>	124	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	x	x	0	1
<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 124/1992 Zb. o Vojenskej polícii v znení neskorších predpisov</i>	124	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	x	x	0	1
<i>Návrh na aktualizáciu súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky</i>	117	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	x	x	0	1

<i>mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 2. polroku 2018</i>																				
<i>Obmena rádiolokačnej techniky VzS OS SR (stredný, malý a blízky dosah)</i>	115	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	x	x	0	1
<i>Návrh na aktualizáciu vojenského zastúpenia Slovenskej republiky pri orgánoch a vo vojenských štruktúrach NATO a EÚ a vyslania príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky do tohto vojenského zastúpenia</i>	115	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1	1	x	0	0	1
<i>Návrh na vyslovenie súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 2. polroku 2018</i>	112	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	x	0	0	1
<i>Návrh realizácie projektu 155 mm samohybná kanónová húfnica ZUZANA 2</i>	106	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	x	x	0	1
<i>Návrh na vyslovenie súhlasu s prítomnosťou príslušníkov tímu ozbrojených síl Spojených štátov amerických na území Slovenskej republiky za účelom zabezpečenia výcviku a poradenstva</i>	106	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	x	0	0	0,5
<i>Návrh na vyslanie príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky v rámci Posilnenej predsunutej prítomnosti NATO do Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Estónskej republiky a Poľskej republiky</i>	101	1	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	x	0	0	1
<i>Návrh na aktualizáciu súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 1. polroku 2018</i>	99	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	x	0	0	1

<i>Návrh na aktualizáciu súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 1. polroku 2018</i>	92	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	x	0	0	1
<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 463/2003 Z. z. o vojnových veteránoch a o doplnení zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov</i>	85	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	0	0	1	x	0	1
<i>Návrh Medzirezortného programu 06E – Podpora obrany štátu na roky 2018 až 2023</i>	85	0,5	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0	x	0	0	1
<i>Návrh na vydanie súhlasu vlády Slovenskej republiky so začatím obstarávania stavby Zemianske Kostolány – plynofikácia a zateplenie budov</i>	85	0	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	x	x	0	0,5
<i>Návrh Smernice pre obranné plánovanie Slovenskej republiky na roky 2019 až 2024</i>	82	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	x	0	0	0,33
<i>Návrh na vyslovenie súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 1. polroku 2018</i>	82	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	x	0	0	0,5
<i>Návrh Stratégie národného plánu implementácie záväzkov a kritérií vyplývajúcich z účasti Slovenskej republiky na Stálej štruktúrovanej spolupráci Európskej únie</i>	79	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 570/2005 Z. z. o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 569/2005 Z. z. o alternatívnej službe v čase vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov</i>	79	0	1	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	x	0	0	1

<i>Návrh zámeru Slovenskej republiky participovať na Stálej štruktúrovanej spolupráci Európskej únie v oblasti bezpečnosti a obrany</i>	76	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	x	0	0	0
<i>Návrh Obrannej stratégie Slovenskej republiky</i>	72	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	0	1
<i>Návrh Vojenskej stratégie Slovenskej republiky</i>	72	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0	x	0	0	1
<i>Návrh Dlhodobého plánu rozvoja obrany s dôrazom na výstavbu a rozvoj ozbrojených síl Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2030</i>	72	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	x	0	0	1
<i>Celkové početné stavy vojakov a zamestnancov a počty hlavných druhov vojenských zbraní, vojenských zbraňových systémov a bojovej techniky v ozbrojených silách Slovenskej republiky v súlade s potrebami zabezpečenia obrany Slovenskej republiky a bezpečnosti štátu a v súlade s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná a rozmiestnenie zväzkov, útvarov, úradov a zariadení ozbrojených síl Slovenskej republiky k 31. decembru 2018 – návrh</i>	72	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	x	0	0	0
<i>Návrh na vyslanie príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky na budovanie obranných a bezpečnostných kapacít Irackej republiky</i>	72	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	x	0	0	1
<i>Návrh na aktualizáciu vojenského zastúpenia Slovenskej republiky pri orgánoch a vo vojenských štruktúrach NATO a EÚ a vyslania príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky do tohto vojenského zastúpenia – nové znenie</i>	71	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	x	0	0	1
<i>Návrh na zapojenie Slovenskej republiky do aktivity krízového manažmentu na území Ukrajiny formou vyslania civilného experta</i>	64	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	x	0	0	1

