

Metodika merania regulačných nákladov

Zhrnutie

Napriek tomu, že regulácie sú zavádzané s úmyslom riešiť istý problém, nevyhnutne prinášajú aj isté náklady, ktoré by bez zavedenia regulácie nevznikli. Zavádzanie regulácií by preto vždy malo byť podmienené tým, že ich benefity prevyšujú náklady, ktoré spôsobia. Pri posudzovaní regulácii je nutné brať do úvahy alternatívy. Ciest k dosiahnutiu regulačného cieľa je veľa a každý má iný pomer nákladov a výnosov. Štruktúru alternatív popisuje napríklad OECD. Alternatívy spočívajú buď vo vytvorení vhodného prostredia, v ktorom sa aktéri sami začnú správať tak, aby ich správanie smerovalo k regulačným cieľom, alebo vo vytvorení behaviorálnych „pošťuchnutí“, ktoré aktérov presunú na želané trajektóriu.

Náklady a prínosy regulácií môžu mať rôznu taxonómiu. V texte predstavujeme dve, rôzniace sa vo svojej komplexnosti. Prvá podľa Renda a kol. člení náklady a prínosy na 6 oblastí, každá obsahuje niekoľko položiek. Druhá, podľa OECD, obsahuje jednoduchšiu štruktúru len s nákladmi. Jednotlivé typy nákladov môžu mať rôzne parametre.

Jednou zo základných otázok pri hodnotení dopadov regulácií je to, ako zosúladiť hodnotenie nákladov s hodnotením prínosov, najmä vo forme cost-benefit analýzy. CBA analýza je nástrojom vhodným najmä na posúdenie rôznych alternatívnych regulácií. Mala by predchádzať samotnému schváleniu definitívnej alternatívy. V prípade, že jedná primárne o hodnotenie dopadov na subjekt regulácie, jej význam klesá. Výber cost-benefit analýzy ako hodnotiacej metódy, má svoje výhody a nevýhody. Klady spočívajú najmä v schopnosti CBA nákladov a výnosov použiť objektívne (peňažné) hodnoty na porovnanie alternatívnych možností. Nedostatky sú však často pre CBA dosť zásadné a väčšinou sa týkajú predpokladu, že je možné monetizovať hodnoty ako „šťastie“, alebo „spokojnosť“, alebo skutočnosť, že CBA ignoruje distribučné efekty a nedostatočnú objektivitu, pokiaľ ide o výber určitých parametrov. Na porovnanie rôznych regulačných alternatív nie je nutné automaticky použiť CBA analýzu. Existuje viacero alternatívnych metódik. Ich výhodou je najmä nižšia analytická náročnosť. Patrí medzi ne analýza nákladov, Cost-effectiveness analýza (CEA) a multikriteriálna analýza.

Rozhodnutie o konkrétnom rámci hodnotenia dopadov je preto rozhodnutím o tom, ktoré náklady a ktoré prínosy (ak vôbec) merať a ako ich merať. Je potrebné posúdiť parametre regulácie, vybrať analýzu „zhora“ alebo „odspodu“ a rozhodnúť o hĺbke merania dopadov. Výsledkom tohto rozhodovania je niekoľko typov analýz dopadov. Najznámejším je Standard Cost Model, komplexnejším prípadom je Compliance Cost Assessment. Vrcholom je komplexná RIA s posúdením všetkých dopadov aj prínosov.

Výskum OECD dospel k záveru, že tvorcovia politik sa systematickejšie zameriavajú na preferovanú možnosť regulácie a vo všeobecnosti nevenujú rovnaké úsilie analýze alternatív, najmä neregulačných. Len málo členských štátov EÚ uvádza, že používa prahový test ako filter na rozhodovanie o tom, ktorý regulačný návrh si vyžaduje hĺbkovú analýzu.

Teoreticky je možné použiť 4 typy prahových testov na rozhodnutie o potrebe RIA, či na rozhodnutie o proporcionality („ľahký“ test alebo plný test). K určeniu dosiahnutia prahu sa niekedy vykonáva predbežné hodnotenie („preliminary assesment“). Používanie určitého predbežného posúdenia na určenie toho, či je RIA potrebná, je v členských štátoch EÚ v porovnaní s členskými krajinami OECD menej bežnou praxou, pričom približne jedna pätina má takýto prahový test zavedený.

Ako ukazuje praktická skúsenosť domáca aj zahraničná, nie je racionálne plošne zvyšovať náročnosť analýzy vplyvov pre všetku predkladanú legislatívu. Aktuálna (2023) slovenská úroveň požiadaviek obsiahnutých v Doložke vybraných vplyvov a Analýze vplyvov na podnikateľské prostredie (spolu s Kalkulačkou nákladov) predstavuje kvalitný základ ekonomickej analýzy, porovnateľný so zahraničím. Ambíciou by preto malo byť skôr vytvorenie viacerých úrovní analýzy, ktoré by reflektovali potenciálnu veľkosť dopadov návrhu.

Súčasná podoba analýzy predpokladá len dva stavy. Buď predkladateľ v Doložke vybraných vplyvov označí „žiadne“ vplyvy na podnikateľské prostredie a tým ďalšia analýza týchto vplyvov odpadá. V prípade, že označí „negatívne“ alebo „pozitívne“, pristupuje sa k analýze vplyvov na podnikateľské prostredie. Do tejto praxe je možné zaviesť viacero úrovní – úroveň 0, 1, 2 a 3 – Komplexná analýza nákladov a prínosov.

Používanie konkrétnej kvantitatívnej hranice na spustenie jednotlivých úrovní analýz má svoje výhody aj nevýhody, ktoré platia aj v slovenskej realite. V práci uvažujeme preto o troch možných scenároch: subjektívna hranica, predbežný test, alebo využitie analýzy Úrovne 1.

Posudzovanie regulačných nákladov je zložitý proces, ktorý má priamy dopad na spoločnosti, organizácie a jednotlivcov, ktorí sú postihnutí danou reguláciou. Preto je nevyhnutné a nesmierne dôležité zapojiť príslušných stakeholderov do tohto procesu. Dôležitým prvkom každej konzultačnej stratégie je identifikácia a zmapovanie skupín zainteresovaných strán, s ktorými by sa malo konzultovať. Základným pravidlom je viesť široké a transparentné konzultácie so zainteresovanými stranami, ktorých sa iniciatíva môže týkať, a snažiť sa získať celé spektrum názorov, aby sa predišlo zaujatosti alebo skresleným záverom presadzovaným konkrétnymi skupinami (tzv. regulatory capture).

V praxi je možné reprezentatívnosť merať vážením konzultovanej skupiny na základe rôznych kritérií. Čím komplexnejšie bude mapovanie (databáza) relevantných subjektov, tým komplexnejšie môže byť aj posudzovanie reprezentatívnosti. Praktických dôvodov bude ale nevyhnutné minimálne spočiatku posudzovať reprezentatívnosť na základe užšieho množstva kritérií.

Obsah

Zhrnutie.....	1
Obsah	4
Úvod.....	6
1 Ekonomická teória regulácie.....	7
1.1 Dôvody pre zavádzanie regulácií.....	7
1.2 Kritériá dobrej (tvorby) regulácie.....	9
1.3 Teoretické náklady regulácií	10
1.4 Alternatívne regulácie.....	13
1.4.1 Alternatívne regulácie – štruktúra OECD	13
1.4.2 Alternatívne regulácie – štruktúra podľa Renda a kol.	14
1.4.3 Parametre alternatívnych regulácií.....	15
2 Rozhodovanie o meraní dopadov regulácie	17
2.1 Štruktúra nákladov a prínosov regulácii	17
2.1.1 Štruktúra podľa Renda a kol.	17
2.1.2 Štruktúra podľa OECD	19
2.2 Parametre nákladov.....	22
2.3 Náklady verus prínosy a CBA.....	22
2.3.1 Alternatívy CBA metodiky	23
2.3.2 Príklady prínosov.....	24
3 Prístupy k meraniu dopadov regulácie	25
3.1 Posúdenie parametrov regulácie.....	25
3.1.1 Analýza zhora alebo odspodu	25
3.2 Hĺbka merania dopadov.....	26
3.2.1 Najplytšia úroveň	27
3.2.2 Stredná úroveň.....	27
3.2.3 Najhlbšia úroveň	27
3.3 Kaskáda analýz dopadov	28
4 Základné typy analýz dopadov.....	28
4.1 Standard Cost Model OECD	28
4.2 Compliance Cost Assessment	30
4.2.1 Proporcionalita CCA	31
4.3 Komplexná RIA	33
4.4 Metódy odhadu prínosov pri CBA.....	33

4.5	Získavanie dát a konzultácie	34
4.5.1	Senzitivita	35
5	Reflexie pre slovenské hodnotenie dopadov	36
5.1	Posudzovanie regulačných nákladov vo svete	36
5.1.1	Hranica pre rôzne úrovne posúdenia	37
5.1.2	Odporúčania OECD ohľadom proporcionality RIA	41
5.1.3	Ex-post hodnotenie	41
5.2	Posudzovanie regulačných nákladov na Slovensku	42
5.3	Možný vývoj posudzovania vplyvov na Slovensku	45
5.3.1	Možnosti vytvorenia úrovni analýzy vplyvov	45
5.3.2	Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie – úrovne	46
5.3.3	Úroveň 3 – Komplexná analýza nákladov a prínosov	49
5.3.4	Hranice pre jednotlivé úrovne analýz na Slovensku	51
6	Konzultácie a ich relevantnosť	53
6.1	Identifikácia stakeholderov	55
6.2	Posúdenie reprezentatívnosti stakeholderov	56
	Záver	58
	Zdroje	59

Úvod

V dnešnom dynamickom a konkurenčnom ekonomickom prostredí, v ktorom podniky a organizácie operujú, je kľúčové mať jasné a spoľahlivé informácie o nákladoch spojených s reguláciou. Regulácia, či už v podobe vládnych predpisov, štandardov alebo iných formálnych smerníc, má zásadný vplyv na spôsob, akým sa spoločnosti riadia a ako dosahujú svoje ciele. Preto verejná správa potrebuje mať v rukách správne nástroje na meranie a hodnotenie týchto regulačných nákladov.

V tomto texte sa budeme venovať metodike merania regulačných nákladov, preskúmame dôležitosť tohto procesu pre podniky aj ekonomiku ako celok a zhodnotíme rôzne prístupy a techniky, ktoré sa v tejto oblasti využívajú. Skrz systematické hodnotenie a kvantifikáciu týchto nákladov môžeme získať hlbší vhľad do toho, ako regulácia ovplyvňuje podnikové rozhodovanie a ako môžeme efektívnejšie zlepšovať ekonomické prostredie pre všetkých aktérov.

Postupne si priblížime ekonomickú teóriu regulácií, pozrieme sa na alternatívne spôsoby regulovania a rozhodovanie o meraní regulácie. Jadrom textu je diskusia o štruktúre regulačných nákladov a prínosov podľa rôznych medzinárodných metodík. Popíšeme parametre nákladov, či úlohu Cost Benefit analýzy.

V druhej časti textu využijeme získané poznatky na reflexiu pre meranie regulačných nákladov na Slovensku. Navrhujeme rôzne úrovne posudzovania nákladov. Tento text by mal slúžiť ako základ pre odbornú diskusiu ďalšieho metodologického smerovania merania regulačných nákladov na Slovensku.

1 Ekonomická teória regulácie

Regulácie je možné definovať¹ ako autoritatívny súbor istých pravidiel spolu s mechanizmami na ich monitorovanie a zabezpečenie ich dodržiavania. V tomto dokumente sa venujeme štátnym reguláciám, resp. reguláciám verejných inštitúcií vo všeobecnosti. Nasledujúce odseky sa zaoberajú (v tomto poradí) dôvodmi, ktoré sú uvádzané na odôvodnenie regulácií; kritériami pre zodpovednú tvorbu kvalitných regulácií; a regulačnými nákladmi.

1.1 Dôvody pre zavádzanie regulácií

Odôvodnením zavádzania väčšiny regulácií je argument², že ide o odpoveď na trhové zlyhania. Náprava týchto zlyhaní má zvyšovať všeobecné blaho a teda byť vo verejnom záujme. Nasledujúce odstavce stručne popisujú rôzne formy tohto argumentu, t. j. konkrétne situácie, ktoré regulátori považujú za zlyhania trhu. Podotýkame, že tu predstavené argumenty pre zavádzanie regulácií, aj keď bežne používané rôznymi aktérmi, majú rôznu úroveň opodstatnenia.

1) Monopoly a prirodzené monopoly

Prvým argumentom pre zavádzanie regulácií je existencia monopolov a/alebo aktérov konajúcich spôsobom zamedzujúcim konkurencií. V takomto prípade majú regulácie za cieľ udržať alebo znovunastoliť prostredie, v ktorom existuje hospodárska súťaž, z ktorej následne plynie produkcia v optimálnom množstve a pri optimálnych cenách.

Špecifickým typom monopolov sú tzv. „prirodzené monopoly.“ Tie vznikajú v prípadoch, keď je pre spoločnosť menej nákladné, aby výrobu istého produktu vykonával jeden aktér, nie niekoľko. Často sa jedná o aktérov v odvetviach, v ktorých existuje veľký potenciál pre úspory z rozsahu. V takýchto prípadoch sa regulátor zavedením regulácie nesnaží znovunastoliť konkurenčné prostredie, ale stanoviť cenu tak, aby sa produkcia čo najviac priblížila úrovni, akú by vytvorili konkurenčné podmienky.

2) Neočakávané („nadmerné“) zisky

Firma môže zaznamenať neočakávané zisky v prípadoch, keď sa dostane k zdroju ponuky, ktorý je výrazne lacnejší ako ten, ktorý je (bežne) dostupný na trhu, prípadne keď náhle a prudko stúpne cena komodity, ktorú firma vlastní. Cieľom regulácie v prípade neočakávaných ziskov je previesť ich časť na daňových poplatníkov, resp. umožniť verejnosti benefitovať z týchto ziskov.

V prípade regulovania akýchkoľvek neočakávaných ziskov však nevyhnutne dochádza aj k negatívnym následkom. Príklady zahŕňajú oslabenie vlastníckeho práva na danom území, zníženie odolnosti firmy voči krízam, a zníženú mieru inovácií.

3) Externality

K regulácií externalít dochádza keď podľa regulátora ceny výrobku neodrážajú skutočné spoločenské výrobné náklady, v dôsledku čoho dochádza k nadspotrebe. Cieľom regulácie je v takomto prípade zahrnúť – internalizovať – všetky náklady do ceny produktu.

4) Informačné nedostatky/asymetrie

¹ Poul F. Kjaer & Antje Vetterlein (2018)

² Morgan, B., & Yeung, K. (2007)

V niektorých prípadoch môže trh vyprodukovať informácie, ktorých kvalitu a/alebo kvantitu a/alebo dostupnosť regulátor považuje za neadekvátne. Keď takáto situácia nastane a regulátor usúdi, že v jej dôsledku sú spotrebiteľia ohrození, resp. im nie je umožnené spraviť dostatočne informované rozhodnutie, môže sa rozhodnúť pre zavedenie regulácie, ktorej cieľom je spraviť informácie presnejšie a dostupnejšie.

5) Kontinuita a dostupnosť služieb

Za určitých okolností nemusí trh poskytovať služby na takej úrovni kontinuity a dostupnosti, ktorú regulátor považuje za spoločensky optimálnu. Konkurencia na trhu môže viesť k stavu, v ktorom výrobcovia dodávajú isté služby/produkty len istej skupine spoločnosti (tej, z ktorej majú najväčší zisk), resp. dopyt po istej službe môže byť cyklický, v dôsledku čoho môže dochádzať k plytvaniu následkom zatvárania a opätovného otvárania prevádzok. V takýchto situáciách sa regulátor môže rozhodnúť pre zavedenie regulácie, ktorá má za cieľ dosiahnuť „spoločensky žiaduci“ stav, napríklad nastavením dolnej hranice ceny, v dôsledku čoho obdobia keď je dopyt vysoký „dotujú“ obdobia nízkeho dopytu.

6) Protisúťažné praktiky a predátorské ceny

V niektorých odvetviach sa firmy môžu snažiť dosiahnuť úspech prostredníctvom praktík, ktoré zamedzujú „zdravej“ konkurencii. Príklad sú tzv. predátorské ceny: ide o praktiku, pri ktorej firma zníži svoje ceny pod úroveň nákladov tak, aby svojich konkurentov vyhnala z trhu. Následne svoju dominantnú pozíciu firma využije k navýšeniu cien nad úroveň, ku ktorej by viedla bežná konkurencia na trhu³. Cieľom regulácie je v takýchto prípadoch zakázať podobné praktiky a ochrániť tak spotrebiteľov.

7) Verejné statky a „morálny hazard“

V prípade niektorých statkov je veľmi zložitá, prípadne nemožná, zabezpečiť, aby nedochádzalo k tzv. „problému čierneho pasažiera⁴.“ V takom prípade regulácia nabera formu dane, prostredníctvom ktorej regulátor donúti na zabezpečenie takejto komodity prispieť všetkých. Navyše v prípade, keď za istú komoditu (napr. lieky) platí štát, môže dochádzať k nadspotrebe, keďže jednotlivci nenesie náklady za svoje rozhodnutia priamo. V takom prípade sa regulátor môže snažiť rôznymi nástrojmi ovplyvniť správanie spotrebiteľov tak, aby k nadspotrebe nedochádzalo.

8) Nerovná vyjednávací sila

V prípadoch, keď existuje výrazná nerovnováha v sile dvoch alebo viacerých aktérov, ktorí interagujú na trhu, môže sa regulátor snažiť zabezpečiť, aby aktér s menšou silou nebol nútený k prijatiu istých podmienok, ktoré považuje za nevhodné. Napríklad v prípade vysokej nezamestnanosti v spoločnosti môže regulácia zabezpečovať isté bezpečnostné štandardy pri práci napriek tomu, že by o danú prácu bol záujem aj bez dodržania týchto štandardov.

9) Nedostatok a prídel

³ Predpokladmi pre úspech tejto stratégie samozrejme je, že firma má dostatočné zdroje na to, aby ceny dokázala udržať dostatočne dlho na dostatočne nízkej úrovni, a že si následne dominanciu dokáže udržať dostatočne dlho na to, aby vyrovнала predchádzajúce straty.

⁴ Situácia, v ktorej z komodity benefitujú aj aktéri, ktorí za ňu nezaplatili.

V prípade nedostatku istej komodity môže dôjsť k nahradeniu trhových mechanizmov reguláciami za cieľom alokácie tejto komodity, keď regulátor verí, že trhovú alokácia by nezodpovedala verejnému záujmu (t. j. verejnému záujmu tak, ako ho určí regulátor).

10) Racionalizácia a koordinácia

V niektorých odvetviach a kontextoch môžu byť firmy príliš malé alebo geograficky rozptýlené na to, aby sa spojili za cieľom efektívnej výroby. Navyše môže v prípade týchto podnikov dôjsť ku vzniku rôznych a nekompatibilných spôsobov výroby. Pri takýchto podmienkach sa regulátor niekedy snaží koordinovať trh za cieľom efektívnejšej výroby, napríklad prostredníctvom predpisania používania istých technológií alebo konkrétneho spôsobu zdieľania informácií (forma, kanál).

11) Plánovanie

V niektorých prípadoch trhy dokážu primerane dobre zabezpečiť uspokojenie jednotlivých spotrebiteľských preferencií, avšak nedokážu zabezpečiť požiadavky budúcich generácií, prípadne zabezpečiť altruistické záujmy v spoločnosti (napr. udržiavanie kvality životného prostredia). V prípade altruistických záujmov navyše môže dochádzať k problému čierneho pasažiera. Regulácia v takýchto prípadoch má za cieľ zabezpečiť práve plánovanie a zabezpečenie altruistických záujmov v spoločnosti.

Okrem vyššie opísaných dôvodov pre regulácie, ktorých spoločným znakom je snaha napraviť rôzne trhové zlyhania, poukazujú niektorí akademici aj na sociálne a ľudsko-právne dôvody. Táto perspektíva vníma regulácie ako primárne, nie sekundárne (voči trhu), pri organizovaní spoločenských vzťahov. Príkladmi cieľov regulácií v tomto kontexte je napríklad distribučná spravodlivosť, ochrana ľudských práv, prevencia diskriminácie, a podobne. Takéto sociálne ciele sú niekedy podporované aj reguláciami, ktoré paternalisticky ignorujú preferencie trhových aktérov.

1.2 Kritériá dobrej (tvorby) regulácie

Kvalita regulácií sa rôzni. Nasledujúce odstavce stručne popisujú tri kritériá⁵, ktorých naplnenie prispieva nielen k vytvoreniu najlepšej možnej individuálnej regulácie, ale aj udržiavaniu kvalitného regulačného prostredia.

1) Mandát

Prvým kritériom, ktoré by pri vytváraní regulácií malo byť dodržiavané, je dodržiavanie vymedzeného okruhu tém – to znamená, že aktéri by sa mali snažiť o zavádzanie regulácií len vo sfére svojho pôsobenia. Opačný postup vedie k početným negatívam. Okrem absencie príslušnej expertízy v danej inštitúcii môže dochádzať k chaosu a nejasnostiam v regulačnom systéme, čo následne sťažuje monitoring, zabezpečovanie dodržiavania a vyhodnocovanie regulácie na strane štátu, a znižuje schopnosť podriaďiť sa regulácií a plánovať svoju činnosť na strane subjektov.

2) Založenie na dôkazoch

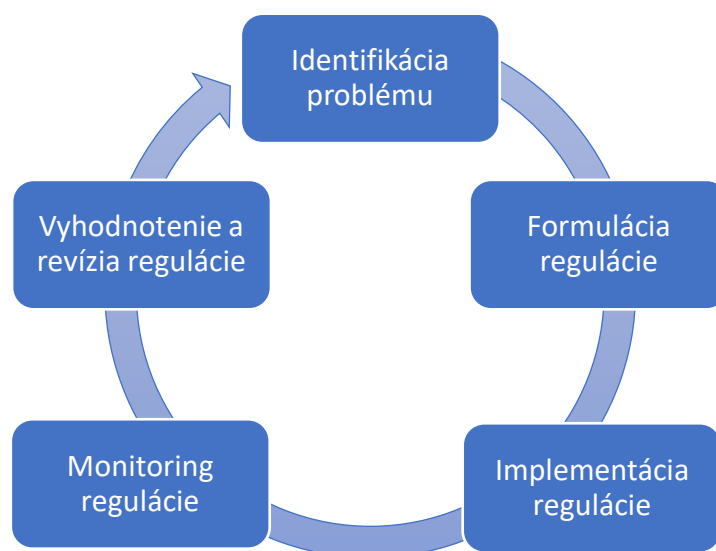
Pri tvorbe regulácií sú situácie, v ktorých má regulátor „na výber“ len jednu možnosť, prakticky neexistujúce (regulátor má v každej situácii na výber prinajmenšom dve možnosti – reguláciu zaviesť alebo nezaviesť). Pre spravenie najlepšieho možného rozhodnutia je preto potrebné všetky

⁵ Baldwin, Robert, Martin Cave, and Martin Lodge (2011)

rozhodnutia opierať o empirické údaje (tzv. „evidence-based policymaking“). Týmto spôsobom sa zabezpečí výber najlepšieho rozhodnutia z dostupného spektra.