<i>Návrh na vyslovenie súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 2. polroku 2017</i>	64	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0	x	0	0	1
<i>Návrh na vyslanie príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky na územie Českej republiky a na prítomnosť príslušníkov Armády Českej republiky na území Slovenskej republiky na účel spolupráce pri vzájomnej ochrane vzdušného priestoru</i>	59	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	x	0	0	1
<i>Zabezpečenie projektov – Bojové obrnené vozidlo 8x8 a Bojové obrnené vozidlo/Viacúčelové taktické vozidlo 4x4</i>	59	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	x	0	0	1
<i>Návrh na vydanie súhlasu vlády Slovenskej republiky so začatím obstarávania stavby Michalovce, Mestské kasárne – rekonštrukcia budovy č. 2</i>	56	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	x	x	0	1
<i>Návrh na aktualizáciu súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 1. polroku 2017</i>	56	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	x	0	0	1
<i>Návrh na vyslanie príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky do operácie EUNAVFOR MED Sophia</i>	53	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	x	0	0	1
<i>1. Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 378/2015 Z. z. o dobrovoľnej vojenskej príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov</i>	47	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	x	0	0	1
<i>Návrh na vyslovenie súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 1. polroku 2017</i>	43	1	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	x	0	0	1



<b>Medzirezortný program 06 E - Podpora obrany štátu na roky 2017 až 2022 – návrh</b>	43	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	x	0	0	1
<b>Návrh na vyslanie príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky na výcvik do Lotyšskej republiky</b>	41	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	x	0	0	1

Príloha č. 5: Vypracovávanie analýzy vplyvov na rozpočet verejnej správy

Vypracovávanie analýzy vplyvov na rozpočet verejnej správy	Analýza vplyvov na rozpočet						
	Rokovanie vlády	Tabuľka 1	Financovanie návrhu	Popis a charakteristika	Vývoj objemu	Výpočty	Tabuľky 3,4,5
Názov							
<b>Koncepcia manažmentu vojenského personálu ozbrojených síl Slovenskej republiky - návrh</b>	158	1	1	1	0	0	1
<b>Návrh na vyslanie príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky v rámci Posilnenej predsunutej prítomnosti NATO do Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Estónskej republiky a Poľskej republik</b>	153	1	1	1	1	0	1
<b>Návrh Ideového zámeru zriadiť Hrob neznámeho vojaka ako protokolárne miesto Slovenskej republiky v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislava</b>	149	1	1	1	0	0	1
<b>Návrh na aktualizáciu súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 1. polroku 2019</b>	148	1	1	0,5	0	0	1
<b>Projekt - Rádiolokátor prehľadový letiskový (SRE/SSR/PAR)</b>	142	1	1	0	1	0	1
<b>Informácia o výsledkoch skúšok, testov, prieskumu trhu Bojového obrneného vozidla/Viacúčelového taktického vozidla 4x4 a návrh postupu realizácie obstarávania</b>	142	1	1	0	0	0	0
<b>Návrh Medzirezortného programu 06E</b>	137	1	1	1	0	0	1
<b>Návrh zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 124/1992 Zb. o Vojenskej polícii v znení neskorších predpisov</b>	134	0	0	0	0	0	0

Vypracovávanie analýzy vplyvov na rozpočet verejnej správy	Analýza vplyvov na rozpočet						
Názov	Rokovanie vlády	Tabuľka 1	Financovanie návrhu	Popis a charakteristika	Vývoj objemu	Výpočty	Tabuľky 3,4,5
<b>Návrh na vydanie súhlasu vlády Slovenskej republiky so začatím obstarávania stavby Rekonštrukcia atletického štadióna VŠC DUKLA Banská Bystrica</b>	132	1	1	1	0	1	1
<b>Návrh na vyslovenie súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 1. polroku 2019</b>	131	1	1	1	0	0	1
<b>Návrh na vyslanie príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky do Irackej republiky za účelom poradenstva a výcviku jej obranných a bezpečnostných síl</b>	124	1	1	1	1	0	1
<b>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 124/1992 Zb. o Vojenskej polícii v znení neskorších predpisov</b>	124	x	x	x	x	x	x
<b>Návrh na aktualizáciu súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 2. polroku 2018</b>	117	1	1	1	0	0	1
<b>Obmena rádiodačnej techniky VzS OS SR (stredný, malý a blízky dosah)</b>	115	1	1	0	0	0	1
<b>Návrh na aktualizáciu vojenského zastúpenia Slovenskej republiky pri orgánoch a vo vojenských štruktúrach NATO a EÚ a vyslania príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky do tohto vojenského zastúpenia</b>	115	x	x	x	x	x	x

Vypracovávanie analýzy vplyvov na rozpočet verejnej správy	Analýza vplyvov na rozpočet						
	Rokovanie vlády	Tabuľka 1	Financovanie návrhu	Popis a charakteristika	Vývoj objemu	Výpočty	Tabuľky 3,4,5
Názov							
<i>Návrh na vyslovenie súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 2. polroku 2018</i>	112	1	1	0	0	0	1
<i>Návrh realizácie projektu 155 mm samohybná kanónová húfnica ZUZANA 2</i>	106	1	1	0	0	0	0,5
<i>Návrh na vyslovenie súhlasu s prítomnosťou príslušníkov tímu ozbrojených síl Spojených štátov amerických na území Slovenskej republiky za účelom zabezpečenia výcviku a poradenstva</i>	106	x	x	x	x	x	x
<i>Návrh na vyslanie príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky v rámci Posilnenej predsunutej prítomnosti NATO do Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Estónskej republiky a Poľskej republiky</i>	101	1	1	1	1	0	1
<i>Návrh na aktualizáciu súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 1. polroku 2018</i>	99	1	1	1	0	0	1
<i>Návrh na aktualizáciu súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 1. polroku 2018</i>	92	1	1	1	1	0	1
<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 463/2003 Z. z. o vojnových veteránoch a o doplnení zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov</i>	85	1	1	1	0	1	1