3) Riadny postup

Termín „riadny“ v tomto prípade zastrešuje viacero pod-kritérií, ktoré sa môžu mierne líšiť naprieč regulačnými systémami. Vo všeobecnosti však ide o zabezpečenie systematického a logického postupu, ktorý povedie k maximalizácii efektívnosti regulácie. Všeobecný konceptuálny rámec pre takýto postup ilustruje nasledujúci graf:



Graf 1: Regulačný cyklus⁶
Zdroj: autor

V prvom kroku je potrebné identifikovať problém, tzn. zistiť ako a z akého dôvodu sa súčasná situácia líši od želaného stavu. Nasleduje formulácia regulácie – vytvorenie schémy, prostredníctvom ktorej sa regulátor plánuje dostať k želanému stavu. Tento krok zahŕňa predovšetkým analýzu dostupných možností a ich dopadov. Takto sformulovaná regulácia je následne implementovaná. I keď sa tento krok môže javiť triviálne, jeho podcenenie môže ľahko ohroziť potenciál regulácie.

Implementovanú reguláciu je následne potrebné monitorovať. Keďže racionalita človeka je nevyhnutne limitovaná, je potrebné zbierať informácie o dopadoch regulácie, ktoré pomôžu vyhodnotiť či regulácia naplňa vopred určený cieľ, prípadne či nespôsobuje isté nezamýšľané dôsledky.

Na základe týchto dát je následne možné (a potrebné) vyhodnotiť a zodpovedajúcim spôsobom revidovať reguláciu.

1.3 Teoretické náklady regulácií

Napriek tomu, že regulácie sú zavádzané s úmyslom riešiť istý problém, nevyhnutne prinášajú aj isté náklady, ktoré by bez zavedenia regulácie nevznikli. Zavádzanie regulácií by preto vždy malo byť

⁶ V schéme sa sústredíme len na aspekty cyklu relevantné pre ekonomickú teóriu regulácií. V teórii verejnej politiky cyklus často obsahuje aj boxy „stanovanie agendy,“ „rozhodovanie,“ a pod.

podmienené tým, že ich benefity prevyšujú náklady, ktoré spôsobia. Regulačné náklady je možné rozdeliť na priame a nepriame; nasledujúce odstavce stručne analyzujú⁷ obe skupiny.

Nositeľmi priamych nákladov sú dve skupiny aktérov. Prvou z nich sú štáty (vlády), druhú tvoria občania a podniky. V prípade štátov náklady delíme do dvoch hlavných kategórií podľa fázy, v ktorej vznikajú.

Prvou fázou je príprava, v ktorej vznikajú štyri (hlavné) typy nákladov.

1. Po prvé, náklady vznikajú pri zbere dát, ktoré sú potrebné pre formuláciu a legitimizáciu regulácie. Tento proces vytvára náklady v podobe finančných prostriedkov a času, ktorý úradníci týmto činnostiam venujú.
2. Po druhé, náklady vytvára samotný rozhodovací proces – ide o formálne a neformálne diskusie a prípadné kampane pre zabezpečenie istej úrovne verejnej podpory regulácie.
3. Po tretie, dohodnutú reguláciu je potrebné naformulovať, prípadne vykonať analýzy jej dopadov.
4. Posledným krokom vo fáze prípravy je plánovanie implementácie – ide napríklad o tréning zamestnancov, ktorí budú následne vykonávať samotnú implementáciu, nákup potrebných nástrojov (napr. rôzne softvéry), a podobne.

V druhej fáze – implementácii – identifikujeme tri ďalšie typy nákladov.

1. Po prvé, administratívne náklady sú nevyhnutné pre „udržiavanie“ regulácie; ide napríklad o náklady na mzdy úradníkov a náklady na logistiku.
2. Po druhé, reguláciu (resp. jej efekty) je potrebné monitorovať, v dôsledku čoho vznikajú náklady napríklad na inšpekcie a zber a analýzu dát.
3. Posledným typom nákladov vznikajúcich pri implementácii sú náklady plynúce z vymáhania, resp. presadzovania regulácií („enforcement costs“). Ide napríklad o náklady spojené so vstupmi polície a súdneho systému.

Druhým nositeľom regulačných nákladov sú občania a podniky. Opäť je možné náklady rozdeliť na dve hlavné skupiny podľa toho, kedy náklady vznikajú, a opäť ide o prípravnú a implementačnú fázu.

V prípravnej fáze môžu, po prvé, vznikať náklady spojené s „hľadaním výhod“ („rent-seeking“). Ide o náklady plynúce zo snahy občanov a podnikov o ovplyvnenie regulácie (napr. lobbying).

Po druhé, občanom a podnikom vznikajú náklady v dôsledku potreby zberu informácií o reguláciách a ich interpretácií. Po tretie, náklady vznikajú aj v dôsledku plánovania (kto je zodpovedný za istý úkon, kedy k nemu dôjde, a pod.), ktoré musia občania a podniky absolvovať v rámci prípravy na implementáciu regulácie.

V implementačnej fáze je možné identifikovať až päť typov nákladov, ktoré musia občania a podniky niesť.

1. V prvom rade ide o náklady na dodržiavanie predpisov („compliance costs“), ktoré vznikajú v dôsledku povinnosti subjektov regulácií poskytovať regulačným inštitúciám isté informácie. Tieto dodatočné povinnosti prehľbujú administratívnu záťaž, ktorú musí subjekt znášať.

⁷ Napriek tomu, že procesy v analýze sú do istej miery vykreslené ako lineárne, v skutočnosti ide často o proces „tam a späť“ („back and forth“).

2. Po druhé, pri implementácii regulácií vznikajú subjektom isté „štartovné“ alebo počiatkové náklady – jednorazové náklady ktoré vzniknú pri zavedení novej regulácie (napr. nákup predpísanej technológie).
3. Po tretie, zavedenie regulácie môže viesť aj k opakovaným nákladom, ktoré je možné označiť ako prevádzkové; ide napríklad o nakupovanie istého materiálu, ktorý regulácie vyžaduje.
4. Po štvrté, subjekty regulácií môžu čeliť rôznym nákladom plynúcim z oneskorenia. Takéto náklady vznikajú napr. pri čakaní na rozhodnutie regulačnej inštitúcie, v dôsledku ktorého sa subjekt musí vzdať istých príležitostí.
5. V poslednom rade zavedenie nových regulácií môže spôsobiť dodatočné náklady vznikajúce pri internom monitoringu regulovaného subjektu (napr. interný audit za cieľom zistenia, či podnik spĺňa požiadavky regulácie).

Následkom priamych regulačných nákladov je strata času a/alebo finančných zdrojov, ktoré štát, občania a podniky mohli alokovať na iné (hodnotnejšie) ciele. Keď(že) regulácie zvyšujú výrobné náklady, ku zvyšovaniu dochádza aj v prípade trhových cien, ktoré následne znižujú produkciu a zamestnanosť. Tieto dodatočné straty na blahobyte predstavujú nepriame regulačné náklady, ktoré je možné ďalej rozdeliť na dve hlavné skupiny.

Prvou z nich je strata efektivity. Regulačné náklady sú reálne náklady, rovnako ako napríklad náklady spojené s výrobou istého produktu. To znamená, že tieto náklady sa premietnu do spotrebiteľských cien alebo pohltia časť zisku podnikov. V konečnom dôsledku potom dochádza k vytlačeniu istých podnikov a/alebo spotrebiteľov z trhu, prípadne nedôjde k vzniku podnikov, ktoré by bez existencie regulácie vznikli. Ide o tých aktérov, ktorí pôsobia na „okraji“ trhu, a pre ktorých dodatočné – regulačné – náklady predstavujú rozdiel medzi zotrvaním na trhu a odchodom⁸.

Druhou skupinou nepriamych regulačných nákladov sú tzv. trhové transakčné náklady. Napriek tomu, že v niektorých prípadoch majú regulácie za cieľ transakčné náklady znižovať, regulácie s nekvalitným dizajnom môžu v konečnom dôsledku transakčné náklady pôsobenia na trhu zvýšiť (oproti stavu bez danej regulácie). Prehľadné zhrnutie všetkých nákladov poskytuje Tabuľka 1:

⁸ V prípade spotrebiteľov znamená zotrvanie na trhu pokračovanie v spotrebe produktu/služby.

Kategória nákladov	Nositeľ nákladov	Fáza	Typ nákladov
Priame náklady	Štát	Príprava	Informačné náklady
			Náklady spojené s rozhodovaním
			Náklady na vypracovanie
			Náklady spojené s plánovaním
		Implementácia	Administratívne náklady
			Náklady na monitoring
	Občania a podniky	Príprava	Náklady na vymáhanie
			Náklady spojené s „hľadaním výhod“
			Informačné náklady
		Implementácia	Náklady spojené s plánovaním
			Náklady na zabezpečenie súladu
			„Štartovné“ náklady
			Prevádzkové náklady
Nepriame náklady	Výrobcovia a spotrebitelia	/	Náklady plynúce z oneskorenia
			Náklady plynúce z presadzovania regulácie
			Strata efektivity
			Trhové transakčné náklady

Tabuľka 1: Prehľad nákladov plynúcich z regulácií

Zdroj: Marneffe a Vereeck (2011)⁹

1.4 Alternatívne regulácie

Pri posudzovaní regulácii je nutné brať do úvahy alternatívy. Ciest k dosiahnutiu regulačného cieľa je veľa a každý má iný pomer nákladov a výnosov. Jednu štruktúru alternatívnych regulácií ponúka OECD¹⁰, druhú prácu Renda a kol¹¹. Ponúkame čitateľovi oba zoznamy, pretože uvažovanie o alternatívnych reguláciách je kľúčovým prvým krokom pri kreovaní novej regulácie a zároveň kľúčovým prvkom pre kvalitnú porovnávaciu Cost – Benefit analýzu.

1.4.1 Alternatívne regulácie – štruktúra OECD

Regulácie založené na výkone (Performance-based regulations): Regulácia založená na výkone špecifikuje požadované výsledky alebo ciele, a nie prostriedky, ktorými sa musia dosiahnuť. Firmy a jednotlivci si môžu vybrať postup, ktorým budú dodržiavať zákony. To im umožňuje určiť postupy, ktoré sú vzhľadom na ich podmienky efektívnejšie a menej nákladné, a tiež podporuje inovácie a zavádzanie nových technológií v širšom meradle.

Regulácie založené na procesoch (Process-based regulations): Tieto predpisy sú tak pomenované preto, lebo vyžadujú, aby podniky vypracovali procesy, ktoré zabezpečia systematický prístup ku kontrole a minimalizácii rizík. Vychádzajú z myšlienky, že pri správnych stimuloch sa výrobcovia pravdepodobne preukážu ako efektívnejší pri identifikácii rizík a vývoji najlacnejších riešení než centrálny regulačný orgán. Sú užitočné najmä tam, kde existuje viacero a komplexných zdrojov rizika a následné testovanie výrobku je buď relatívne neúčinné, alebo príliš nákladné.

⁹ Marneffe, W., Vereeck, L. The meaning of regulatory costs. (2011)

¹⁰ OECD 2020

¹¹ Renda (2013)

Spoločná regulácia (Co-regulation): Pri spoločnej regulácii sa regulačná úloha delí medzi vládou a priemysel. Zvyčajne sa uskutočňuje prostredníctvom schválenia kódexu postupov a podobne. Priemysel alebo veľká časť účastníkov priemyslu formuluje kódex praxe po konzultácii s vládou, pričom porušenie kódexu je zvyčajne vynútiteľné prostredníctvom sankcií ukladaných priemyselnými alebo profesijnými organizáciami, a nie priamo vládou. Tento prístup umožňuje odvetviu prevziať vedúcu úlohu pri regulácii svojich členov stanovením noriem a podporou väčšej zodpovednosti za výkon. Využíva tiež odborné znalosti a vedomosti, ktoré má odvetvie alebo profesijné združenie.

Hospodárska regulácia (Economic regulation): Modernjšie vysvetlenie vidí ekonomickú reguláciu menej v náprave zlyhaní trhu a viac v umožnení efektívnejšieho fungovania trhov. To znamená, že tam, kde je úroveň hospodárskej súťaže slabá alebo chýba, pôsobí ekonomický regulátor ako "viditeľná ruka", ktorá sa snaží usmerniť poskytovateľov služieb k výsledkom (napr. z hľadiska ceny, kvality alebo oboch), ktoré by sa dosiahli, keby trh podliehal hospodárskej súťaži.

Ekonomické nástroje (Economic instruments): Na teoretickej úrovni by malo byť použitie ekonomických nástrojov a priori preferovaným prostriedkom na dosiahnutie politických cieľov v mnohých situáciách. Je to preto, lebo tieto nástroje - dane, dotácie, obchodovateľné povolenia, poukážky a podobne - pôsobia priamo prostredníctvom trhu, čím využívajú trhové stimuly a vyhýbajú sa značnému potenciálu narušenia trhových stimulov, ktorý je vlastný väčšine foriem regulácie.

Informácie a vzdelávanie: Najrozšírenejším alternatívnym prístupom k regulácii v členských krajinách OECD sú informačné a vzdelávacie kampane. Tieto prístupy riešia informačnú asymetriu a umožňujú občanom a spotrebiteľom prijímať opatrenia alebo robiť informované rozhodnutia, ktoré zodpovedajú ich preferenciám a zosúladujú ich vnímavosť voči rizikám. Zatiaľ čo mnohé informačné kampane sa jednoducho snažia informovať občanov a zlepšiť výber spotrebiteľov, niektoré informačné kampane sa explicitnejšie snažia zmeniť správanie.

Dobrovoľné prístupy: Dobrovoľné prístupy sú opatrenia iniciované a prijaté priemyslom a firmami, niekedy formálne sankcionované alebo schválené vládou, v rámci ktorých si samy stanovujú požiadavky, ktoré idú nad rámec prevládajúcich regulačných požiadaviek alebo ich dopĺňajú. Zahŕňajú dobrovoľné iniciatívy, dobrovoľné kódexy, dobrovoľné dohody a samoreguláciu a môžu sa líšiť, pokiaľ ide o ich vynútiteľnosť a stupeň dobrovoľnosti.

Behaviorálne poznatky: Využíva sa indukčný prístup k tvorbe politiky, ktorého cieľom je pochopiť, ako kontext a predsudky ovplyvňujú rozhodovanie, a predbežne otestovať riešenia, aby sa určilo, čo funguje, skôr než sa zavedú vo väčšom rozsahu. Táto metóda využíva poznatky z psychológie, kognitívnej vedy a sociálnych vied na predvídanie behaviorálnych dôsledkov politik a v konečnom dôsledku na navrhovanie a realizáciu efektívnejších politik pomocou behaviorálne informovaných stratégií na usmerňovanie rozhodovania.

1.4.2 Alternatívne regulácie – štruktúra podľa Renda a kol.

Mierne odlišnú nomenklatúru alternatívnych regulácií ponúka práca Renda a kol.

Bez zmeny politik. Prvou alternatívou je vždy stávajúci stav. Predkladateľ musí zvážiť, či je zmena vôbec odôvodnená. Svoje zamýšľané riešenie by mal vždy porovnať aspoň so scenárom bez zmeny politik.

Lokálna (regionálna) zmena politík. Požadovaná zmena nemusí vždy vychádzať z národnej legislatívy. Alternatívou môže byť lokálna zmena na úrovni samosprávy, regiónov – v prípade, že to ich kompetencie umožňujú.

Aplikovanie medzinárodných politík. V prípade, že zmena má cieľiť problém, ktorý je replikovaný v zahraničí, alternatívou môže byť prevzatie medzinárodných štandardov, benchmarkov a pod.

Samoregulácia subjektov. Aj v trhovom prostredí existuje silná samoregulácia (sektorové štandardy a pod.). Predkladateľ môže ako alternatívu hľadať cestu k posilneniu samoregulácie želaným smerom.

Koordinácia cieľových subjektov. Regulácia nemusí mať automaticky právne záväzný charakter v podobe zákona, či vyhlášky. Verejný sektor môže pôsobiť ako koordinátor diskusie medzi subjektami a výsledkom môže byť dobrovoľná kooperácia (napríklad v podobe memoranda a pod.)

Ko-regulácia. Kombinácia samoregulácie a štandardnej regulácie. Verejný sektor vytvorí základný rámec (napr. povinnosť zverejniť nejaký údaj a pod.), regulované subjekty si však tento rámec naplnia sami (konkrétne forma).

Vytvorenie guidelines. Vytvorenie štandardov, guidelines, best practices a pod. je ďalšou alternatívou zo skupiny regulácií, ktoré nevyužívajú donucovací systém práva. Regulátor môže vytvoriť leadership a subjekty motivovať k tomu, aby sa k nemu pridali.

Zverejnenie informácií. Verejný sektor môže zverejnením informácií motivovať subjekty ku konkrétnemu správaniu (pomocou tlaku verejnej mienky a pod.). Príkladom môže byť napríklad zverejňovanie podielu slovenských potravín na pultoch. Treba však rozlišovať, kto nesie náklady spracovania a zverejnenia informácií (v prípade, že je táto povinnosť uvalená na subjekt samotný, jedná sa už skôr o štandardnú reguláciu).

Trhové inštrumenty. Pod týmito nástrojov sú rôzne metódy spočívajúce vo vytvorení nového trhu, ktorý má dosiahnuť sledovaný cieľ. Príkladom je trh s emisnými povolenkami, ktorý je alternatívou k administratívne stanoveniu maximálnych emisií.

Finančné intervencie. Alternatívou k regulačným obmedzeniam je priama finančná intervencia štátu, napríklad v podobe preplatenia nejakej želanej aktivity.

Je dôležité upozorniť, že ani „ľahké“ regulácie (koordinácia, ko-regulácia, trhové nástroje ...) nie sú bez nákladov. Minimálne je potrebné uvažovať s transakčnými nákladmi (oboznámenie sa so zámerom, komunikácia...), navyše náklady na dodržiavanie regulácie (compliance cost) sú relevantné aj v prípade, že k zadefinovaniu podmienok regulácie prišlo priamo na úrovni subjektov (vytvorenie dobrovoľného sektorového štandardu...).

1.4.3 Parametre alternatívnych regulácií

Z oboch vyššie uvedených zoznamov vidno spoločné črty jednotlivých skupín alternatív. Alternatívy spočívajú buď vo vytvorení vhodného prostredia, v ktorom sa aktéri sami začnú správať tak, aby ich správanie smerovalo k regulačným cieľom, alebo vo vytvorení behaviorálnych „pošťuchnutí“, ktoré aktérov presunú na želané trajektóriu.

Pri výbere alternatívneho spôsobu regulácie je potrebné zvážiť nasledovné parametre regulácie vo vzťahu k objektu regulácie¹²:

Dizajnové vs. výsledkové štandardy: Konkrétne zvolený spôsob regulácie môže hovoriť, ako presne má vyzeráť regulačný proces (konkrétny dizajn). Alebo môže len stanoviť, ako má vyzeráť želateľný cieľ, ale spôsob jeho dosiahnutia ponecháva voľnejší (konkrétny výsledok).

Miera tolerancie a kontroly. Regulácie môže určovať veľmi striktné ciele, alebo môže určovať ciele v rámci nejakej tolerancie. Platí, môže čím striktnejšia regulácia, tým nákladnejšie, pričom sa jedná o nelineárny rast nákladov.

Rozmer sankcií. Výška a forma sankcií z definície ovplyvňuje najmä nákladovú stránku regulácie. Typickým príkladom extrémnych nákladov regulácie boli automatické „miliónové“ sankcie pre maloobchodné spoločnosti na Slovensku pri drobnom porušení hygienických regulácií.

Načasovanie zmeny. Načasovanie regulácie môže mať významný vplyv na prínosy aj náklady.

Cieľová populácia. Definícia cieľovej populácie (napríklad vyňatie SME spod regulácie) ovplyvní prínosy aj náklady, najmä ak prínosy a náklady nie sú v tejto populácii rovnomerne rozdelené.

¹² Vid' napríklad Canada's Cost-Benefit Analysis Guide for Regulatory Proposals

2 Rozhodovanie o meraní dopadov regulácie

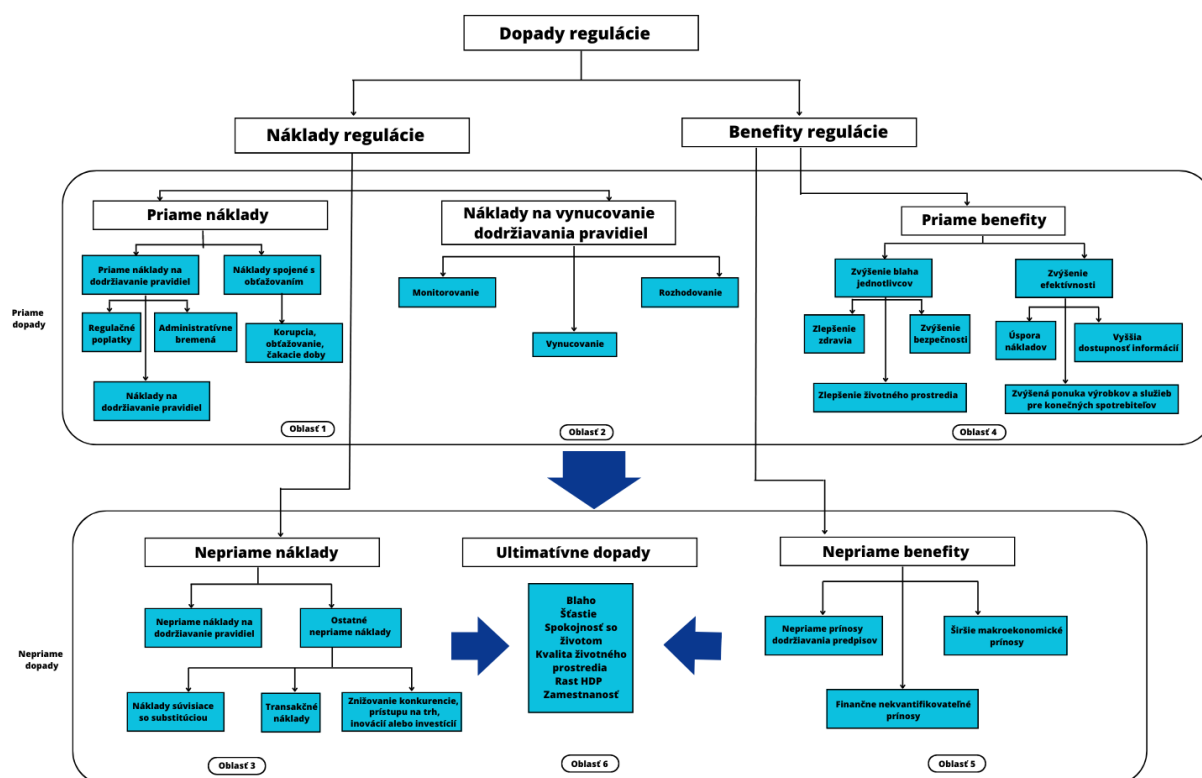
Potreba zhodnotiť dopady regulácii so sebou priniesla potrebu vytvorenia praktických metodických rámcov na meranie týchto dopadov. Prvým krokom je však identifikácia štruktúry nákladov a prínosov regulácie. V nasledujúcej podkapitole preto najskôr popíšeme rôzne kategórie nákladov a prínosov regulácii.