Vypracovávanie analýzy vplyvov na rozpočet verejnej správy	Analýza vplyvov na rozpočet						
	Rokovanie vlády	Tabuľka 1	Financovanie návrhu	Popis a charakteristika	Vývoj objemu	Výpočty	Tabuľky 3,4,5
Názov							
<b>Návrh Medzirezortného programu 06E – Podpora obrany štátu na roky 2018 až 2023</b>	85	1	1	1	0	0	1
<b>Návrh na vydanie súhlasu vlády Slovenskej republiky so začatím obstarávania stavby Zemianske Kostolany – plynofikácia a zateplenie budov</b>	85	1	1	1	0	0	1
<b>Návrh Smernice pre obranné plánovanie Slovenskej republiky na roky 2019 až 2024</b>	82	1	1	1	0	0	1
<b>Návrh na vyslovenie súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 1. polroku 2018</b>	82	1	1	0	0	0	1
<b>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 570/2005 Z. z. o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 569/2005 Z. z. o alternatívnej službe v čase vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov</b>	79	1	1	1	0	0	1
<b>Návrh Obrannej stratégie Slovenskej republiky</b>	72	0	0	0	0	0	0
<b>Návrh Vojenskej stratégie Slovenskej republiky</b>	72	0	0	0	0	0	0
<b>Návrh Dlhodobého plánu rozvoja obrany s dôrazom na výstavbu a rozvoj ozbrojených síl Slovenskej republiky s výhľadom do roku 2030</b>	72	1	1	1	0	0	1
<b>Návrh na vyslanie príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky na budovanie obranných a bezpečnostných kapacít Irackej republiky</b>	72	1	1	1	1	0	1

Vypracovávanie analýzy vplyvov na rozpočet verejnej správy	Analýza vplyvov na rozpočet						
Názov	Rokovanie vlády	Tabuľka 1	Financovanie návrhu	Popis a charakteristika	Vývoj objemu	Výpočty	Tabuľky 3,4,5
<i>Návrh na aktualizáciu vojenského zastúpenia Slovenskej republiky pri orgánoch a vo vojenských štruktúrach NATO a EÚ a vyslania príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky do tohto vojenského zastúpenia – nové znenie</i>	71	1	1	1	1	0	1
<i>Návrh na zapojenie Slovenskej republiky do aktivity krízového manažmentu na území Ukrajiny formou vyslania civilného experta</i>	64	1	1	1	0	0	1
<i>Návrh na vyslovenie súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 2. polroku 2017</i>	64	1	1	0	0	0	1
<i>Návrh na vyslanie príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky na územie Českej republiky a na prítomnosť príslušníkov Armády Českej republiky na území Slovenskej republiky na účel spolupráce pri vzájomnej ochrane vzdušného priestoru</i>	59	0	0	0	0	0	0
<i>Zabezpečenie projektov – Bojové obrnené vozidlo 8x8 a Bojové obrnené vozidlo/Viacúčelové taktické vozidlo 4x4</i>	59	1	1	0	0	0	1
<i>Návrh na vydanie súhlasu vlády Slovenskej republiky so začatím obstarávania stavby Michalovce, Mestské kasárne – rekonštrukcia budovy č. 2</i>	56	1	1	1	0	1	1



Vypracovávanie analýzy vplyvov na rozpočet verejnej správy	Analýza vplyvov na rozpočet						
	Rokovanie vlády	Tabuľka 1	Financovanie návrhu	Popis a charakteristika	Vývoj objemu	Výpočty	Tabuľky 3,4,5
Názov							
<i>Návrh na aktualizáciu súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 1. polroku 2017</i>	56	1	1	0,5	0	0	1
<i>Návrh na vyslanie príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky do operácie EUNAVFOR MED Sophia</i>	53	1	1	1	1	0	1
<i>Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 378/2015 Z. z. o dobrovoľnej vojenskej príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov</i>	47	1	1	1	0	0	1
<i>Návrh na vyslovenie súhlasu vlády Slovenskej republiky s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky a s vyslaním ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky na účel vojenských cvičení v 1. polroku 2017</i>	43	1	1	0,5	0	0	1
<i>Medzirezortný program 06 E - Podpora obrany štátu na roky 2017 až 2022 – návrh</i>	43	1	1	1	0	0	1
<i>Návrh na vyslanie príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky na výcvik do Lotyšskej republiky</i>	41	1	1	0	0	0	1