2.1 Štruktúra nákladov a prínosov regulácii

Náklady a prínosy regulácií môžu mať rôznu taxonómiu (roztriedenie, štruktúra). V nasledujúcom texte predstavíme dve, rôzniace sa vo svojej komplexnosti. Platí však, že takéto členenia sú len orientačné, možný je aj iný spôsob rozčlenenia, prípadne použitie rôznych členení v rôznych situáciách. O tom svedčia aj oba nasledujúce príklady, keďže oba v nejakej forme používa aj Európska komisia.

2.1.1 Štruktúra podľa Renda a kol.

O kompletne zmapovanie dopadov regulácii sa pokúsili napríklad Renda a kolektív¹³ v 2014 v práci pre Európsku komisiu. Výsledok ich mapovania možno vidieť na obrázku 2. Táto mapa prezentuje pravdepodobne najkomplexnejšiu štruktúru rôznych druhov nákladov aj benefitov regulácie.



Graf 2: Mapa regulačných nákladov a prínosov
Zdroj: Renda a kol./ autor

¹³ Renda (2013)

Mapa je rozdelená do 6 zón. Prvé tri zóny sú oblasťou nákladov:

Oblasť 1 zahŕňa priame náklady spojené s reguláciou, ako sú priame náklady na dodržiavanie pravidiel a bremená v podobe obťažovania („annoyance“ – čakacie doby, korupcia...).

Priame náklady na dodržiavanie pravidiel zahŕňajú:

- Regulačné poplatky, ktoré zahŕňajú poplatky, dane, atď.
- Podstatné náklady na dodržiavanie, ktoré zahŕňajú investície a výdavky, ktoré sú podmienené povinnosťami alebo požiadavkami uvedenými v právnych predpisoch.
- Administratívne bremená, ktoré zahŕňajú náklady nesené podnikmi, občanmi, občianskymi organizáciami a verejnými orgánmi v dôsledku administratívnych aktivít potrebných na splnenie informačných povinností uvedených v právnych predpisoch.
- Náklady spojené s obťažovaním sú často spojené s podnikaním, ale rovnako sa týkajú aj spotrebiteľov: zahŕňajú náklady spojené s čakaním a oneskoreniami, zbytočnými právnymi ustanoveniami, korupciou atď.

Oblasť 2 sa týka nákladov na vynucovanie dodržiavania pravidiel. Tieto náklady sa často zanedbávajú v ex ante hodnoteniach vplyvu, a to nielen na úrovni EÚ. Odkazujú sa na kľúčové fázy života pravidiel, ako je monitorovanie, vynucovanie a rozhodovanie. Metodiky na meranie nákladov na vynucovanie a možné alternatívy vynucovania sú menej rozvinuté a menej často používané ako metodiky na meranie a pokusy o znížovanie nákladov v "oblasti 1".

Oblasť 3 zahŕňa nepriame regulačné náklady, ktoré sa týkajú nákladov na súvisiacich trhoch alebo nákladov spotrebiteľov, vládnych orgánov alebo iných zainteresovaných strán, ktoré nie sú priamo zahrnuté do oblasti regulácie. Tieto náklady sa zvyčajne prenášajú zmenami v cenách a / alebo dostupnosti a / alebo kvalite tovarov alebo služieb v sektore regulovanom reguláciou. Zmeny v týchto cenách sa potom odrážajú v zvyšku ekonomiky, spôsobujú zvýšenie alebo zníženie cien v iných odvetviach a nakoniec ovplyvňujú blahobyt spotrebiteľov.

Do týchto nákladov patria:

- tzv. "nepriame náklady na dodržiavanie predpisov" (tj. náklady súvisiace s tým, že aj iné zainteresované strany musia dodržiavať predmetné regulácie)
- náklady súvisiace so substitúciou (napr. reguláciou vyvolaná potreba alternatívnych zdrojov dodávok),
- transakčné náklady a negatívne vplyvy na fungovanie trhu, ako je znížovanie konkurencie alebo prístupu na trh alebo znížovanie inovácií alebo investícií.

Ďalšie dve oblasti sa týkajú prínosov. Pokiaľ však ide o výhody, ich taxonómia je podstatne zložitejšia a nejednotná. To je spôsobené niekoľkými faktormi:

- Prínosy sú popredu zadefinované cieľom regulácie, vychádzajú z motivácie predkladateľa regulácie
- rôzne vlády a rôzne spoločnosti môžu rôzne vnímať isté dopady, ako napríklad mieru prerozdelenia, či obsah pojmu „spravodlivosť“ a podobne. Niekedy dokonca ani nemusia byť jednoznačné, kedy sa jedná o náklad a kedy o prínos

- niektoré vlády môžu považovať za výhody iba tie dopady, ktoré vedú k zlepšeniu subjektívneho blahobytu jednotlivcov, zatiaľ čo iní veria, že dopad môže byť výhodou aj v prípade, že sa okamžite neprejavuje ako taký alebo nie je spontánne sledovaný občanmi alebo podnikmi

Oblasť 4 zahŕňa priame regulačné prínosy. Rozlišujeme tu nasledujúce kategórie prínosov:

- Zvýšenie blaha jednotlivcov, ktoré zahŕňa zlepšenie zdravia, životného prostredia a bezpečnosti;
- Zvýšenia efektívnosti, ktoré zahŕňajú najmä úspory nákladov, ale aj vyššiu dostupnosť informácií a zvýšenú ponuku výrobkov a služieb pre konečných spotrebiteľov.

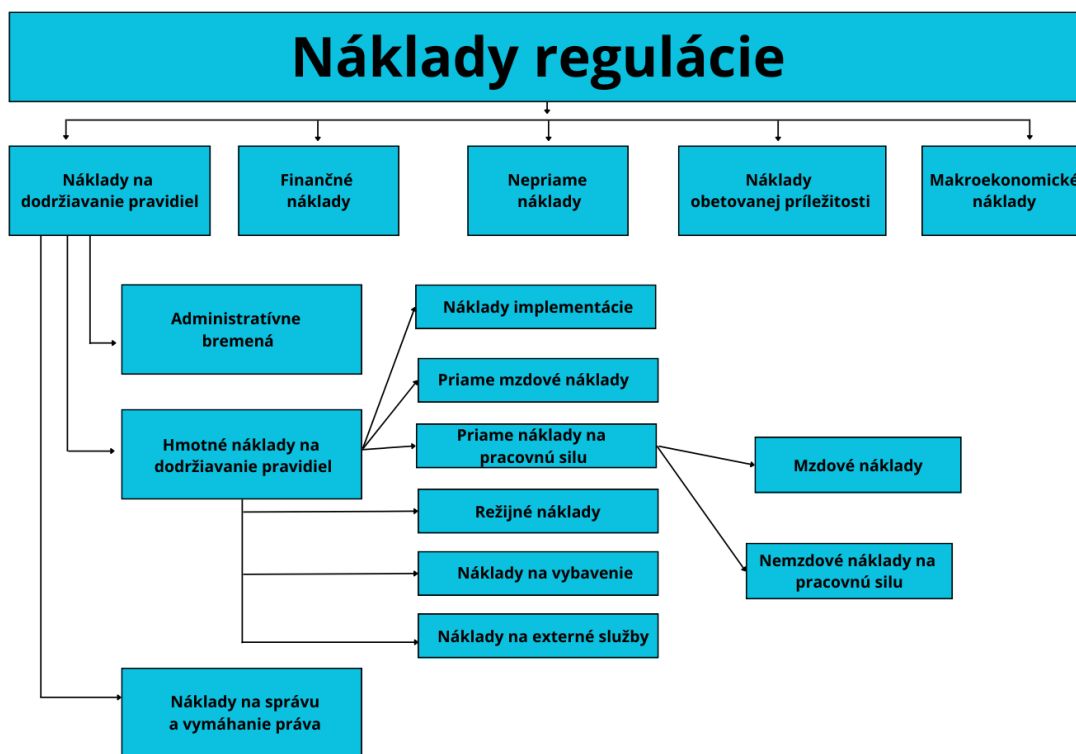
Oblasť 5 zahŕňa nepriame regulačné prínosy:

- Spillover efekty súvisiace s tretími stranami, ktoré sa riadia predmetnými reguláciami (tzv. "nepriame prínosy dodržiavania predpisov");
- Širšie makroekonomické prínosy, vrátane zvýšenie HDP, zvýšenia produktivity, zvýšenia zamestnanosti a pod.;
- Finančne nekvantifikovateľné prínosy, ako je ochrana základných práv, sociálna súdržnosť, medzinárodná a národná stabilita atď.

Oblasť 6 je v tejto mape dopadov špecifická. V tejto oblasti sa nachádza zoznam "ultimatívnych dopadov" regulácie, ktoré sa prekrývajú s konečnými cieľmi intervencie. Aj keď sa niektoré regulácie priamo zameriavajú na dosiahnutie týchto prínosov (v takom prípade by sme ich zahrnuli do oblasti 4 – priame prínosy), zvyčajne všetky predpisy zameriavajú svoje konečný dopad na dosiahnutia určitého pokroku v sociálnom blahobyte, ktorý možno opísať výrazmi efektívnosti alebo inými termínmi: tieto konečné dopady zahŕňajú blaho, šťastie a spokojnosť s životom, kvalitu životného prostredia a ekonomické ciele, ako je rast HDP a zamestnanosti. Táto oblasť sa nachádza na križovatke medzi regulatívnymi dopadmi a regulatívnymi cieľmi.

2.1.2 Štruktúra podľa OECD

Táto mapa dopadov od Renda a kol. nie je jediné možné rozdelenie dopadov regulácii. Mierne odlišnú taxonómiu – ale len nákladov regulácií - popisuje OECD.



Graf 3: Mapa regulačných nákladov podľa OECD
Zdroj: OECD / autor

Všetky uvedené kategórie regulačných nákladov sú relevantné pre vývoj celkového vplyvu regulácie a všetky by mali byť zohľadnené v čo najväčšej miere v kontexte analýzy prínosov a nákladov. Z praktického hľadiska sa však kvantifikácia týchto kategórií nákladov stáva čoraz náročnejšou, keď sa analýza posunie za hranice nákladov na dodržiavanie predpisov (compliance cost). Najmä druhotné účinky regulácie (t. j. nepriame náklady a makroekonomické náklady) podliehajú značnej neistote a predstavujú a predstavujú veľkú analytickú výzvu.

A. Náklady na dodržiavanie predpisov

Náklady, ktoré vznikajú pri prijímaní opatrení potrebných na dosiahnutie cieľov na dosiahnutie súladu s regulačnými požiadavkami, ako aj náklady na štátu na správu a presadzovanie regulácie.

Tieto možno ďalej rozdeliť na:

1. *Administratívne náklady (informačné povinnosti)* - regulačné povinnosti poskytovania informácie a údajov verejnému sektoru alebo tretím stranám.
2. *Hmotné (substantive) náklady na dodržiavanie predpisov* – všetky ďalšie náklady na compliance, mimo administratívnych. Ich prehľad nájdete v tabuľke:

Náklady na implementáciu	Náklady na implementáciu sú náklady, ktoré vznikajú pri oboznámení sa s novým alebo zmeneným predpisom, vypracovaním stratégií dodržiavania predpisov a rozdelením zodpovednosti za plnenie úloh súvisiacich s dodržiavaním predpisov.
Priame mzdové náklady	Priame mzdové náklady sú náklady na čas zamestnancov venovaný na dokončenie činností potrebných na dosiahnutie súladu s právnymi predpismi.
Režijné náklady	Zahŕňajú náklady na nájomné, kancelárske vybavenie, služby a ostatné vstupy, ktoré používajú zamestnanci zapojení do činností súvisiacich s dodržiavaním právnych predpisov, ako aj podnikové režijné náklady, ako sú zásahy zo strany manažmentu.
Náklady na vybavenie	Kapitálové vybavenie – stroje, software – ktorých (aspoň čiastkovým) dôvodom nákupu je dodržanie predpisov.
Náklady na materiál	Dodatočné náklady na zmenu materiálových vstupov vyvolaných reguláciami
Náklady na externé služby	Vyvolané náklady na externé služby (certifikácia, poradenstvo, revízie a pod.)

Tabuľka 2: Hmotné (substantive) náklady na dodržiavanie predpisov

Zdroj: OECD

3. *Náklady na administráciu a vymáhanie zo strany verejnej správy* – náklady na strane verejnej správy, prejavujú sa zvýšenými rozpočtovými výdavkami.

B. Finančné náklady

Priame finančné náklady v podobe poplatkov a daní. Treba však mať napamäti, že tieto poplatky sú väčšinou príjmom verejného sektora, preto znižujú náklady na administráciu a vymáhanie zo strany verejnej správy.

C. Nepriame náklady

Nepriame náklady sú vedľajšie k hlavnému účelu regulácii a často majú vplyv na tretie strany. Väčšinou vzniknú v dôsledku zmien v správaní, ktoré vyvolali hlavné vplyvy regulácii. Príkladom je zvýšenie ceny výrobku A v dôsledku novej regulácie. Tá vedie spotrebiteľov k substitúcii dovtedy menej preferovaným výrobkom B, čím poklesne ich spotrebiteľský prebytok. Tento pokles je nepriamym nákladom.

D. Náklady obetovaných príležitostí

Náklady obetovaných príležitostí (oportunitné náklady, opportunity cost) sú náklady, ktoré vznikli v dôsledku potreby odkloniť zdroje na účel zabezpečenia dodržiavania regulácii z pôvodne preferovaného (t. j. viac produktívneho) využitia. Náklady obetovaných príležitostí sú rozdielom medzi výnosom podniku (alebo nulou, ak nijaký neexistuje) z jeho regulačných výdavkov a najlepšou dostupnou alternatívou týchto zdrojov (t. j. tou s najvyššou očakávaným výnosom). Náklady obetovaných príležitostí sú teda určené návratnosťou kapitálu podniku.

E. Makro náklady

Makroekonomické náklady sú vplyvy nákladov na kľúčové makroekonomické premenné, ako je HDP a zamestnanosť, spôsobené regulačnými požiadavkami. Len málo regulácií bude mať zreteľné makroekonomické náklady. Tieto náklady však môžu v niektorých prípadoch predstavovať veľmi významnú nákladovú položku.

2.2 Parametre nákladov

Jednotlivé typy nákladov môžu mať rôzne parametre. Literatúra OECD¹⁴ parametre nákladov identifikuje tieto:

- Typ nákladov ako takých, ako boli popísané vyššie (administratívne náklady, náklady na dodržiavanie predpisov, poplatky, nepeňažné náklady...).
- Vzťah medzi legislatívnym aktom a posudzovanými nákladmi (priame a nepriame náklady).
- Frekvencia výskytu nákladov (jednorazové náklady a opakujúce sa náklady).
- Stupeň istoty realizácie nákladov (náklady verzus riziká).
- Povaha adresáta regulácie/cieľa nákladov (podniky, občania/spotrebitelia, verejné orgány, subjekty z tretích krajín atď.)
- Klasifikácia na ekonomické, sociálne alebo environmentálne náklady.

2.3 Náklady verzus prínosy a CBA

Jednou zo základných otázok pri hodnotení dopadov regulácií je to, ako zosúladiť hodnotenie nákladov s hodnotením prínosov, najmä vo forme cost-benefit analýzy.

Dôležitou otázkou je, aký je hlavný zámer hodnotenia. Je ním posúdenie rôznych alternatívnych riešení? Je ním vyhodnotenie dopadov na subjekt regulácií (sektor, podnikateľov)? Je ním splnenie zákonnej povinnosti, napríklad pravidla 1 in 2 out? CBA analýza je nástrojom vhodným najmä na posúdenie rôznych alternatívnych regulácií. Mala by predchádzať samotnému schváleniu definitívnej alternatívy. V prípade, že jedná primárne o hodnotenie dopadov na subjekt regulácie, jej význam klesá. Len výnimočne je dopad prínosov a nákladov symetrický (na rovnaký subjekt). Ak má regulácia aj pozitívne dopady priamo na daný subjekt, je možné ich odpočítať priamo pri hodnotení nákladov.

Ako príklad uveďme environmentálnu reguláciu pre chemický priemysel. Chemický podnik bude nositeľom nákladov tejto regulácie, v podobe vynútených investícií, administratívnej záťaže a podobne. Nositeľom prínosov budú napríklad obyvatelia mesta, v ktorom sídli (čistejšie ovzdušie). Podnik vynútenou investíciou získal nové zariadenie, vďaka čomu napríklad môže rátať s dlhšou životnosťou. Toto však nie je „prínosom“ v pravom slova zmysle – tento fakt by sa mal zohľadniť pri kalkulácii nákladov (tj. v nákladoch nebude započítaná plná hodnota technológie, ale len kapitálový náklad na tie roky, kedy by podnik o investícii neuvažoval sám).

Prakticky vo všetkých medzinárodných usmerňujúcich dokumentoch o hodnotení vplyvu sa hovorí o nákladoch a výnosoch ako o dvoch rôznych pojmoch. Presnejšie by však bolo hovoriť o nich spoločne ako o "vplyvoch" a náklady kategorizovať ako negatívne vplyvy a prínosy ako pozitívne vplyvy.

Toto rozlišovanie navyše odráža aj praktický problém - náklady sú zvyčajne zjavnejšie, merateľnejšie a okamžité v porovnaní s prínosmi, ktoré sú často ťažšie merateľné, rozsiahlejšie a dlhodobejšie. V

¹⁴ OECD (2015)

dôsledku toho sa niektoré členské štáty EÚ pri hodnotení zákonov zameriavajú viac na náklady ako na prínosy pri ex ante hodnotení.

Okrem toho sa náklady a prínosy často navzájom dopĺňajú; napríklad úspory nákladov môžu byť rozhodujúcim prínosom regulačných zásahov (regulácie s cieľom znížiť administratívnu záťaž). Preto hoci sa náklady a prínosy pre ľahšie pochopenie posudzujú oddelene, sú vzájomne závislé.

Výber cost-benefit analýzy ako hodnotiacej metódy, má svoje výhody a nevýhody. Klady spočívajú najmä v schopnosti CBA nákladov a výnosov použiť objektívne (peňažné) hodnoty na porovnanie alternatívnych možností a vybrať tú, ktorá maximalizuje "veľkosť koláča", t. j. spoločenský blahobyt v štandardnom ponímaní mainstreamovej ekonómie. Nedostatky sú však často pre CBA dosť zásadné a väčšinou sa týkajú predpokladu, že je možné monetizovať hodnoty ako „šťastie“, alebo „spokojnosť“, alebo skutočnosť, že CBA ignoruje distribučné efekty (napriek niektorým pokusom o prispôsobenie metodiky) a nedostatočnú objektivitu, pokiaľ ide o výber určitých parametrov (napr. diskontná sadzba), ktoré môžu vychýliť rovnováhu v prospech určitých regulačných možností v porovnaní s inými.

Odborná literatúra¹⁵ odporúča využiť CBA najmä pri porovnávaní rôznych regulačných alternatív, ak je splnené:

- Prínosy aj náklady sa líšia v závislosti od regulačnej alternatívy (ak nie, postačuje analýzu najmenších nákladov, viď nižšie k metódam analýz).
- Prinajmenšom všetky priame prínosy a priame náklady možno vyjadriť v peniazoch, pokiaľ je to možné, zahŕňajúce ekonomické, sociálne a environmentálne vplyvy predmetného návrhu (ak je možné kvantifikovať prínosy, ale nie je možné ich vyčíslieť v peniazoch, ponúka sa skôr analýza efektívnosti nákladov).
- Voľba CBA si vyžaduje posúdenie dostupnosti dát, aby sa zistilo, či bude možné vykonať analýzu nákladov a výnosov v rámci v primeranom časovom rámci.
- Očakávaný rozmer vplyvov regulácie je dosť veľký na to, aby odôvodnil úsilie a čas potrebné na vykonanie CBA (keďže plnohodnotná CBA je zvyčajne časovo náročnejšia ako iné techniky).
- Distribučné efekty naprieč rôznymi stakeholdermi pravdepodobne nebudú podstatné (alternatívou v takom prípade by bola multikriteriálna analýza, alebo rozdelenie nákladov a prínosov podľa dotknutých zainteresovaných strán a vykonanie čiastkových CBA).

Príkladom aplikovania CBA (prípadne podľa okolností aj CEA, viď nižšie) na Slovensku je Útvár hodnoty za peniaze. Tento útvár však nehodnotí dopady regulácií, ale dopady alternatív investičných a iných výdavkových aktivít v rámci verejnej správy.

2.3.1 Alternatívy CBA metodiky

Na porovnanie rôznych regulačných alternatív nie je nutné automaticky použiť CBA analýzu. Existuje viacero alternatívnych metodík. Ich výhodou je najmä nižšia analytická náročnosť.

Analýza nákladov. V prípade, že pozitívne dopady regulácie sú v prípade všetkých alternatív rovnaké, prípadne plne zameniteľné (napr. zavedenie nejakej povinnosti a pod.), postačuje porovnanie nákladov.

Cost-effectiveness analýza (CEA). Je fúziou medzi analýzou nákladov a CBA analýzou. Prínosy sa v tejto metodike prepočítavajú na jednotky, ale nemonetizujú (nepriada sa im peňažná hodnota).

¹⁵ Renda (2013)

Príkladom môže byť porovnanie nákladov na 1 ušetrenú tonu CO₂ (porovnanie alternatívnych emisných regulácií), pričom pozitívny dopad ušetrenia 1 tony CO₂ sa už ďalej nerieši.

Multikriteriálna analýza. V tejto metodike sa posudzujú dopady len na preddefinované oblasti v závislosti od cieľov politiky (napríklad malé a stredné podniky, inklúzia atď.), od ostatných sa abstrahuje.

2.3.2 Príklady prínosov

Vytvorenie mapy prínosov je náročnejšie, ako mapy nákladov, keďže ich spektrum a demonštrácia v reálnom svete býva väčšinou menej zrejímavá. V zásade sa pri väčšine regulácii bude dať uvažovať o nasledujúcich skupinách prínosov¹⁶:

Redukcia regulačných nákladov. Najpriamočiarnejší benefit v prípade deregulačných (antibyrokratických) opatrení. Je zrkadlovým obrazom

Zvýšenie efektívnosti. Tento prínos sa prejavuje zlepšeným fungovaním konkrétneho trhu, alebo trhov. Vďaka tomu môžeme pozorovať zmenu veličín, ako je napríklad rast zamestnanosti, pokles nákladov, rast produktivity, či technologický posun. Monetizácia benefitov je možná napríklad s využitím finančných výsledkov dotknutých subjektov.

Environmentálne benefity. Prejavujú sa zlepšením environmentálnych ukazovateľov, napr. v podobe emisií, počtu čiernych skládok, znečistenia riek a pod. Niektoré formy benefitov sú pomerne komplexné a ťažko merateľné, napríklad zvýšenie biodiverzity, či dlhodobej udržateľnosti. Monetizácia benefitov je možná s využitím niektorých trhových nástrojov (cena emisných povoleniek), či existujúcich noriem (spoločenská hodnota rastlín).

Zdravotné benefity. Benefit v podobe zlepšenia zdravia – nižší výskyt konkrétnych diagnóz, úrazov a podobne. Môže prísť k prepojeniu environmentálnych a zdravotných benefitov. Monetizácia je možná napríklad s využitím ukazovateľa QALY, nákladov na liečbu, či ušlých príjmov.

Spoločenské a sociálne benefity. Spôsobujú nárast želaných javov a pokles neželaných spoločenských javov. Môžu mať ekonomickú podobu (zapojenie dlhodobo nezamestnaných do trhu práce) ale aj neekonomickú podobu (zníženie rušenia nočného pokoja). Monetizácia môže mať rôzne podoby (náklady sociálneho systému, zmena príjmov a pod.)

Iné benefity. Prínosy, ktoré nie je možné jednoznačne zaradiť do predchádzajúcich kategórií.

Charakter prevažujúcich očakávaných benefitov regulácie nám pomôže vybrať metódu celkového hodnotenia. Niektoré benefity sú pomerne dobre merateľné (napr. ušetrené tony emisií) a zároveň dobre monetizovateľné (peňažná hodnota ušetrenej tony emisií s využitím trhovej ceny emisných povoleniek). Niektoré sú merateľné, ale ťažšie monetizovateľné (napr. počet priestupkov spojených s rušením nočného pokoja bude mať veľmi rozdielnu hodnotu v závislosti od miesta ich výskytu).

¹⁶ Renda (2013), upravené autorom

3 Prístupy k meraniu dopadov regulácie

Merať dopady regulácií je možné mnohými spôsobmi. V predchádzajúcej kapitole sme ukázali, že štruktúra nákladov a prínosov regulácii je pomerne košatá. Rozhodnutie o konkrétnom rámci hodnotenia dopadov je preto rozhodnutím o tom, ktoré náklady a ktoré prínosy (ak vôbec – vid' ďalšia kapitola) merať a ako ich merať.

3.1 Posúdenie parametrov regulácie

Toto rozhodovanie by malo byť založené na posúdení viacerých parametrov¹⁷:

Rozsah pôsobnosti: táto premenná vysvetľuje, či sa hodnotenie vzťahuje na všetky vplyvy politiky, alebo len na určitú podskupinu. Napríklad Štandardný nákladový model (SCM) sa uplatňuje na veľmi úzku podmnožinu nákladov, zatiaľ čo iné modely možno v zásade uplatniť na väčšinu kategórií prínosov.

Intenzita údajov: táto položka sa vzťahuje na množstvo údajov, ktoré je potrebné, aby hodnotiteľ mohol metódu reálne použiť. Napríklad modely hodnotenia nákladov náklady na plnenie povinností vyplývajúcich z regulácie (compliance cost) sú náročnejšie na údaje ako štandardné modely posudzovania nákladov (SCM). Modely všeobecnej rovnováhy (general equilibrium) si vyžadujú veľmi veľké množstvo vstupných dát.

Jednoduchosť zberu údajov: niektoré zdroje údajov sú ľahko dostupné z verejných databáz, iné by si vyžadovali aktívny zber (prieskumy a pod).

Možnosť použitia predpripravených dát: takáto možnosť (napríklad v podobe štandardných časových nákladov) výrazne uľahčuje a urýchľuje hodnotenie, je možná však iba v prípade obmedzeného počtu nákladov.

Presnosť: daný model môže poskytnúť orientačné výsledky alebo presnejšie výsledky. Hodnotitelia musia často riešiť kompromis: či sa rozhodnúť pre časovo menej náročný model, ktorý poskytuje menej presný výsledok, alebo investovať viac času a zdrojov do hľadania presnejších údajov.

Možnosť použitia priemerným hodnotiteľom: niektoré metódy, napríklad výpočtové modely všeobecnej rovnováhy si vyžadujú rozsiahle skúsenosti s ekonomickým modelovaním a pre bežného používateľa sú nepoužiteľné. Vo všeobecnosti platí, že všetky modely, ktoré môžu využívať dostupné údaje, bez toho, aby sa vyžadovalo použitie empirických techník, a bez toho, aby sa vyžadovalo silné modelovacie a simulačné zručnosti, sú zvyčajne kompatibilnejšie s priemernými zručnosťami hodnotiteľa.

3.1.1 Analýza zhora alebo odspodu

Jednou z metodologických otázok pri vykonávaní analýzy dopadov je rozhodovanie medzi postupom „odspodu hore“ alebo „zhora dole“ (bottom-up vs top-down). V niektorých krajinách OECD sa vyžaduje, aby sa použil jeden alebo druhý prístup vo všetkých prípadoch. Väčšinou je však vhodnejšie zvoliť metódu podľa konkrétnych okolností.

Pri analýze „odspodu“ sa dopady regulácie atomizujú na čo najmenšie časti. Tie sa hodnotia samostatne a následne skladajú väčších celkov. Typickým príkladom je SCM, ktorý si vyžaduje podrobné zmapovanie regulačných požiadaviek a ich rozčlenenie na jednotlivé povinnosti. Potom sa

¹⁷ Renda (2013)

vypočíta čas a náklady potrebné na vykonanie každej povinnosti a výsledky sa spočítajú, aby sa získala odhadovaná administratívna záťaž.

Naopak, model zhora nadol využíva pri posudzovaní nákladov na reguláciu súhrnnejší prístup. Napríklad namiesto výpočtu počtu minút zvyčajne potrebných na vykonanie konkrétnej úlohy a vynásobenia tohto odhadu počtom výskytov tejto úlohy by prístup zhora nadol zahŕňal určenie podielu času príslušného zamestnanca venovaného tejto úlohe a priame vykazovanie celkových nákladov na túto činnosť. V prípade potreby možno tieto celkové náklady vydeliť počtom vykonaných úloh, aby sa dosiahli priemerné (t. j. jednotkové) náklady.

Prístup zdola nahor je preferovanejší, pretože umožňuje detailný a systematický rozbor dopadov. To okrem iného umožňuje následne upraviť reguláciu tak, aby bola účelnejšia a menej zaťažujúca. Ak je však počet jednotlivých povinností veľký (napríklad ak nevykonávame len analýzu administratívnych nákladov, ale CCA), tento prístup môže naraziť na praktické ťažkosti. Prístup zhora potom predstavuje reálnejšiu alternatívu.

Jednou z možností, ako zvládnuť požiadavky na vykonávanie analýzy zdola nahor pri komplexných regulačných návrhoch, je zoskupiť niektoré súvisiace povinnosti a vykonať analýzu na súhrnnejšej úrovni. Napríklad v Holandsku, pri posudzovaní nákladov na dosiahnutie súladu s komplexnými regulačnými návrhmi sa hlavné náklady sa analyzujú na deagregovanej úrovni (t. j. jednotlivé povinnosti sa posudzujú samostatne), zatiaľ čo menej významné nákladové položky sa pravdepodobne posudzujú na agregovanejšej úrovni spôsobom zhora dole. Tento prístup môže výrazne znížiť zdroje potrebné na vykonanie analýzy dopadov a zložitosť výsledného dokumentu, pričom sa stále zabezpečí, že hlavné nákladové položky boli podrobené podrobnému preskúmaniu.

3.2 Hĺbka merania dopadov

Po zhodnotení parametrov regulácie je možné vybrať niektorý z modelov merania. Prvým krokom výberu je rozlíšenie hodnotenia z pohľadu všeobecnej rovnováhy (general equilibrium), alebo čiastočnej rovnováhy (partial equilibrium).

Analýzy **všeobecnej rovnováhy** sa dotkneme len okrajovo. Jej cieľom je zhodnotiť kaskádu dopadov novej legislatívy na celú ekonomiku. Vyžaduje si ekonometrický model celej ekonomiky a veľké množstvo vstupných dát. V praxi ho tak dokážu vykonať len úzko zameraní profesionáli, či dedikované inštitúcie. Rovnako tak časová náročnosť takéhoto hodnotenia ďaleko prevyšuje praktické možnosti každodenného hodnotenia dopadov regulácii. Preto takéto hodnotenie býva vyhradené len pre veľké regulácie s komplexným vplyvom na ekonomiku. Príkladom môže byť rozsiahla environmentálna regulácia (napríklad komplexné emisné limity), či významné sektorové regulácie (napríklad v energetike, keďže energie sú následne vstupom do všetkých ostatných činností v ekonomike).

Naproti tomu použitie analýzy **čiasočnej rovnováhy** predpokladá, že účinky regulácie na všetky ostatné trhy budú minimálne a môžu sa buď ignorovať, alebo odhadnúť bez použitia komplexného modelu celej ekonomiky. To vo väčšine prípadov znamená, že nepriame vplyvy budú menej významné ako priame vplyvy.

Pred samotným výberom metódy hodnotenia je ale nutné rozhodnúť o hĺbke analýzy, ktorá bude vykonaná. Túto hĺbku môžeme rozdeliť na tri približné úrovne.

3.2.1 Najplytšia úroveň

Zameriava sa len na úzky výsek dopadov, takmer vždy vo forme nákladov, keďže hodnotenie aj tých najzákladnejších prínosov je technicky náročnejšie a nákladnejšie na zdroje a kapacity. Najčastejším prípadom je hodnotenie administratívnych nákladov pomocou Standard Cost Model.

Takéto analýzy je možné do istej miery automatizovať využitím preddefinovaných kategórií a hodnôt (napríklad časových náročností) a prípravou rôznych kalkulačiek. Takúto analýzu by mala byť schopná vykonať široká skupina subjektov (predkladateľov), nielen dedikované RIA tímy, či organizácie. Hodnotiteľ by mal byť schopný zhodnotiť procesnú stránku na strane objektu regulácie (napr. vyžadované administratívne kroky). Tá však väčšinou vyplýva zo samotnej regulácie. Druhým dôležitým vstupom je nákladnosť týchto krokov, túto je však možné zjednodušiť využitím konštánt (napr. mzdové náklady) a menej náročnými konzultáciami (overenie časových náročností jednotlivých procesov).

3.2.2 Stredná úroveň

Pri väčšine analýz sa neposudzuje komplexný balík dopadov regulácie, ale len niektoré jeho časti. Dôvody na to sú praktické. Vykonávať komplexné analýzy pri každom návrhu by nebolo uskutočniteľné. Navyše pri väčšine regulácií sú niektoré dopady menej výrazné ako iné. Napríklad väčšina regulácií bude mať relatívne malé, resp. ťažko merateľné makroekonomické dopady (zmeny HDP, zamestnanosti), prípadne nespôsobia veľké posuny v správaní.

Pri strednej hĺbke je možné uvažovať analýze nákladov aj prínosov, ale aj len o analýze nákladov regulácie. Typickým prípadom je situácia, že benefity regulácie sú dopredu zadefinované a zároveň nie sú k dispozícii alternatívy na ich dosiahnutie. Iným prípadom uchýlenia sa len k analýze nákladov je situácia, keď k analýze prichádza v tej legislatívnej fáze, kedy zvažovanie alternatív už nie je možnosťou. Prípadne vtedy, ak analýza plní iný účel, ako výber najlepšej alternatívy (napríklad účelom je získanie hodnoty do databázy 1 in 2 out).

Typickým príkladom takéhoto hodnotenia je analýza nákladov na dodržiavanie regulácie (CCA – Compliance Cost Assessment). Takáto analýza si vyžaduje komplexnejšie vstupy a rozsiahlejšie konzultácie so zasiahnutými objektami regulácie (napríklad potrebné kapitálové investície, zmeny vo výrobných procesoch a pod).

3.2.3 Najhlbšia úroveň

Jedná sa o analýzu kompletného, alebo takmer kompletného spektra dopadov (napríklad podľa 6 zón dopadov popísaných v kapitole 2.1). Obsahuje ako náklady, tak aj prínosy. Pôjde teda o využitie CBA, prípadne jej alternatív.

Takáto hĺbka analýzy je z definície najnáročnejšia. Vyžaduje si vysokú expertízu a veľké investície z hľadiska zdrojov, aj času. Dáva zmysel väčšinou len pri najväčších reguláciách, pri ktorých sa predpokladá vplyv na veľké časti ekonomiky v rádoch stoviek miliónov eur pri ktorých sa zvažujú rôzne alternatívy.

Najhlbšia úroveň je reprezentovaná komplexným procesom RIA. Vyžaduje si rozsiahle dátové vstupy, ekonometrické modelovanie a kvalitný dialóg so všetkými (aj potenciálne) zasiahnutými objektmi.

3.3 Kaskáda analýz dopadov

Platí, že hlbšia úroveň analýz využíva nástroje z plytšej analýzy. Na najplytšej úrovni sa využije napríklad Standard Cost Model na výpočet administratívnych nákladov. Tento výsledok slúži ako vstup do Compliance Cost Assessment analýzy na strednej úrovni. Samotná CCA je potom vstupom do komplexného hodnotenia dopadov v rámci RIA ako takej.

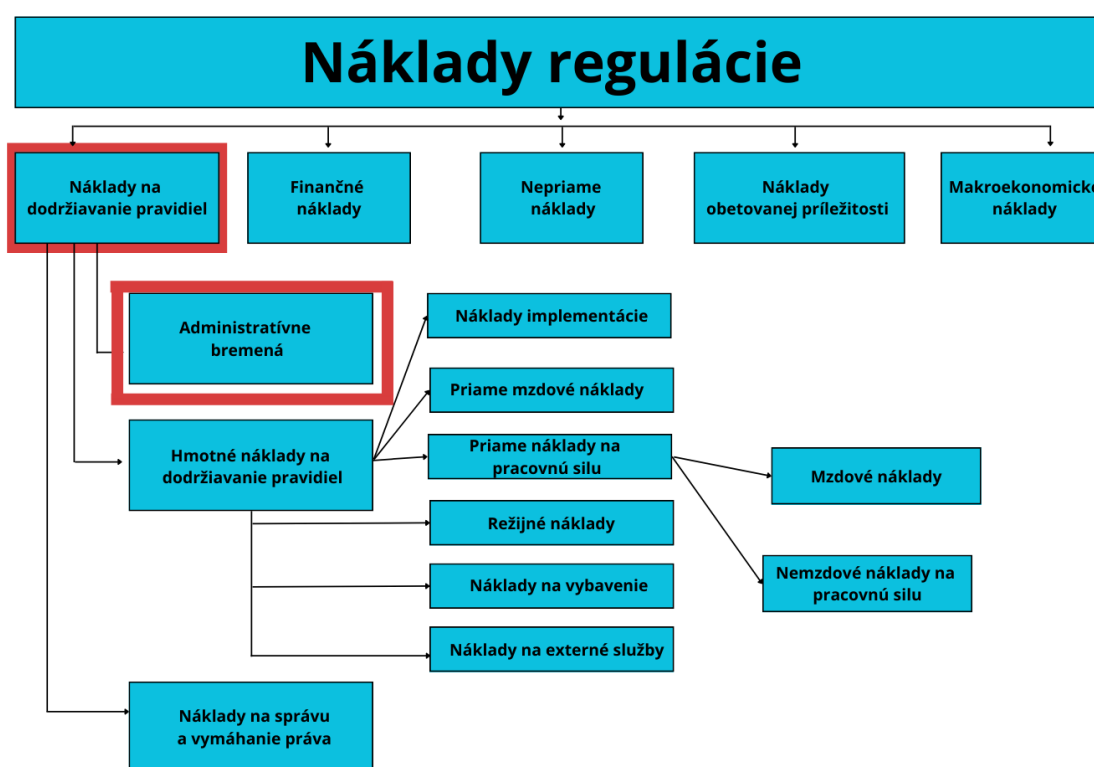
Nastavenie analýz dopadov tak má kaskádovitú štruktúru, v ktorej sa jednotlivé prístupy a metódy nevylučujú, ale dopĺňajú. Rozhodnutie o ich použití by malo vznikať na základe posúdenia parametrov zamýšľanej regulácie.

4 Základné typy analýz dopadov

Ku trom hĺbkam analýzy dopadov, ktoré sme popísali v predchádzajúcej kapitole, môžeme priradiť tri základné typy analýz dopadov, ktoré sa nachádzajú v literatúre.

4.1 Standard Cost Model OECD

Najjednoduchším a najširšie využívaným typom je analýza administratívneho zaťaženia podnikov. Využíva sa pri nej Standard Cost Model, vytvorený OECD.



Graf 4: Umiestnenie SCM v mape nákladov

Zdroj: OECD / autor

Cieľom tejto metodológie ani tak nie je poskytnutie prepracovaných matematických vzorcov na výpočet administratívneho zaťaženia, ako skôr poskytnúť relatívne všeobecný a základný „úvod“ do tejto problematiky. Tento úvod je spravený cez:

- definíciu základných pojmov
- popis základného vzorca na výpočet administratívnej záťaže

- identifikáciu metodologických rozhodnutí
- popis jednotlivých krokov v procese implementácie analýzy nákladov

Vzorec SCM na výpočet administratívnej záťaž zahŕňa nasledujúce premenné:

- **Informačné povinnosti** sú povinnosti, ktoré vyplývajú z regulácií prikazujúcich podnikom poskytovať určité informácie. Nejde len o regulácie prikazujúce odovzdať isté informácie orgánu verejnej moci, ale aj o regulácie prikazujúce podnikom mať isté informácie k dispozícii na nahliadnutie alebo poskytnutie na požiadanie (orgánu verejnej moci alebo tretím stranám).
- **Dátové požiadavky** sú požiadavky, z ktorých pozostávajú informačné povinnosti. Dátová požiadavka je každá časť informácie, ktorá musí byť poskytnutá pri plnení informačnej povinnosti.
- **Administratívne aktivity** sú aktivity, ktoré je potrebné vykonať na poskytnutie každej informácie pre každú dátovú požiadavku. SCM slúži na odhadnutie nákladov na vykonanie každej administratívnej aktivity.
- **Parametre nákladov** sú parametre, ktoré je potrebné zozbierať o každej administratívnej aktivite. Ide o nasledujúce parametre:
 - **Cena** zahŕňa v prípade interne prevádzkovaných administratívnych aktivít tarify a mzdové a režijné náklady a hodinové náklady v prípade externých poskytovateľov tejto služby
 - **Čas** je čas potrebný na vykonanie administratívnej aktivity
 - **Množstvo** pozostáva z celkovej populácie ovplyvnených reguláciou a frekvenciou vykonania aktivity každý rok

Kombinácia všetkých práve opísaných faktorov potom vytvára nasledujúci základný vzorec pre výpočet nákladov na administratívne aktivity (alebo dátové požiadavky):

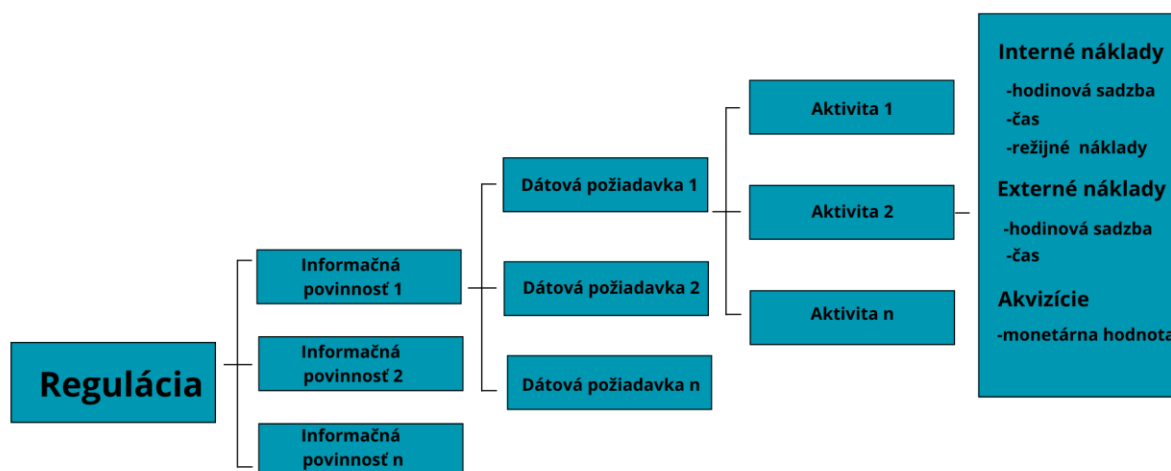
$$\text{náklady} = \text{cena} \times \text{čas} \times \text{množstvo}$$

Pričom množstvo je vypočítané nasledujúcim vzorcom:

$$\text{množstvo} = \text{populácia} \times \text{frekvencia}$$

Metodológia SCM následne uvádza, že k výslednému množstvu nákladov je v niektorých prípadoch ešte potrebné pripočítať prípadné akvizície nevyhnutné na vyhovie istej regulácie. V takomto prípade sú akvizície zarátané ako priemerné náklady za rok, počas ktorého sa očakáva, že nákup potrvá. Táto cena je potom vynásobená populáciou ovplyvnených podnikov.

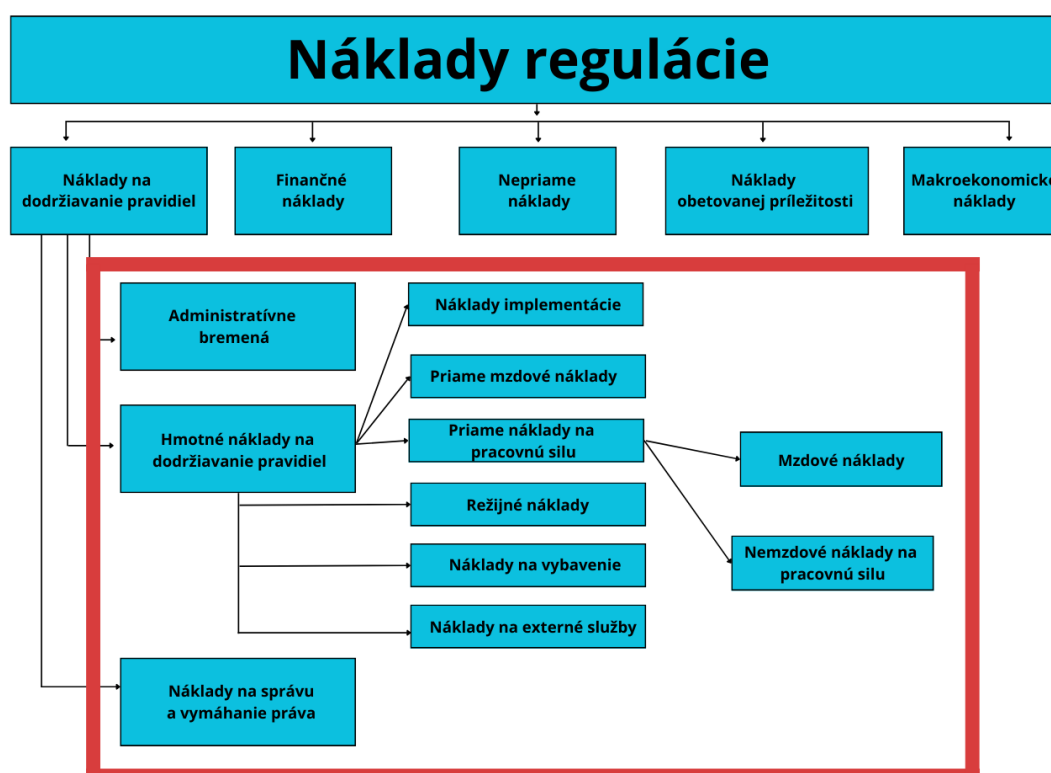
Takisto je potrebné spomenúť, že tento model nezahŕňa jednorazové náklady spôsobené podnikom novou reguláciou.



Graf 5: Kaskáda nákladov informačných povinností
Zdroj: OECD / autor

4.2 Compliance Cost Assessment

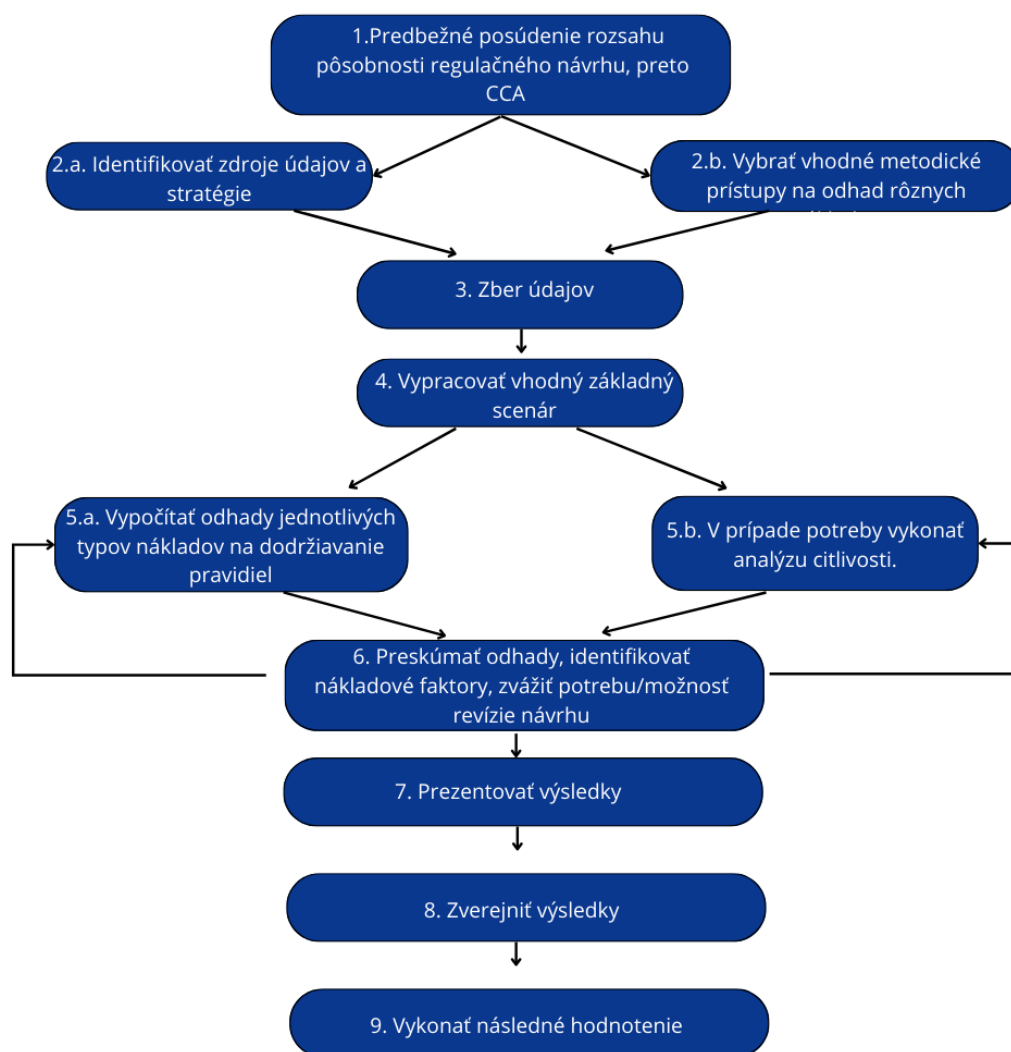
Náklady na dodržiavanie predpisov sú náklady, ktoré vznikajú podnikom alebo iným stranám, na ktoré môže byť regulácia zameraná, pri prijímaní opatrení potrebných na splnenie regulačných požiadaviek, ako aj náklady vlády na správu a presadzovanie predpisov. Ich detailnejšiu štruktúru sme popísali v kapitole 2.1.



Graf 6: Umiestnenie CCA v mape nákladov
Zdroj: OECD / autor

Tieto náklady budú za väčšiny okolností predstavovať väčšinu celkových regulačných nákladov a poskytnutie spoľahlivo podložených odhadov nákladov na dodržiavanie právnych predpisov významne pomôže rozhodovacím orgánom pri zdokonaľovaní a úprave regulačných návrhov s cieľom minimalizovať náklady a v hraničnom prípade pomôže identifikovať oblasti, v ktorých by náklady na regulačný návrh boli neprimerané a nemal by sa uskutočniť.

Schematický postup pri CCA je v podstate rovnaký ako pri vykonávaní širšej RIA, hoci v druhom prípade je potrebné identifikovať a odhadnúť aj prínosy a zvážiť celú škálu možností politiky.



Graf 7: Schematický postup pri CCA
Zdroj: OECD / autor

4.2.1 Proporcionalita CCA

Predbežné posúdenie regulačného návrhu môže poskytnúť všeobecný prehľad o rozsahu pravdepodobných nákladov. Ich pochopenie umožňuje zvážiť, či sa vyžaduje CCA, a ak áno, aký je

vhodný rozsah úsilia o CCA a aké metódy by sa mali použiť. Neformálne konzultácie môžu byť účinným a finančne nenáročným prostriedkom na získanie informácií pre predbežné posúdenie.

Je to vlastne rozhodovanie o proporcionalite. Vo všeobecnosti platí, že čím väčší je očakávaný vplyv navrhovaných nariadení, tým podrobnejšie (a náročnejšie na zdroje) je CCA. No platí, že hlavným účelom analýzy dopadov je poskytnúť základ pre lepšie politické rozhodnutia. Tento znamená, že čím väčší je rozsah potenciálnych výsledkov politiky (a tým aj potenciálneho vplyvu CCA), tým väčší by mal byť vstup zdrojov do CCA, ktoré možno odôvodniť. Naopak, ak je rozsah politických možností obmedzený (napr. preto, že primárne právne predpisy alebo nadnárodné právne predpisy, ako napr. EÚ podrobne špecifikuje regulačné prístupy), je potrebné môže byť potrebná menej dôkladná CCA, alebo dokonca CCA nemá zmysel vôbec a je účelné zvoliť plytšie hodnotenie dopadov (napr. len analýzu administratívnych nákladov)

OECD rozoznáva 4 úrovne CCA:

Kvalitatívna CCA: nezakladanejší level CCA, sleduje len kvalitatívne parametre, napríklad na základe dotazníkov a zoradenie nákladov napr. podľa kľúča „malý“, „stredný“, „zásadný“. Výsledkom takejto CCA nie sú monetárne veličiny (milióny eur nákladov), ale identifikácia hlavných zdrojov nákladov a identifikácia primárne dotknutých skupín objektov

Základná kvantitatívna CCA: Tento prístup predstavuje najzákladnejšiu úroveň kvantifikácie v CCA a zameriava sa na získanie hrubých odhadov kľúčových hodnôt súladu nákladov. Pomocou tohto prístupu možno rýchlo identifikovať hlavné nákladové faktory a možno zvážiť, aká ďalšia analýza môže byť potrebná na umožnila spresniť a zlepšiť regulačný návrh.

Stredná kvantitatívna CCA: Strednodobé hodnotenie by malo zahŕňať podstatnú kvantifikáciu nákladov, ale môže zahŕňať použitie rozsahu referenčných hodnôt alebo pravidiel namiesto konkrétnych údajov na základe konzultácií so zainteresovanými stranami a širšom výskume.

Mohlo by to napríklad zahŕňať použitie priemernej mzdy v celom hospodárstve namiesto konkrétnych odhadov pravdepodobných miezd odvodených od odvetvia v konkrétnom regulačnom kontexte. Podobne by to mohlo zahŕňať použitie referenčných hodnôt pre režijné náklady a pre ekonomickú životnosť kapitálového vybavenia.

Ak sú však ľahko dostupné údaje špecifické pre dané odvetvie alebo by sa mali používať aj v prípade stredne veľkých podnikov, ak ich možno získať za nízke náklady. hodnotení nákladov na dosiahnutie súladu s predpismi prednosť pred všeobecnými alebo referenčnými hodnotami, ako referenčným údajom.

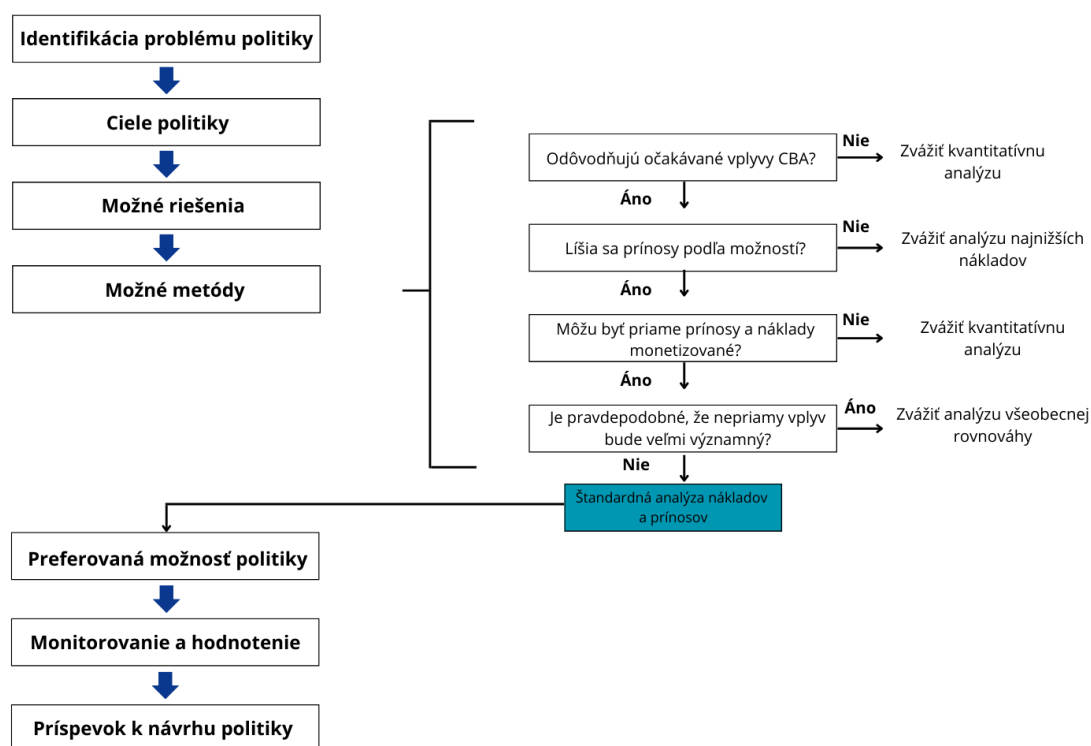
Veľká CCA. V prípade zásadných regulácií so širokými dopadmi by CCA mala zahŕňať významné úsilie o zhromaždenie údajov, napríklad prieskumy medzi zainteresovanými stranami a workshopy, prieskum nákladov na podobnú reguláciu prijatú v iných krajinách preskúmanie príslušnej výskumnej literatúry o kľúčových otázkach, ktoré sú hnacou silou regulačných nákladov. Analýza by sa mala pokúsiť využiť údaje špecifické pre jednotlivé odvetvia v prípadoch, keď by regulácia ovplyvnila len niektoré časti hospodárstva. V prípade zásadných kapitálových nákladov je dôležité aj posúdenie časového horizontu ich vynakladania a následné diskontovanie.

Rozhodovanie o proporcionalite väčšinou vychádza z odhadovaných nákladov regulácie. Napríklad v USA je hranicou na veľkú CCA úroveň nákladov 100 miliónov dolárov ročne. Tkyto odhad

predpokladaných nákladov je však sám o sebe netriviálny, preto môže byť potrebná najskôr predbežná analýza na získanie hrubého odhadu (napr. vo forme základnej kvantitatívnej CCA), ktorá sa následne v prípade potreby rozvíja na veľkú analýzu.

4.3 Komplexná RIA

Komplexná analýza dopadov v sebe zahŕňa komplexné zhodnotenie nákladov na dodržiavanie regulácie, ďalších nákladov vrátane makroekonomických (ktoré si zväčša vyžadujú istú formu ekonometrického modelovania) a na druhej strane komplexné posúdenie prínosov pomocou CBA, či inak. Prvým krokom je však identifikácia samotných cieľov regulácie a alternatívnych spôsobov regulácie. Takáto analýza si vyžaduje vysoké náklady, je preto výhradne úlohou dedikovaných subjektov (tímov, oddelení, inštitúcií).



Graf 8: Rozhodovanie o vykonaní RIA

Zdroj: OECD / autor

4.4 Metódy odhadu prínosov pri CBA

V texte o CBA sme naznačili niekoľko spôsobov, ktorými je možné monetizovať (kvantifikovať v peňažných jednotkách) benefity regulácií. Problémom je, že len málokedy sú k dispozícii trhové ceny konkrétneho benefitu (napríklad v podobe ceny emisií), ľahko prístupné finančné dáta, z ktorých je možné hodnotu benefitu vyvodiť (napr. účtovné závierky firiem, hodnota priemerných miezd), alebo spoločensky akceptované peňažné ohodnotenie, ktoré je možné do hodnotenia použiť (zákomom stanovená hodnota QALY a pod.) Niektoré štáty (napríklad UK) formálne vyžadujú vždy takúto predbežnú analýzu.

Zníženie nákladov. Nemalá časť benefitov (de)regulačných zmien bude spočívať v znížení administratívnych a ďalších nákladov pre subjekty. Na výpočet benefitov je preto možné využiť

rovnaké metódy, ako v prípade výpočtu regulačných nákladov (napr. SCM), len s opačným znamienkom.

Zlepšenie trhovej efektivity. Metódou je v tomto prípade porovnanie dopytu a ponuky pred a po zavedení regulácie a následný odhad zmeny veľkosti „mŕtvej váhy“ (nerealizované trhové transakcie). Tento odhad spočíva v porovnaní spotrebiteľského a producentského prebytku pred a po zavedení regulácie. Táto metóda si vyžaduje modelovanie trhu, najmä elasticity dopytu a ponuky.

Zlepšenie environmentálnych, spoločenských a ďalších ukazovateľov. V prípade týchto ukazovateľov väčšinou neexistujú trhové finančné dáta, ktoré by umožnili stanoviť odhad benefitov. Je preto nutné použiť iné metódy. Konkrétna metóda silne závisí od skúmaného benefitu. Prvú skupinu tvoria metódy postavené na vyjavených preferenciách (skutočnom správaní ľudí):

Metóda cestovných nákladov. Využiteľná na meranie zvýšenej atraktivity lokácie (v dôsledku zlepšených environmentálnych ukazovateľov). Spočíva v porovnaní nákladov, ktoré sú ľudia ochotní vynaložiť na návštevu porovnateľnej lokality.

Hedonické modely. Pomocou nich je možné vyselektovať príspevok konkrétnej vlastnosti trhovej k cene. Napríklad analýzou cien nehnuteľností v rôznych lokáciách a po očistení od ostatných faktorov je možné odhadnúť hodnotu nočného pokoja.

Modely odvrátenia správania. Tieto modely sa snažia vyhodnotiť, koľko sú ľudia ochotní obetovať zdrojov na odvrátenie nejakej situácie. Napríklad benefit protipožiarnych regulácií sa môže odhadnúť na základe miery a ceny poistenia proti požiaru.

Druhú skupinu metód tvoria metódy založené na deklarováných preferenciách (deklarované správanie ľudí). Konkrétnych podôb týchto metód je viacero, pre účely tohto textu ich postačí zhrnúť pod metódu verejného prieskumu (kvantitatívneho, alebo kvalitatívneho).

4.5 Získavanie dát a konzultácie

Pri získavaní dát potrebných pre analýzu je možné vychádzať z existujúcich zdrojov a databáz. Príkladom môžu byť dáta o mzdách, cenách niektorých služieb, nákladoch na kapitál a podobne. Veľa kľúčových dát, ale aj informácií o procesoch a vzťahoch je však nutné získať konzultáciami s (potenciálne) dotknutými objektami.

Medzi dáta zároveň rátame aj informáciu o počte a zložení dotknutých objektov. Ich identifikácia tak patrí ku kľúčovým krokom úvodných fáz akejkoľvek analýzy dopadov.

Pokiaľ ide o reguláciu priemyslu, medzi potenciálne zdroje informácií, z ktorých možno vychádzať pri odhadoch počtu dotknutých podnikov, patria:

- verejné databázy;
- priemyselné a zamestnávateľské združenia;
- akademický výskum;
- informácie z iných rezortov (napr. existujúce regulácie ovplyvňujú podobnú skupinu);
- licenčné alebo registračné údaje;
- informácie od regulačných orgánov v iných porovnateľných krajinách;
- prieskumy potenciálne dotknutých priemyselných odvetví (buď existujúce, alebo uskutočnené v rámci procesu posudzovania nákladov na dosiahnutie súladu).

Ak je pravdepodobné, že navrhovaná regulácia bude široko uplatniteľná, existujúce údaje, napríklad údaje obsiahnuté v štatistických súboroch, sa môžu ukázať ako dostatočné. Ak sa však regulácia zameriava na špecifickejšie oblasti, je menej pravdepodobné, že všeobecne dostupné informácie poskytnú relevantné usmernenie. Konzultácie s priemyselnými združeniami alebo inými reprezentatívnymi orgánmi môžu poskytnúť použiteľné údaje, najmä ak majú tieto orgány veľký počet členov, ktorý pokrýva významnú časť regulovanej skupiny.

Tento prístup je nákladovo efektívny a väčšinou predstavuje vhodný prvý krok. Aj v prípade, že tieto skupiny nie sú schopné poskytnúť použiteľné informácie, môžu byť schopné uľahčiť vykonanie prieskumov medzi svojimi členmi.

Rozsiahle prieskumy s vysokou štatistickou relevanciou môžu byť pre vládu aj zainteresované strany nákladné a časovo náročné, a preto nemusia byť vhodné alebo uskutočniteľné, s výnimkou prípadov, keď sú regulačné vplyvy potenciálne významné. Prieskumy malého rozsahu však môžu poskytnúť všeobecné informácie o rozsahu očakávaných regulačných vplyvov, pričom ak sa odhady nákladov na dosiahnutie súladu zverejnia v rámci procesu verejných konzultácií, možno k nim získať spätnú väzbu a vykonať zmeny a doplnenia.

Formálnou a viac štruktúrovanou alternatívou k ad hoc vytvorenému výberu respondentov je využitie modelu Business Test Panel. BTP vznikol v 90. rokoch v Dánsku. Neskôr bola takýto panel zriadený na úrovni EÚ¹⁸, kde má niekoľko tisíc členov. Vstup do tohto panela je otvorený¹⁹, konzultácie prebiehajú formou online dotazníkov.

4.5.1 Senzitivita

V praxi bude nemalá časť dát poznačených neistotou o ich kvalite. Aj v prípade kvalitných dát bude existovať neistota o správnosti ich výberu (napr. celonárodná priemerná mzda vs. sektorová priemerná mzda). Je preto potrebné pri analýze dopadov zvážiť aj analýzu citlivosti. Analýza citlivosti vyžaduje, aby hodnotiteľ miesto jednej hodnoty použil rozsah hodnôt, a vypočítali veľkosť vplyvu týchto rozdielných hodnôt na celkový výsledok. Dôležitou výhodou analýzy citlivosti je, že zabraňuje tomu, aby rozhodovacie orgány nadobudli dojem "falošnej presnosti", pokiaľ ide o odhady nákladov, ktoré im boli poskytnuté, a namiesto toho poskytuje informácie o kľúčových oblastiach neistoty a ich dôležitosti.

Analýza citlivosti technicky aj nákladovo komplikuje analýzu dopadov. Mala by sa preto vykonávať len pri takých vstupných hodnotách, pri ktorých existuje dôvodne podozrenie ich nízkej kvality a zároveň pri takých, ktoré majú veľký vplyv na celkový výsledok analýzy dopadov.

¹⁸ European business test panel (2007)

¹⁹ Pozri https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en

5 Reflexie pre slovenské hodnotenie dopadov

Aj Slovensko sa hlási k princípom lepšej regulácie. Výsledkom je séria opatrení, ktoré vyústili do súčasného stavu posudzovania vplyvov. Táto kapitola si dáva za úlohu zreflektovať poznatky z predchádzajúcich kapitol na súčasnej slovenskej praxi posudzovania vplyvov a navrhnúť jej možné ďalšie smerovanie.

5.1 Posudzovanie regulačných nákladov vo svete

Európska komisia uznala RIA za ústredný nástroj riadenia regulácie a už 20 rokov je základom jej postupov lepšej regulácie. Súčasný súbor nástrojov Európskej komisie pre lepšiu reguláciu poskytuje tvorcom politík rozsiahle množstvo informácií a usmernení o tom, ako vykonávať hodnotenie vplyvu. V priemere sa postupy členských štátov EÚ v oblasti RIA zlepšili len málo vo vzťahu k primárnym zákonom a podzákonným predpisom, pričom v prvom prípade došlo k miernemu zlepšeniu. Najväčšie zlepšenie nastalo v oblasti dohľadu a kontroly kvality hodnotení regulačného vplyvu. K zlepšeniu došlo aj v oblasti systematického prijímania RIA, ale v menšej miere.

Niektoré členské štáty EÚ napriek tomu nedávno uskutočnili reformy svojho systému RIA vrátane Grécka, Lotyšska, Portugalska a Španielska.

- Od regulačných orgánov v Grécku sa teraz vyžaduje, aby posudzovali a kvantifikovali vplyv regulácií na veľké množstvo faktorov vrátane rodovej rovnosti a sociálnych cieľov.
- Medzi nedávne vecné reformy v Lotyšsku patrí požiadavka posudzovať v RIA širšiu škálu nákladov, ako sú finančné, rozpočtové a administratívne náklady, ako aj očakávanie, že RIA sa pripraví na začiatku procesu tvorby politiky, aby neskôr prešla verejnou konzultáciou s návrhom zákona.
- Portugalsko formálne zaviedlo používanie RIA a odvtedy ho rozšírilo, najmä v prípade podzákonných predpisov. Portugalsko tiež posilnilo kontrolu kvality RIA pre podriadené predpisy.
- Španielsko zaviedlo orgány, ktorých funkciou je dohliadať na právnu kvalitu nariadení iniciovaných výkonnou mocou a poskytovať regulačným orgánom spätnú väzbu a odporúčania k hodnoteniam vplyvu.

Výskum OECD²⁰ však dospel k záveru, že tvorcovia politík sa systematickejšie zameriavajú na preferovanú možnosť regulácie a vo všeobecnosti nevenujú rovnaké úsilie analýze alternatív, najmä neregulačných. RIA sa preto zvyčajne vykonáva v neskorej fáze politického procesu, keď už bola vybraná možnosť politiky a keď je už vypracovaný regulačný návrh. V takýchto prípadoch sa RIA môže podobáť na "odfajkávanie", keď sa vplyvy, náklady a prínosy regulácie vypočítavajú ex post s cieľom odôvodniť už prijaté politické rozhodnutie. Tieto otázky sú základom úspechu RIA v krajinách OECD ako celku, ale sú relevantné aj pre členské štáty EÚ.

Len málo členských štátov EÚ uvádza, že používa prahový test ako filter na rozhodovanie o tom, ktorý regulačný návrh si vyžaduje hĺbkovú analýzu. Zároveň platí, že spôsob, akým členské štáty EÚ uplatňujú zásadu proporcionality, je veľmi rôznorodý. Viacerí národní tvorcovia politík v celej Európskej únii si môžu flexibilne zvoliť úroveň analýzy dopadov s malou kontrolou dôvodov takéhoto rozhodnutia. Forma a hĺbka konečnej analýzy sa tak môže výrazne líšiť a nie je vždy jasné, akú úlohu majú národné orgány regulačného dohľadu pri zabezpečovaní primeraného uplatňovania zásady

²⁰ OECD (2022)

proporcionality. Členské štáty EÚ zaviedli požiadavky na identifikáciu a posúdenie vplyvov uprednostňovanej regulačnej možnosti, no takéto vplyvy sa menej systematicky vyžadujú na posúdenie alternatívnych politík, najmä neregulačných. Platí, že členské štáty EÚ väčšinou zameriavajú svoje analytické úsilie skôr na posúdenie nákladov nových regulácií než na ich prínosy.

5.1.1 Hranica pre rôzne úrovne posúdenia

Väčšina členských štátov OECD uznáva, že úroveň a hĺbka analýzy by mala byť v súlade s očakávanými vplyvmi návrhov. Dôvodom je zacielenie verejných kapacít na tie regulácie, ktoré majú najväčší spoločenský dopad. Zároveň sa tým pomáha udržiavať kvalita procesu (OECD píše o „konzultačnej únave“, ak sú externí stakeholderi neustále dotazovaní pri každom jednom regulačnom návrhu).

Štrnásť členských štátov OECD (v roku 2021) vyžadovalo, aby postupy posudzovania vplyvov primárnych zákonov boli primerané očakávanému významu návrhov primárnych právnych predpisov. Slovensko medzi nimi nie je. Oproti roku 2014 to bol nárast o 6 štátov. Len 7 štátov OECD malo v roku 2017 (rovnako ako v 2014) zavedený test na posúdenie, či sa má vôbec vykonať RIA²¹. Niektoré štáty umožňujú v niektorých prípadoch vôbec nevykonať RIA. Dôvody pre výnimku bývajú nasledovné:

- Regulácia je súčasťou volebného sľubu (1 štát)
- Regulácia je transpozíciou medzinárodnej dohody (7 štátov)
- Regulácia musí byť zavedená do určitého dátumu (3 štáty)
- Regulácia bude mať nevýznamné dopady (12 štátov)
- Regulácia je súčasť výnimočných opatrení (12 štátov)
- Iné (16 štátov)

Teoreticky je možné použiť 4 typy prahových testov na rozhodnutie o potrebe RIA, či na rozhodnutie o proporcionality („ľahký“ test alebo plný test).

1. Test celkových dopadov. Rozhodujúca je veľkosť celkového dopadu.
2. Multi-kriteriálny test. Môže to byť kombinácia kvantitatívnych, ale aj kvalitatívnych prahov (napríklad počet dotknutých subjektov, sektorové dopady a pod).
3. Jednokriteriálny test. Posudzuje sa len dosiahnutie jedného špecifického ukazovateľa, alebo dopad len na jeden sektor.
4. Diskrečný test. Rozhodnutie o vykonaní a hĺbke analýzy je na dozorujúcom orgáne (napr. Ministerstvo hospodárstva).

OECD však konštatuje, že krajiny k týmto testom pristupujú arbitrárne a neviažu ich napr. s HDP a podobne. Nastavené hranice tak bývajú roky nemenné (extrémnym príkladom je USA, kde je hranica 100 miliónov USD platná už od 80. rokov)

5.1.1.1 Predbežné hodnotenie

K určení dosiahnutia prahu sa niekedy vykonáva predbežné hodnotenie („preliminary assesment²²“). To pozostáva z kombinácie slovného popisu zvažovaného nariadenia a jeho dopadov, otázok s testovými možnosťami (áno/nie a podobne) a kvantitatívneho popisu, väčšinou v podobe počtu dotknutých subjektov a prípadne hrubého odhadu nákladov.

²¹ OECD (2020b)

²² Pozri napríklad príklad z Austrálie (Government of Western Australia - Regulatory Impact Assessment Guidance Note)

Úlohu predbežného hodnotenia však môže plniť aj základná úroveň štandardného hodnotenia vplyvov. V prípade, že odhadované vplyvy v ňom prekročia určitú hranicu, pristúpi sa ku komplexnejšiemu hodnoteniu.

5.1.1.2 Rozsah hodnotenia v EÚ

Používanie určitého predbežného posúdenia na určenie toho, či je RIA potrebná, je v členských štátoch EÚ v porovnaní s členskými krajinami OECD menej bežnou praxou, pričom približne jedna pätina má takýto prahový test zavedený. Niektoré krajiny vyžadujú ľahšiu analýzu ("ľahkú", predbežnú alebo "malú" RIA) pre všetky predpisy a dôkladnejšiu analýzu pre vybrané návrhy predpisov s významnejším vplyvom. Vlády často vyžadujú pri ľahšej RIA len kvalitatívny opis potenciálnych vplyvov a ovplyvnených zainteresovaných strán²³.

Kvantitatívne prahové testy majú tú výhodu, že orgán dohľadu a regulátor môžu relatívne ľahko pozorovať, do ktorej kategórie nový návrh spadá, a následne usmerniť úroveň analýzy. Napriek tomu množstvo úsilia, ktoré sa vynakladá na vypracovanie a analýzu novej regulácie, by malo byť primerané veľkosti vplyvov. Na druhej strane, existencia konkrétneho prahu môže predkladateľov motivovať k podhodnocovaniu nákladov, aby sa vyhli povinnosti náročnejšej analýzy.

V roku 2016 Národný kontrolný úrad (National Audit Office) v Spojenom kráľovstve zistil, že vláda by mohla dosiahnuť lepší pomer ceny a kvality zvýšením prahu. V roku 2018 Výkonný orgán pre lepšiu reguláciu (Better Regulation Executiv) zvýšil prahovú hodnotu vplyvu z 1 milióna GBP na 5 miliónov GBP pre plnú RIA. V Spojenom kráľovstve sa viac ako 90 % deklarovaného zníženia regulačných nákladov vo výške 10 miliárd GBP v období rokov 2010 - 2015 dosiahlo len prostredníctvom 10 regulačných zmien²⁴.

Skúsenosti z USA či UK sa však nedajú jednoducho prenášať na Slovensko. Náklady na analýzu regulácie sú väčšinou fixné, bez ohľadu na veľkosť ekonomiky, no dopady regulácie sú väčšinou proporčné k veľkosti ekonomiky. Väčšie ekonomiky si tak môžu dovoliť väčšie analytické tímy a tým aj analýzu väčšieho množstva regulácií s menším dopadom. Zároveň však platí, že kapacita na analýzy dopadov nie je priamo úmerne korelovaná s veľkosťou ekonomiky, ale s kapacitami zodpovedných orgánov. Preto dáva zmysel postupné rozširovanie okruhu analýz s tým, ako stúpajú analytické kapacity zodpovedných orgánov. OECD však konštatuje, že v praxi sleduje hodnotenie 100 – 200 návrhov ročne pri každom hodnotiacom orgáne v členských štátoch, bez ohľadu na veľkosť.

Príklady určenia rozsahu hodnotenia z vybraných krajín (2020)	
Česká republika	Hodnotenie dopadov je založené na princípe proporcionálnej analýzy, s rôznym rozsah zberu údajov potrebných na posúdenie vplyvu, rozsahom konzultácií so zainteresovanými stranami a počtom posudzovaných možností. Vykonanie analýzy proportionality a určenie úrovne/hĺbky hodnotenia vplyvov je v rukách ministerstva, ktoré reguláciu navrhuje.
Cyprus	Nie sú v praxi oficiálne prahové hodnoty, výber úrovne RIA je na subjektívnom rozhodnutí. Existujú štyri úrovne RIA: Úroveň 1: Opis hlavných skupín, ktoré by mal návrh ovplyvniť (napríklad podniky, verejný sektor, spotrebiteľia); Úroveň 2: Úplný kvalitatívny opis regulačných vplyvov (pozitívnych alebo negatívnych), rozsah vplyvov a ich intenzita pre každú skupinu;

²³ OECD (2020b)

²⁴ OECD (2020b)

	Úroveň 3: Kvantifikácia regulačných vplyvov, napr. počet dotknutých strán a odhad nákladov na dosiahnutie súladu a administratívneho zaťaženia; Úroveň 4: Všetky kategórie nákladov a prínosov sú vyjadrené v peniazoch. V praxi sa očakáva aplikácia vždy aspoň 2. úrovne.
Austrália	Vyžaduje sa Predbežné hodnotenie (Preliminary Assessment) na určenie, či bude potrebné vykonať plné hodnotenie dopadov
Rakúsko	Jednotlivé podčasti hodnotenia dopadov majú nastavené hranice, ktoré určujú hĺbku hodnotenia (napr. dopad na prístup k financovaniu má hranicu 2,5 mil. eur / 10 000 podnikateľských subjektov, environmentálny dopad má hranicu 10 000 ton CO2 ročne a pod.). V prípade nízkych dopadov je možné miesto plnej RIA len stručné 1-2 stranové zhodnotenie, nie je potrebné ex-post hodnotenie ani určenie cieľových indikátorov. Len zhruba tretina regulácií tak má plnú RIA.
Belgicko	21 podčastí RIA, z toho 17 len jednoduchý kvalitatívny test (má/nemá dopad a pod), 4 (dopad na rovnosť pohlaví, SME, byrokratické náklady a súlad s rozvojovou politikou) obsahuje rozsiahlejšie kvantitatívne hodnotenie.
Kanada	Pred samotným RIA je potrebné vyplniť Rozdeľovací dotazník (Triage Questionnaire/Regulatory Prioritization Statement ²⁵). Ten na základe odpovedí na 10 otázok (verejné zdravie, environmentálne dopady, sociálne dopady...) rozhoduje o tom, aká úroveň RIA sa vykoná. Väčšina odpovedí je v podobe bez dopadu / nízky / stredný / vysoký. V prípade odhadovaných finančných nákladov/úspor regulácie (pre biznis, verejný sektor, verejnosť) sú nastavené hranice 1 / 10 / 10+ miliónov kanadských dolárov ročne.
Dánsko ²⁶	Hranica 10 miliónov DKK (cca 1,3 mil EUR) pre náklady dodržiavania predpisov, resp 4 milióny DKK (cca 0,5 mil. EUR) administratívnych nákladov znamená povinnosť kvantitatívneho zhodnotenia. Používa sa dánska obdoba SCM pod názvom AMVAB (Activity-Based Measurement of Companies' Administrative Burdens ²⁷). Obe hodnoty sú posúdené separátne. Prahové hodnoty sa pre ex-post hodnotenie nepoužívajú.
Litva	Prahová hodnota použitá na určenie, či sa má vykonať RIA, je založená skôr na právnych než analytických faktoroch. Posúdenie vplyvu regulácie sa musí vykonať, ak sa legislatívny návrh týka oblasti politiky, ktorá doteraz nebola regulovaná, alebo ak sa ním mení a dopĺňa existujúca regulácia.
Estónsko	Význam nariadenia sa oficiálne identifikuje prostredníctvom kvalitatívneho hodnotenia vplyvu na cieľové skupiny s použitím štyroch kritérií: 1. Rozsah vplyvu; 2. Frekvencia výskytu vplyvu; 3. Veľkosť ovplyvnenej cieľovej skupiny a 4. Riziko sprievodných nežiaducich vplyvov. Hĺbkové RIA musí obsahovať aj ďalšie informácie o regulačných cieľoch, metodike hodnotenia, nákladoch a prínosoch regulačného návrhu, spôsobe, akým politická možnosť dosahuje regulačné ciele, a stanoviť povinnosti týkajúce sa monitorovania a následného hodnotenia. V praxi však prišlo k postupnej fúzii ľahšej a hĺbkovej RIA a hĺbka každej analýzy je v praxi posudzovaná individuálne. Podobne v prípade ex-post hodnotení pôvodne platil rovnaký test 4 kritérií, no postupne sa od neho ustúpilo a jeho vykonávanie je na subjektívnom rozhodnutí. Cieľ zvýšiť podiel následných hodnotení bol stanovený v novom strategickom dokumente Zásady legislatívnej politiky do roku 2030, ktorý bol prijatý v novembri 2020²⁸.

²⁵ Pozri Transports Canada – Triage statement guide

²⁶ Danish Business Authority – Preventing Burdens

²⁷ Dostupné len v dánčine na https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/2020-05/AMVAB-Vejledningen_Erhvervsstyrelsen_Maj2020.pdf

²⁸ Vid' https://www.sgi-network.org/2022/Estonia/Executive_Capacity

Fínsko	Jednotlivé ministerstvá a dokonca aj oddelenia v rámci ministerstiev sa môžu pomerne nezávisle rozhodnúť, koľko úsilia vynaložia na jednotlivé hodnotenia vplyvu. Na kvalitu dohliada novozaložená Fínska rada pre analýzu vplyvu regulácií, ktorá vyberá RIA na analýzu na základe ich relatívnej dôležitosti.
Nemecko ²⁹	Platí neformálne pravidlo, že návrh so zmenami v nákladoch na dosiahnutie súladu s predpismi nižšími ako 100 000 EUR sa považuje za menej významnú zmenu. Požadovaná úroveň podrobnosti pre tento druh návrhu je oveľa nižšia. Rozhodnutie o obídení kvantitatívneho hodnotenia musí byť založené na odhade nákladov na dodržiavanie predpisov a musí ho schváliť Normenkontrollrat (NKR). Zásada proporcionality sa uplatňuje aj na požiadavky na ex-post hodnotenie. Všetky regulácie, ktorých ročné náklady na dodržiavanie súladu presahujú 1 milión EUR ročne pre občanov, podniky alebo verejnú správu, sa musia hodnotiť tri až päť rokov po ich zavedení. To ale nie je jediný faktor, rozhodujúcimi faktormi sú aj faktory ako politická relevantnosť a miera politického rizika. Tvorcovia politiky majú výsadné právo rozhodnúť, ktoré iniciatívy sa považujú za politicky relevantné, hoci o tom môže rozhodnúť aj spolkové kancelárstvo. Všetky ex-post hodnotenia musia obsahovať posúdenie a vyčíslenie nákladov, ale len posúdenie prínosov.
Taliansko	Ministerstvá musia vypracovať zjednodušenú RIA, ktorá obsahuje prvé posúdenie očakávaných vplyvov a odôvodnenie nevypracovania úplnej RIA v prípade návrhov s nízkym vplyvom, ktoré posudzuje odbor právnych a legislatívnych záležitostí (DAGL)
Írsko	Aktuálne neexistuje žiadne konkrétne pravidlo pre vykonanie plnej RIA. V minulosti sa uvažovalo o úplnej analýze nákladov a prínosov v prípadoch, keď sa očakávalo, že nariadenia prinesú náklady vo výške 50 miliónov EUR počas desiatich rokov.
Holandsko	Používa dvojstupňový proces RIA, v ktorom regulačný orgán posudzuje výsledky predbežnej RIA, aby sa určilo, či sa musí dokončiť úplná RIA a ktoré testy RIA sa musia použiť.
Švédsko	Ak sa očakáva, že regulačný návrh bude mať "významný vplyv" na podniky, regulačné orgány musia vykonať hĺbkové posúdenie týchto vplyvov. Švédsko nemá jasnú definíciu "významných vplyvov", ani nemá stanovenú prahovú hodnotu regulačných nákladov pri posudzovaní vplyvov.
Švajčiarsko	Švajčiarsko používa pomerne zložitý kontrolný zoznam založený na stanovenom počte podmienok. Okrem ekonomických parametrov (celkové dopady, administratívne náklady, vplyv na konkurencieschopnosť) k nim patria aj ekologické a sociálne dopady, ale napríklad aj spotreba energií. Ak sú splnené tri z desiatich podmienok, vyžaduje sa podrobnejšia analýza. Ak má návrh vysokú administratívnu záťaž (najmenej 10 000 priamo ovplyvnených podnikov), RIA musí obsahovať nielen kvantitatívny odhad nákladov na reguláciu, ale aj kvalitatívne posúdenie prostredníctvom testu kompatibility MSP na tucte podnikov.
UK	Vyžaduje predbežné hodnotenie. Sú nastavené štyri úrovne, sleduje sa buď priame náklady na podnikateľov (5/10/50/50+ miliónov libier ročne) alebo celkové spoločenské dopady (0/25 / 50 / 50+ miliónov libier čistej súčasnej hodnoty)
USA	Ekonomicky významná regulácia má celkový vplyv 100+ miliónov USD, alebo taká, ktorá by mohla spôsobiť „výrazné zvýšenie nákladov“ pre určité odvetvie alebo región, alebo ktoré majú výrazné nepriaznivé účinky na hospodársku súťaž, zamestnanosť, investície, produktivitu alebo inovácie.

Tabuľka 3: Príklady určenia rozsahu hodnotenia z vybraných krajín (2020)

Zdroj: OECD

²⁹ OECD (2022)

Podľa zdrojov OECD³⁰ v roku 2021 systematicky hodnotilo náklady regulácií 85 % členských štátov, prínosy 60 % štátov. Presnosť tejto štatistiky je však otázna, keďže medzi štátmi s hodnotením (dokonca nielen kvalitatívnym, ale aj kvantitatívnym) benefitov bolo zaradené aj Slovensko.

5.1.2 Odporúčania OECD ohľadom proporcionality RIA

OECD v dokumente z roku 2020³¹ poskytla 8 odporúčaní ohľadom proporcionality RIA. Ich zhrnutie je nasledovné:

1. Rozhodovanie o rozsahu hodnotenia dopadov by malo začať už vo fáze vyhodnocovania problému a plánovania vzniku novej regulácie.
2. Dozorujúci orgán (v slovenskej realite MH SR) by malo posúdiť teoretický rozsah dopadov regulácie ešte kým je priestor jej konkrétnu podobu meniť.
3. Samotnému vypracovaniu plnohodnotnej analýzy dopadov by malo predchádzať hrubé zhodnotenie základných dát a ekonomickej logiky opatrení.
4. Náklady vynaložené na hodnotenie dopadov by mali reflektovať očakávaný rozsah dopadov regulácie.
5. V prípade zavedenia kvantitatívnych prahov na rôzne úrovne hodnotenia by tieto prahy mali zahŕňať čo najširšie spektrum subjektov, nie jednu konkrétnu skupinu.
6. Výnimky z vykonávania analýzy dopadov by mali byť naviazané na skutočne mimoriadne situácie. Zároveň by to nemalo znamenať výnimku z ex-post hodnotenia takýchto regulácií.
7. Regulácie s malou flexibilitou (typicky transpozície EÚ legislatívy) si vyžadujú menšiu intenzitu hodnotenia dopadov. Nemalo by sa však zabúdať, že aj takáto legislatíva väčšinou má nejakú flexibilitu (hrozba goldplatingu).
8. Hĺbka hodnotenia dopadov by mala v čase rásť spolu s rastom kapacít príslušných orgánov.

5.1.3 Ex-post hodnotenie

Odporúčanie OECD z roku 2012³² vyzýva vlády, aby "vykonávali systematické programové preskúmania množstva významných regulácií na základe jasne definovaných politických cieľov, vrátane zváženia nákladov a prínosov, aby sa zabezpečilo, že regulácie zostanú aktuálne, nákladovo opodstatnené, nákladovo efektívne a konzistentné a budú plniť plánované politické ciele". Za určitých okolností môžu analýzy vplyvu ex post účinnejšie ako analýza ex ante³³. Napríklad v prípade, ak boli predpisy vypracované pod tlakom na zavedenie rýchlej reakcie.

V prípade, že ex-ante analýza sa zameriavala primárne na vyčíslenie administratívnych nákladov, ex-post analýza bude prepočítaním týchto dát na základe reálneho stavu. V prípade, že ex-ante analýza bola komplexnejšia, ex-post analýza by mala zhodnotiť naplnenie základných premís. Napríklad ak sa ex-ante predpokladalo, že regulácia zmení správanie spotrebiteľov, ex-post analýza by mala zhodnotiť, či k takejto zmene správania naozaj aj prišlo.

Napriek tomu, že 85 % OECD štátov v posledných 5 rokoch vykonalo nejaké ex-post analýzy, len 6 členských štátov malo do roku 2020 nejakú formu oficiálnej kontroly týchto analýz. Podobne, len 6

³⁰ OECD (2022)

³¹ OECD (2020b)

³² OECD (2012)

³³ OECD (2018)

štátov popredu informuje (niektorých) stakeholderov o nadchádzajúcom ex-post hodnotení, čo im umožňuje začať proaktívne zbierať potrebné dáta³⁴.

Jednou z alternatívnych možností, ako pristúpiť k hodnoteniu, obzvlášť užitočnou z pohľadu ex-post hodnotenie, je CAR (Cost driven Approach to Regulatory burdens), ktorý bol vyvinutý v Holandsku. Proces CAR sa začína identifikáciou konkrétneho priemyselného odvetvia a vypracovaním súpisu všetkých predpisov, ktoré sa vzťahujú na podniky v tomto odvetví. Ďalším krokom je identifikácia reprezentatívneho podniku v rámci odvetvia, ktorý je finančne zdravý a dodržiava svoje regulačné povinnosti. Potom sa na základe údajov získaných od vedenia podniku a rozhovorov s manažmentom vykoná analýza podniku pomocou rozšíreného modelu SCM, ktorej výsledkom je odhad nákladov.

CAR má päť fáz:

1. identifikácia nákladových stredísk podniku
2. alokácia nákladov
3. kvantifikácia regulačného zaťaženia
4. identifikácia pôvodu zaťaženia
5. konsolidácia záverov

Na konci procesu sa výsledky overia prostredníctvom konzultácií s ostatnými podnikmi v odvetví. Výsledky CAR sa potom použijú na vypracovanie sektorového plánu na zníženie regulačnej reformy a zníženie nákladov na dodržiavanie predpisov a záťaže.

5.2 Posudzovanie regulačných nákladov na Slovensku

Základom posudzovania je Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov. Tá prekladateľov inštruuje k vyplneniu Doložky vybraných vplyvov. Týmito vplyvmi v doložke sú:

- vplyvy na rozpočet verejnej správy,
- vplyvy na podnikateľské prostredie, vrátane testu MSP,
- sociálne vplyvy,
- vplyvy na životné prostredie,
- vplyvy na informatizáciu spoločnosti,
- vplyvy na služby verejnej správy pre občana,
- vplyvy na manželstvo, rodičovstvo a rodinu.

Doložka vybraných vplyvov zároveň poskytuje predkladateľovi priestor na:

- Definovanie problému
- Definovanie cieľov (cieľového stavu)
- Identifikáciu dotknutých subjektov
- Popis alternatívnych riešení

Z pohľadu ekonomickej kvantifikácie vplyvov sú významné dva vplyvy: vplyv na rozpočet verejnej správy a vplyv na podnikateľské prostredie (vrátane testu MSP). Vplyv na rozpočet je v gescii Ministerstva financií a je kalkulovaný samostatne. Aj vplyv na rozpočet však patrí do hlbšej kalkulácie

³⁴ OECD (2022)

vplyvov. Vid' rozdelenie nákladov podľa OECD – je to súčasť compliance cost/ administration and enforcement cost. Čiastočne preto vstupuje do kalkulácie CCA.

Vplyv na podnikateľské prostredie patrí do gescie MH SR. V prípade identifikácie vplyvu na podnikateľské prostredie sa pristupuje k vypracovaniu Analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie. Táto analýza obsahuje kvalitatívne aj kvantitatívne časti.

Kvalitatívne časti:

- Vyhodnotenie konzultácií s podnikateľskými subjektmi pred predbežným pripomienkovým konaním
- Vplyvy na konkurencieschopnosť a produktivitu
- Vplyv na produktivitu
- Iné vplyvy

Kvantitatívna časť:

- Výpočet nákladov regulácie

Tento výpočet celkových nákladov regulácie na podnikateľské prostredie prebieha pomocou vzorca $A+B+C+D$, kde:

A: Dane, odvody, clá a poplatky, ktorých cieľom je znižovať negatívne externality

B: Iné poplatky

C: Nepriame finančné náklady

D: Administratívne náklady

Náklady A+B predstavujú finančné náklady, ich definícia je jednoznačná. Kategória C je definovaná nasledovne:

...sú náklady, ktoré musí podnikateľ vynaložiť na účely zabezpečenia súladu výroby, služieb, interných procesov, vybavenia prevádzky s požiadavkami regulácie. Patria sem aj, príplatky k mzde, príspevky zamestnancom, cestovné náhrady, stravné a pod.

Hoci názov by k tomu mohol navádzať, v tomto prípade sa nejedná o nepriame náklady (indirect cost) ako boli zobrazené v štruktúre OECD, kde sa jedná hlavne o nepriame náklady voči tretím subjektom. Ide skôr o „Hmotné náklady na dodržiavanie predpisov“ (substantive compliance cost).

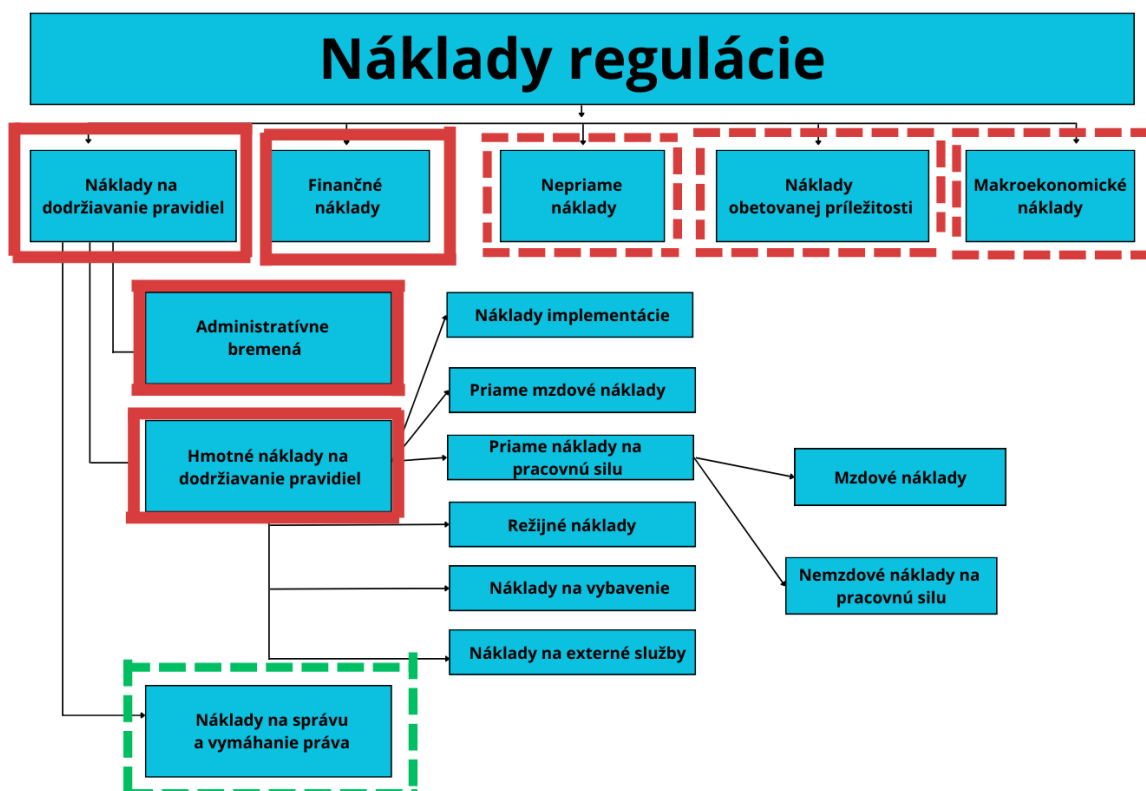
Náklady D zodpovedajú administratívnym nákladom (informačným povinnostiam) podľa OECD a na ich výpočet je zvolený model SCM.

Na výpočet nákladov môže predkladateľ využiť jednoduchú kalkulačku v programe Excel. Okrem súčtu nákladov a násobenia frekvencie táto kalkulačka pri D (administratívne náklady) ponúka možnosť zvoliť preddefinované časové náročnosti pri typických administratívnych povinnostiach.

ZMENY JEDNOTLIVÝCH TYPOV NÁKLADOV (vyplňte len tie, ktoré obsahuje daná regulácia)						
Priame finančné náklady		C. Nepriame finančné náklady		D. Administratívne náklady (časová náročnosť povinnosti) Vyplňte <u>len jednu</u> z alternatív 1 alebo 2		
A. Dane, odvody, clá a poplatky, ktorých cieľom je znižovať negatívne externality (ročný vplyv na kategóriu dotkn. subj. v EUR)	B. Iné poplatky (ročný vplyv na kategóriu dotkn. subj. v EUR)	Na 1 podnikateľa (EUR)	Frekvencia plnenia povinnosti	Alternatíva 1: Expertný odhad trvania povinnosti (min.)	Alternatíva 2: Štandardná časová náročnosť (min.)	Frekvencia plnenia povinnosti
			Vyberte frekvenciu		Vyberte typickú povinnosť	0
					Vyberte typickú povinnosť	0
					Vyberte typickú povinnosť	0
						Vyberte frekvenciu

Tabuľka 4: Kalkulačka slovenských nákladov
Zdroj: MH SR

Pokrytie rôznych nákladov v rámci OECD štruktúry slovenským procesom je graficky znázornené na obrázku. Plná čiara predstavuje finančné vyjadrenie. Prerušovaná červená čiara znamená možnosť (ale nie nevyhnutnosť) získať kvalitatívne údaje v rámci kvalitatívnej časti analýzy vplyvov. Prerušovaná zelená čiara je vstupom z hodnotenia rozpočtových dopadov.



Graf 9: Umiestnenie slovenského hodnotenia dopadov v mape nákladov
Zdroj: Autor/OECD

Pri kvantifikácii nákladov sa uvažuje s nákladovými, aj výnosovými položkami v rámci dopadu na podnikateľa. Metodika je však zameraná len na hodnotenie dopadov na podnikateľské prostredie. Nedochádza teda ku komplexnej cost-benefit analýze v pravom slova zmysle. Nepriamo ku nej dochádza zahrnutím ďalších vplyvov (sociálne, environmentálne a pod...) do doložky vplyvov. Nedochádza však ku monetárnemu porovnávaniu týchto vplyvov (vyčísleniu).

5.3 Možný vývoj posudzovania vplyvov na Slovensku

Pred tým, než začneme analyzovať možnosti ďalšieho rozšírenia a skvalitnenia analýzy dopadov regulácie na Slovensku, treba si položiť niekoľko otázok:

1. Akému účelu má takáto analýza slúžiť?

Hlavným účelom komplexných analýz je zhodnotenie celkového prínosu regulácie pre spoločnosť a vhodnosť zvoleného riešenia. Takto zadefinovaný účel je však možné splniť iba komplexnou analýzou nákladov a výnosov, napríklad vo forme CBA analýzy. V takom prípade by mala ďalšia zmena smerovať k vytvoreniu metodiky na komplexné hodnotenie nákladov a prínosov regulácií. Takéto hodnotenie je však časovo, technicky aj zdrojovo náročné.

Iným účelom môže byť kvantifikácia dopadov len na podnikateľské prostredie. V takom prípade sa bavíme o možnom skvalitnení a rozšírení existujúcej metodiky.

2. Aké sú dostupné zdroje na vykonávanie analýzy dopadov?

Komplexná metodika analýzy dopadov, ktorá nebude dostatočne krytá zdrojmi (finančnými, personálnymi, časovými, ale aj politickou vôľou), nebude plniť svoj účel, pretože bude vykonávaná nekvalitne, alebo vôbec.

S touto otázkou súvisí aj miera „automatizácie“. Procesu je možné napomôcť vytvorením kalkulačiek, preddefinovaných zoznamov, či stanovením štandardných hodnôt. Takéto nástroje zvyšujú rýchlosť vytvorenia analýzy dopadov, na druhej strane znižujú jej presnosť. Ich použitie je úzko limitované, väčšinou sú aplikovateľné len na pomerne úzko vymedzené problémy, napríklad administratívnu náročnosť, produkciu emisií a podobne.

Zároveň však väčšinou platí, že kapacita na vykonávanie a hodnotenie analýz dopadov postupne časom (skúsenosťami) narastá. Preto je možné uvažovať o postupnom zvyšovaní náročnosti.

5.3.1 Možnosti vytvorenia úrovni analýzy vplyvov

Ako ukazuje praktická skúsenosť domáca aj zahraničná, nie je racionálne plošne zvyšovať náročnosť analýzy vplyvov pre všetku predkladanú legislatívu. Aktuálna (2023) úroveň požiadaviek obsiahnutých v Doložke vybraných vplyvov a Analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie (spolu s Kalkulačkou nákladov) predstavuje kvalitný základ ekonomickej analýzy, porovnateľný so zahraničím. Ambíciou by preto malo byť skôr vytvorenie viacerých úrovni analýzy, ktoré by reflektovali potenciálnu veľkosť dopadov návrhu.

Je však potrebné rozlišovať hodnotenie dopadov a hodnotenie vplyvov na podnikateľské prostredie. Hodnotenie dopadov je komplexným hodnotením nielen ekonomických dopadov, ale celého spektra dopadov. V súčasnosti je toto hodnotenie na Slovensku roztrieštené. Doložka sleduje vplyvy na rozpočet verejnej správy, na podnikateľské prostredie, sociálne vplyvy, atď., no každý z týchto vplyvov je posudzovaný úplne samostatne, zodpovedá zaň iný orgán a na záver neprebíha žiadna konsolidácia výsledkov. Inými slovami, nie je nástroj, ktorým by bolo možné posúdiť vzťah napr. pozitívnych vplyvov na životné prostredie s negatívnymi vplyvmi na podnikateľské prostredie. No komplexné zhodnotenie (napríklad formou CBA analýzy) si vyžaduje takúto konsolidáciu. V prvej časti textu preto najskôr načrtujeme možnosti v prípade posudzovania dopadov na podnikateľské prostredie.

5.3.2 Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie – úrovně

Súčasná podoba analýzy predpokladá len dva stavy. Buď predkladateľ v Doložke vybraných vplyvov označí „žiadne“ vplyvy na podnikateľské prostredie a tým ďalšia analýza týchto vplyvov odpadá. V prípade, že označí „negatívne“ alebo „pozitívne“, pristupuje sa k analýze vplyvov na podnikateľské prostredie. Do tejto praxe je možné zaviesť viacero úrovní.

5.3.2.1 Úroveň 0 – Žiadne vplyvy

V prípade označenia žiadneho vplyvu na podnikateľské prostredie nie je priestor na analýzu vplyvov. Hlavnou úlohou v takomto prípade by malo byť dosiahnutie dostatočnej istoty, že tomu tak skutočne je. V súčasnosti sú na to v Doložke dva nástroje. Prvým je priestor na poznámky, ktorý nabáda predkladateľa vysvetliť prípadné marginálne vplyvy, ktoré považuje za tak minimálne, že zvolil možnosť „žiadne“. Druhým, ale iba potenciálnym nástrojom je Stanovisko Komisie na posudzovanie vybraných vplyvov z PPK. Do PPK sa predkladajú všetky materiály legislatívneho charakteru alebo nelegislatívneho charakteru, v ktorých predkladateľ identifikoval aspoň jeden z vybraných vplyvov. V prípade, že sa materiál do Komisie nedostane, tak nie je možné posúdiť správnosť vyplnenia Vplyvu na podnikateľské prostredie.

Doložka obsahuje časť, kde predkladateľ uvádza priamo a nepriamo dotknuté subjekty. Ich reakcie na predkladaný návrh sa do dokumentu však neuvádzajú.

Tento proces je možné upraviť nasledujúcimi spôsobmi:

Vytvorenie metodickéj pomôcky na overenie „žiadnych“ vplyvov na podnikateľské prostredie. Pre predkladateľov môže byť zložitým posúdiť najmä možnosť nepriamych vplyvov. Pri rozhodovaní im môže pomôcť metodická pomôcka, napr. v nasledujúcom formáte.

Nulový vplyv na podnikateľské prostredie

- Bude sa musieť podnikateľ oboznámiť s touto zmenou?
- Vzniká, zaniká, alebo mení sa akýkoľvek formulár, s výnimkou tých, ktoré sú používané len interne v rámci verejnej správy?
- Bude musieť podnikateľ v dôsledku návrhu zmeniť svoje správanie/procesy?
- Bude musieť (alebo chcieť) spotrebiteľ v dôsledku návrhu zmeniť svoje správanie?
- Bude musieť (alebo chcieť) predstavitelia verejnej správy v dôsledku návrhu zmeniť svoje správanie smerom k externému prostrediu?
- Ovplyvní návrh tok produktov, materiálov, surovín, alebo financií?

Ak ja odpoveď aspoň na jednu otázku „áno“, je pravdepodobné, že návrh má nenulové dopady na podnikateľské prostredie.

Zverejnenie vyjadrení zástupcov podnikateľov. Predkladateľ by mal osloviť zástupcov podnikateľského sektora aj v prípade, že ich neidentifikoval ako dotknuté subjekty a nepredpokladá vplyv na podnikateľské prostredie. V takomto prípade môže byť oslovenie len formálne a priamočiare, s otázkou „má podľa vašej organizácie návrh XY vplyv na podnikateľské prostredie?“ Tento proces môže byť automatizovaný (zasielanie pripraveného emailu na zoznam emailových adries. Odpovede na tento dotaz by boli súčasťou upravenej časti 4 *Dotknuté subjekty*.

Vyjadrenie Komisie k návrhom s „žiadnym“ dopadom. Aj návrhy bez označených vplyvov by boli podané Komisii na posúdenie. Toto samozrejme závisí od kapacít Komisie.

5.3.2.2 Úroveň 1 – Menší vplyv

V prípade existencie vplyvu na podnikateľské prostredie vzniká povinnosť vypracovať Analýzu vplyvov na podnikateľské prostredie. Oproti súčasnej praxi je možné uvažovať o minimálne dvoch úrovniach (resp. troch, pričom ale najvyššia úroveň je CBA analýza zahŕňajúca širšie spektrum vplyvov, nielen na podnikateľské prostredie).

V prípade „menšieho vplyvu“ (k rozdeleniu podľa veľkosti vplyvov pozri nižšie) je možné uvažovať aj o zjednodušení existujúcej analýzy vplyvov. Cieľom takéhoto zjednodušenia by bola koncentrácia kapacít (predkladateľov, aj dozorného orgánu) na analýzy vyšších úrovní. Avšak vzhľadom k tomu, že Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie je zároveň nevyhnutným vstupom do mechanizmu „1 in 2 out“, je možné spraviť len veľmi obmedzené zjednodušenie súčasnej podoby Analýzy.

Konkrétne zjednodušenie spočíva v spojení kapitol 3.2, 3.3 a 3.4 do jednej kapitoly, ktorá by kvalitatívne (slovné) zhrňala dopady na podnikateľské prostredie.

5.3.2.3 Úroveň 2 – Významný vplyv

V prípade existencie významného vplyvu na podnikateľské prostredie navrhujeme analýzu vplyvov na podnikateľské prostredie rozšíriť. Rozšírenie je možné kvalitatívne (slovné), aj kvantitatívne (monetizácia dopadov).

V prípade rozšírenia kvantitatívnych dopadov však hrozí kolízia s pravidlom „1 in 2 out“. Rozšírenie spektra kvantitatívne posudzovaných nákladov by zároveň znamenalo zmenu metodiky výpočtu nákladov pre toto pravidlo a teda narušenie kontinuity. Zároveň ak by prichádzalo k paralelnému používaniu dvoch úrovní Analýzy (úroveň 1 a úroveň 2), znamenalo by to, že do 1i2o vstupujú náklady vypočítané dvoma rôznymi metódami, čo by opäť viedlo k problémom. Tento nesúlad by bolo možné adresovať vytvorením podvýsledku v rámci kalkulácie nákladov, určeného pre pravidlo 1i2o. To by však okrem zvýšenej komplexnosti pre predkladateľa otváralo aj filozofickú otázku, prečo pravidlo 1i2o kalkuluje s inými nákladmi, ako Analýza vplyvov. Vo výsledku sú teda potrebné kompromisy – buď iba kvalitatívne rozšírenie analýzy vplyvov, alebo oddelenie výsledkov pre Analýzy a pre 1i2o, alebo metodologická aktualizácia pravidla 1i2o tak, aby počítalo s dvoma rôznymi nákladmi. V nasledujúcom texte uvádzané alternatívy si preto vyžadujú pri prípadnej implementácii hlbšie zváženie.

Obe zmeny (kvalitatívna a kvantitatívna) spočívajú v reformulácii a rozšírení otázok (položiek) tak, aby viac kopírovali nákladovú štruktúru OECD, konkrétne časť Náklady na dodržiavanie predpisov (Substantive compliance cost), nepriame náklady³⁵ (indirect cost) a náklady obetovaných príležitostí (opportunity cost), čiastočne inšpirované aj štruktúrou podľa Renda a kol. (viď kapitola 2).

³⁵ Pripomínáme, že v definícia nepriamych nákladov OECD nie je taká istá, ako je definícia nepriamych finančných nákladov v slovenskej analýze vplyvov. V prípade OECD sa jedná o vplyv na tretiu stranu, v prípade Analýzy sa jedná o nepriamy vplyv na dotknuté podnikateľské subjekty. V prípade použitia oboch položiek odporúčame zvoliť jasne odlišené pomenovanie. Buď „slovenské“ nepriame náklady premenovať napr. na „iné náklady“, či „náklady súladu“, alebo naopak indirect cost preložiť ako „nákladu súladu“ a pod.

Kvalitatívne zmeny na úrovni 2

V tomto prípade sa jedná o úpravu častí 3.3 Vplyvy na konkurencieschopnosť a produktivitu a 3.4 Iné vplyvy na podnikateľské prostredie (pričom vstupom sú aj údaje z časti 3.2 Vyhodnotenie konzultácií s podnikateľskými subjektmi pred predbežným pripomienkovým konaním³⁶).

Podkapitola Náklady na dodržiavanie	• Aká je náročnosť oboznámenia sa s predpisom? • Je potrebné vypracovať stratégiu/inštrukcie kvôli predpisu? • Je nutné vzdelávať zamestnancov o novom predpise? • Vzniká riziko čakacích dôb, omylov a nejasností pri výklade pravidiel zo strany verejnej správy?
	• Je nutné dedikovať zamestnanca na činnosti vyplývajúce z predpisu? • Uberie nový predpis z dostupného pracovného času zamestnancov?
	• Zvyšuje nariadenie režijné náklady? (náklady na podporné procesy, napr. tlač, ale aj pracovný čas manažmentu)
	• Vyžaduje si nariadenie kapitálové vstupy? (nákup nových strojov, zariadení, software, úprava pracoviska)
	• Spôsobí nariadenie zmenu spotreby materiálu a ďalších vstupov pri výrobe?
	• Vyžaduje si nariadenie nákup externých služieb? (poradenstvo, audit, certifikácia, zabezpečenie...)
Podkapitola Podkapitola Nepriame náklady ³⁷	• Dochádza k vytvoreniu resp. k zmene bariér na trhu? • Bude sa s niektorými podnikmi alebo produktmi zaobchádzať v porovnateľnej situácii rôzne (napr. špeciálne režimy pre mikro, malé a stredné podniky tzv. MSP)? • Ovplyvňuje zmena regulácie cezhraničné investície (príliv/odliv zahraničných investícií resp. uplatnenie slovenských podnikov na zahraničných trhoch)? • Ovplyvní dostupnosť základných zdrojov (financie, pracovná sila, suroviny, mechanizmy, energie atď.)? • Ovplyvňuje zmena regulácie inovácie, vedu a výskum? • Ovplyvní zmena správanie iných podnikov ako tých, na ktoré je cielená?
Podkapitola Náklady obetovaných príležitostí	• Povedie nariadenie k zmene investičných aktivít podnikateľov (presunu kapitálu), vrátane zmien v inováciách a vývoji? • Povedie nariadenie k zmene ponuky tovarov a služieb? • Povedie nariadenie k zmene dopytu po tovaroch a službách? • Prichádza ku zmene transakčných nákladov? (zhoršené možnosti komunikácie, vyhľadávanie príležitostí a pod.)

Tabuľka 5: Návrh úprav pre Úroveň 2

Zdroj: autor

Kvalitatívne (slovné) zodpovedanie týchto otázok prinesie komplexnejšiu predstavu o nákladoch (prípadne aj prínosoch) regulácie. Nie je nevyhnutné poňať každý bod ako samostatnú otázku, no

³⁶ Samotné konzultácie by mali smerovať k tomu, aby sa pomocou nich dali odpovedať otázky z nasledujúcich podkapitol Analýzy

³⁷ Korešponduje s otázkami v kapitole 3.3 Vplyvy na konkurencieschopnosť a produktivitu. Vynechali sme otázku „Ako prispieva zmena regulácie k cieľu Slovenska mať najlepšie podnikateľské prostredie spomedzi susediacich krajín EÚ?“ ktorú považujeme za objektívne ťažko zodpovedateľnú. Jednu otázku autori doplnili.

keďže hovoríme už o vyššej úrovni Analýzy, bolo by to žiadúce. Len veľmi výnimočne bude mať regulácia dopad v úplne všetkých otázkach.

Vypĺňanie je možné uľahčiť prípravou testových odpovedí (NIE, ÁNO pozitívne, ÁNO negatívne a pod.), pri takomto spôsobe vypĺňania sa však stráca značná časť kontextu. Opäť, na vyššej úrovni by bolo žiadúce prichádzať s komplexnými odpoveďami.

Kvantitatívne zmeny na úrovni 2

Kvantitatívne vyjadrenie všetkých bodov, pri ktorých dochádza ku zmene, nie je realistické. Ako bolo vysvetlené v teoretickej časti, monetizácia komplexných dopadov (dopad na investície, inovácie, zmena správania a pod) je možná len pomocou ekonometrických modelov aj to len v prítomnosti zodpovedajúcej dátovej bázy. O možných postupoch píšeme v kapitolách 2 a 3. Takáto analýza by si vyžadovala vysoké náklady na strane predkladateľa aj dozorného orgánu. Je možné o nej uvažovať v prípade zmien s mimoriadne veľkým dopadom, ktoré sa vyskytnú len zopár krát za volebné obdobie.

Je však možné kvantitatívne rozpracovať časť venovanú nákladom na dodržiavanie. V súčasnosti sa používaná kalkulácia nákladov väčšinu nákladov zahŕňa pod jediný bod (C – nepriame finančné náklady). Tento bod by bolo možné rozpracovať komplexnejšie. Zároveň by to nespôsobilo kolíziu s pravidlom 1i2o, spomínanú vyššie.

Nový vzorec by obsahoval „Náklady na dodržiavanie“, tvorené podskupinami:

C.1 – Náklad na zmenu procesov a zaškolenie

C.2 – Zmena režijných nákladov

C.3 – Vyvolané investičné náklady

C.4 – Zmena spotreby vstupov

C.5 – Nákup externých služieb

Aj tu platí, že sa zaznamenáva čistá zmena (s výnimkou C.1 a C.3), teda napr. v prípade poklesu režijných nákladov bude hodnota záporná (Cost vs Benefit).

5.3.3 Úroveň 3 – Komplexná analýza nákladov a prínosov

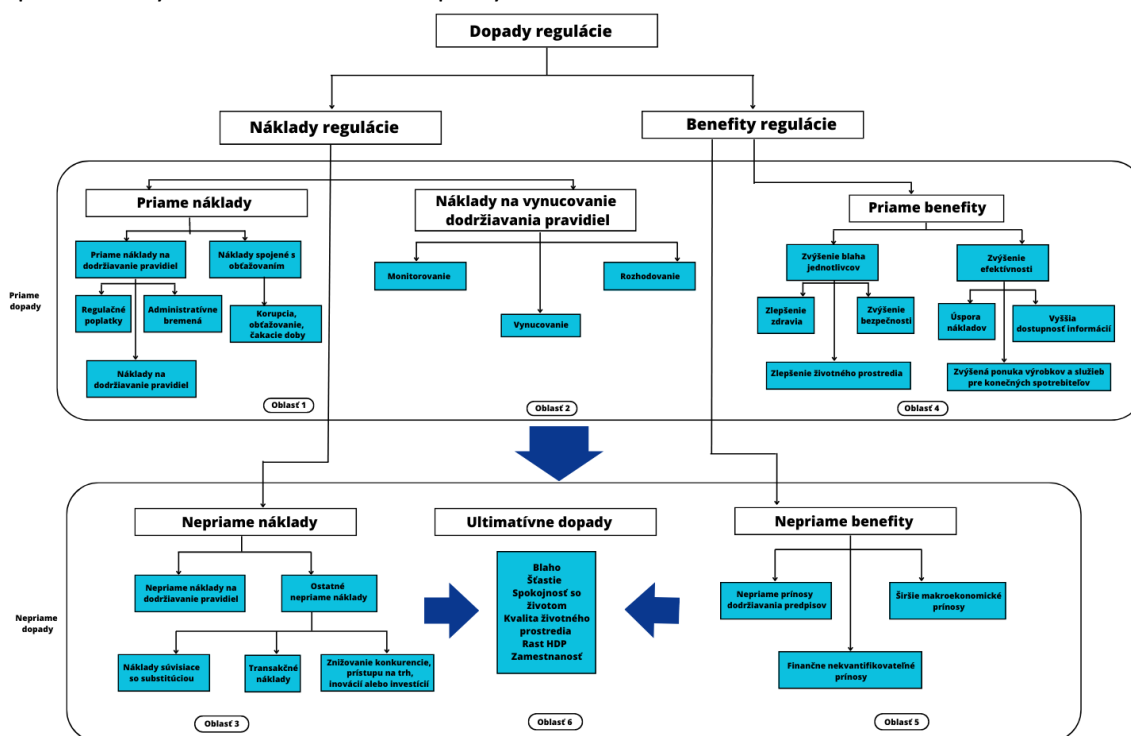
Najvyššiu úroveň analýzy uvádzame samostatne. Prichádza tu totiž ku zmene filozofie hodnotenia vplyvov. Predchádzajúce úrovne znamenali analýzu vplyvov na podnikateľské prostredie, primárne na subjekty priamo zasiahnuté novou reguláciou, v prípade úrovne 2 nepriamo aj na ďalšie podnikateľské subjekty v ekonomike (ale len na kvalitatívnej – slovnej – úrovni).

Najkomplexnejšia úroveň analýzy miesto toho nazerá na vplyvy z celospoločenskej úrovne. Bližšie sme sa tejto problematike venovali v teoretickej časti. Pripomíname však kľúčový záver pre praktickú časť. Komplexnú analýzu vplyvov nie je možné premeniť na detailný vzorec, ktorý by bolo možné aplikovať naprieč všetkými reguláciami. Každá regulácia sleduje inú sadu benefitov, ktoré si vyžadujú rôzny prístup.

Zároveň platí, že takáto analýza dáva najväčší zmysel v momente, keď sú ešte k dispozícii rôzne varianty riešení cieleného problému, mala by teda bežať paralelne s vytváraním konkrétneho legislatívneho návrhu.

Postup na vykonanie komplexnej analýzy vplyvov. Od bodu 3 je nutné ho vykonať pre každý regulačný scenár samostatne:

1. **Zadefinovanie regulačných scenárov.** Základom je scenár „bezo zmien“, ktorý je zároveň bázou, s ktorou sa budú porovnávať náklady a prínosy ostatných scenárov. Jeden scenár by mal zároveň byť alternatívnou reguláciou (pozri kapitolu 1)
2. **Zadefinovanie cieľových populácií, ktoré budú analyzované.** Vo väčšine prípadov by sa mal analyzovať dopad na celú populáciu. Často sú však z praktických dôvodov nevyhnutné užšie zadané skupiny. Napr. regulácia prevádzky súkromných škôl bude mať dopad nielen na deti, ktoré takéto školy navštevujú, ale aj na deti, ktoré by ich navštevovať teoreticky mohli, na ich rodičov, na verejné školy, ale napríklad aj na bezdetných jedincov. Rovnako tak na opačnej strane bude mať dopad nielen na dnešných prevádzkovateľov, ale aj na potenciálnych, na ich dodávateľov, na poskytovateľov mimoškolských aktivít a pod.
3. **Identifikácia dopadov.** Na strane nákladov je možné použiť postup z predchádzajúcich úrovní. Pri širšie zadaných cieľových skupinách (viď bod 2) je však nevyhnutné identifikovať aj prenos dopadov na ďalšie subjekty. Teda napríklad v našom prípade kalkulovať nielen s nákladmi existujúcich prevádzkovateľov súkromných škôl, ale aj so zmenou nákladov prevádzkovateľov verejných škôl (napríklad kvôli vyvolanej zmene trhu s učiteľmi), alebo potenciálnych prevádzkovateľov (napr. vyššie investičné náklady na zriadenie novej školy). Na strane prínosov sa identifikuje hlavný prínos (ten by mal vyplývať z dôvodov, pre ktoré regulácia vzniká, napríklad zvýšenie kvality vzdelania), ale aj vedľajšie prínosy (napr. vyšší prílev investícií do krajiny v dôsledku vzdelanejšej pracovnej sily). Pripomíname schému pre komplexnú analýzu od Renda a kol. z kapitoly 2.



Graf 10: Mapa regulačných nákladov a prínosov

Zdroj: Renda a kol./ autor

4. **Posúdenie časového hľadiska.** Efekty (negatívne aj pozitívne) regulácií budú mať väčšinou priebežný vývoj v čase. Analýza musí pracovať s jasným časovým rámcom (ideálne aspoň 5 rokov) a používať diskontnú sadzbu³⁸.
5. **Monetizácia dopadov.** Kľúčovým krokom je zvolenie techniky na finančné ohodnotenie dopadov. Tu je nevyhnutný individuálny prístup vzhľadom k analyzovanej regulácii. Niektoré dopady majú finančné ekvivalenty (napríklad ušetrené emisie, získané roky zdravého života a podobne), pri niektorých však treba postup monetizácie skonštruovať a obhájiť (viď kapitola 2.3). Na uľahčenie je možné pripraviť špecifickú tematickú metodológiu pre jednotlivé ministerstvá (zameranú na hodnotenie zdravotných benefitov pre Ministerstvo zdravotníctva³⁹, environmentálne benefity pre Ministerstvo životného prostredia atď.)

Výsledky jednotlivých regulačných scenárov sa následne porovnajú. Z uvedeného je zrejmé, že takáto komplexná analýza je dosiahnuteľná len pomocou zapojenia skúsených analytikov. Preto jej vykonávanie dáva zmysel len v niektorých situáciách.

5.3.4 Hranice pre jednotlivé úrovne analýz na Slovensku

V prvej časti tejto kapitoly sme uviedli, že používanie konkrétnej kvantitatívnej hranice na spustenie jednotlivých úrovní analýz má svoje výhody aj nevýhody, ktoré platia aj v slovenskej realite. Uvažujeme preto o troch možných scenároch.

Subjektívna hranica. Posúdenie požadovanej úrovne analýzy dopadov bude plne v rukách MH SR. Tento postup odstraňuje problémy späté s „tvrdou“ hranicou, no najmä spočiatku môže takýto subjektívny charakter narážať na odpor predkladateľov. Po čase (niekoľko rokov) však vznikne databáza „precedensov“ (obdobných regulácií z minulosti), ktorá aj do subjektívneho zadeľovania úrovní vnesie istú mieru objektivity.

Predbežný test. Viacero štátov používa na zaradenie analýzy do úrovni „preliminary assesment“, v rámci ktorého príde k hrubému odhadu nákladov a prípadne počtu dotknutých subjektov. Takýto test je v procese hodnotenia nápomocný okrem nastavenia úrovne analýzy aj v nastavení očakávaní predkladateľa, dotknutých subjektov, aj kontrolného orgánu. Znamená však zároveň ďalší krok v procese hodnotenia navyše a väčší nárok na súčinnosť predkladateľov.

Predbežný test – možná podoba

- A. Popis regulácie a očakávaných benefitov
- B. Typy dotknutých subjektov
- C. Počet jednotlivých typov dotknutých subjektov
- D. Odhadované celkové ročné tržby dotknutých subjektov
- E. Regulácia sa dotýka aj SME (nie/Áno – mierne, Áno - významne)
- F. Regulácia prinesie nasledujúce nové povinnosti:
 - a. Jednorazové:
 - b. Opakované:

³⁸ V krajinách OECD sa väčšinou používa sadzba 4-5%, v prípade dlhších horizontov 2 – 3%. OECD (2018b) Výrazné zmeny na kapitálových trhoch (najsôr pokles sadzieb prudko dole, v poslednej dobe naopak smerom hore) si však vyžadujú pravidelné prehodnocovanie používanej diskontnej sadzby. Greenstone, Miachel. Stock, James H. (2021)

³⁹ Príklad takejto špecifickej metodológie z USA v U.S. Department of Health and Human Services (2016),

- G. Regulácia bude mať dopad na (Nie, Áno – mierny, Áno – významný)
 - a. Zmenu správania podnikateľov
 - b. Zmenu správania spotrebiteľov
 - c. Procesy výroby produktov a služieb
 - d. Na investície
 - e. Vstup subjektov na trh
- H. Odhadovaná priama a nepriama finančná záťaž na 1 subjekt x počet subjektov
 - a. Jednorazová
 - b. Opakovaná (ročne)
- I. Odhadovaná hodnota benefitov⁴⁰

Z takéhoto testu sa následne vyvodí hranice:

- Ak je počet odpovedí „Áno - mierne“ viac ako 3, alebo počet odpovedí Áno – významne viac ako 1 – Úroveň 2
- Ak je počet dotknutých subjektov vyšší ako 100 alebo ich odhadované ročné tržby presahujú 100 miliónov eur ročne⁴¹ – Úroveň 2
- Ak je odhadovaný súčet finančnej záťaže viac ako 1 milión eur ročne – Úroveň 2

Využitie analýzy Úrovne 1. treťou možnosťou je využiť výsledok z analýzy úrovne 1, ktorá by sa vykonala pre všetky regulácie (okrem regulácií bez očakávaného dopadu na podnikateľské prostredie – Úroveň 0). V prípade prekročenia limitu 1 000 000⁴² eur (IN) sa analýza rozšíri na Úroveň 2. Používané hrubej hodnoty nákladov (IN) miesto čistej (IN-OUT) pomôže zachytiť opatrenia, pri ktorých prišlo k výraznému nadhodnoteniu benefitov.

Zásadnou nevýhodou takto nastaveného limitu je jeho sústredenie sa na administratívne náklady a ignorancia ostatných typov nákladov. Výhodou je jednoduchá implementácia do existujúcich procesov.

Predbežný test či analýzu Úrovne 1 je možné využiť najmä na rozlíšenie medzi analýzami Úrovne 1 a 2. V prípade komplexnej analýzy (Úroveň 3) je situácia zložitejšia. Vzhľadom k tomu, že takáto analýza si vyžaduje alokáciu analytických zdrojov a mala by sa priebežne začať spolu s kreovaním konkrétneho návrhu, je otázne, či je tento postup realizovateľný pomocou automatického pravidla. Do úvahy preto pripadá najmä subjektívny prístup. Alternatívne je možné využiť predbežný test, s upravenými hranicami (počet odpovedí Áno – významne, počet a tržby zasiahnutých subjektov a odhadované náklady).

⁴⁰ Má informatívny charakter, ale neslúži na určenie hranice. Na to sa využijú len hrubé náklady.

⁴¹ Cca 0,1% HDP

⁴² Podľa virtuálneho účtu 1i2o bolo k 1.7.2023 zo 42 regulácií 4 s hrubým nákladom (IN) vyšším ako 1 000 000 eur a 7 s nákladom vyšším ako 0,5 milióna eur. Konkrétna suma limitu je predmetom na diskusiu.

6 Konzultácie a ich relevantnosť

Posudzovanie regulačných nákladov je zložitý proces, ktorý má priamy dopad na spoločnosti, organizácie a jednotlivcov, ktorí sú postihnutí danou reguláciou. Preto je nevyhnutné a nesmierne dôležité zapojiť príslušných dotknutých skupín (ďalej označení ako „stakeholderi“) do tohto procesu. Tu je niekoľko dôvodov, prečo konzultovať s týmito zainteresovanými stranami:

Rozmanitosť perspektív: Stakeholderi zastupujú rôzne záujmy, potreby a perspektívy. Pri hodnotení regulačných nákladov je nevyhnutné pochopiť, ako daná regulácia ovplyvní jednotlivé skupiny a sektory. Ich rôznorodé pohľady môžu poskytnúť cenné informácie, ktoré by inak mohli zostať nepovšimnuté.

Kvalitné informácie: Stakeholderi sú často dobre informovaní o svojich oblastiach a o tom, ako ich regulačné opatrenia ovplyvnia. Ich odbornosť môže prispieť k presnejšiemu a komplexnejšiemu posúdeniu nákladov a prospechu danej regulácie.

Zníženie rizika negatívnych následkov: Neprimeraná alebo nesprávne premyslená regulácia môže mať nepredvídané dôsledky. Konzultácie so stakeholdermi umožňujú odhaliť potenciálne problémy, riziká a slabé stránky predtým, než sa regulácia stane účinnou.

Podpora transparentnosti a legitímnosti: Zapojenie stakeholderov do procesu hodnotenia nákladov a prínosov regulácie zvyšuje transparentnosť a legitímnosť tohto procesu. To pomáha vytvárať dôveru medzi všetkými zainteresovanými stranami a zabezpečuje, že regulačné rozhodnutia budú založené na komplexnom zohľadnení relevantných faktorov.

Možnosť identifikovať alternatívy: Práca so stakeholdermi môže pomôcť identifikovať alternatívne spôsoby, ako dosiahnuť ciele regulácie s menšími nákladmi alebo negatívnymi dôsledkami. Týmto spôsobom sa môže dosiahnuť vyváženejší prístup k regulácii.

Zvýšenie akceptácie regulácie: Keď majú stakeholderi možnosť vyjadriť svoje názory a obavy, cítia sa viac zapojení do procesu rozhodovania. To môže zvýšiť šance na akceptáciu a dodržiavanie nových regulačných opatrení.

Celkovo povedané, konzultácie so stakeholdermi pri posudzovaní regulačných nákladov sú kľúčové pre zabezpečenie efektívnej, racionálnej premyslenej a spravodlivej regulácie, ktorá rešpektuje rôzne záujmy a potreby zainteresovaných strán.

Vybrať relevantných a reprezentatívnych stakeholderov pre verejné konzultácie nákladov regulácií si vyžaduje systematický a premyslený prístup. Postup konzultácií môžeme rozdeliť na nasledujúce kroky:

1. **Identifikácia regulačných oblastí:** Začnite identifikáciou hlavných oblastí, v ktorých sa regulácie plánujú alebo už existujú. Tieto oblasti môžu zahŕňať priemyselné odvetvia, verejnú infraštruktúru, životné prostredie, zdravotnú starostlivosť atď.
2. **Analýza relevantných sektorov:** Pre každú identifikovanú regulačnú oblasť vykonajte analýzu sektorov, ktoré budú priamo ovplyvnené reguláciou. Identifikujte kľúčových hráčov a zainteresované strany v týchto sektoroch.
3. **Rozdelenie stakeholderov:** Rozdeľte stakeholderov do rôznych kategórií na základe ich postavenia, záujmov a vplyvu. Možné kategórie môžu zahŕňať podnikateľské združenia,

neziskové organizácie, odborové zväzy, akademickú komunitu, spotrebiteľské združenia, vládne orgány a verejnosť.

4. **Kritériá výberu:** Pre každú kategóriu stanovte kritériá výberu, ktoré zabezpečia, že vybraní stakeholderi budú relevantní a reprezentatívni. Tieto kritériá môžu zahŕňať veľkosť organizácie, geografickú polohu, odvetvie, ktoré zastupujú, skúsenosti s reguláciou a ich schopnosť konštruktívne prispieť.
5. **Konzultácia s existujúcimi sieťami a združeniami:** Preverte existujúce podnikateľské združenia, profesijné organizácie a iné siete, ktoré môžu zastupovať určité sektory alebo skupiny. Tieto združenia by mohli byť dobrým zdrojom reprezentatívnych stakeholderov.
6. **Otvorený pozývací proces:** Okrem konzultácie s existujúcimi sieťami môžete zvážiť aj otvorený pozývací proces pre všetky zainteresované strany. Týmto spôsobom dávate príležitosť aj menším hráčom a jednotlivcom vyjadriť svoje názory.
7. **Vytvorenie zmesi účastníkov:** Zabezpečte, aby vo výberovej skupine boli zastúpené rôzne typy stakeholderov. Cieľom je mať pestrú zmes názorov, ktorá odzrkadľuje rôznorodé záujmy.
8. **Pravidelná aktualizácia:** Vzhľadom na zmeny v regulačnom prostredí a rôzne fázy projektov je dôležité pravidelne aktualizovať zoznam stakeholderov a zabezpečiť, že sú stále relevantní.
9. **Konzultácie a spätná väzba:** Raz vybraní stakeholderi by mali byť zapojení do verejných konzultácií, diskusií a stretnutí, kde budú mať príležitosť vyjadriť svoje názory, obavy a odporúčania ohľadom nákladov regulácií.
10. **Spracovanie výstupov:** Po konzultáciách dôkladne spracujte všetky získané informácie a spätnú väzbu. Tieto výstupy by mali byť zohľadnené pri tvorbe a upravovaní regulačných opatrení.

Výber relevantných a reprezentatívnych stakeholderov je kľúčovým krokom pre úspešné verejné konzultácie nákladov regulácií. Metodika by mala byť prispôbená miestnym podmienkam a rešpektovať špecifiká Slovenska.

Európska komisia sa pri verejných konzultáciách riadi štyrmi princípmi⁴³:

- účasť - zaujať inkluzívny prístup prostredníctvom čo najširších konzultácií;
- otvorenosť a zodpovednosť - zabezpečiť transparentnosť konzultačného procesu a jeho vplyvu na tvorbu politiky pre zúčastnené strany a širokú verejnosť vrátane osôb so zdravotným postihnutím;
- efektívnosť - konzultovať v čase, keď názory zainteresovaných strán ešte môžu niečo zmeniť, pričom treba zohľadniť proporionalitu a špecifické obmedzenia, a
- súdržnosť - zabezpečiť konzistentnosť (naprieč všetkými službami) konzultačných procesov, analýzy, revízie a kontroly kvality.

Tieto zásady dopĺňa päť minimálnych noriem, ktoré sa vzťahujú na všetky konzultácie:

- jasnosť - všetky konzultačné dokumenty by mali byť jasné a stručné⁴³ a mali by obsahovať všetky potrebné informácie na uľahčenie odpovedí. Odporúča sa, aby dotazníky, ktoré majú veľmi technický charakter, obsahovali súbor všeobecnejších otázok pre neodborníkov;
- zacielenie - zabezpečte, aby sa stratégia konzultácií zamerala na všetky zainteresované strany, aby mali možnosť vyjadriť svoje názory;

⁴³ European Commission (2021),

- dosah - zabezpečte primerané zvyšovanie informovanosti a publicity a prispôbte komunikačné kanály potrebám všetkých cieľových skupín. Bez toho, aby sa vylúčili iné komunikačné nástroje, by sa verejné konzultácie mali zverejňovať na webovom portáli "Have Your Say" ("jednotný vstupný bod")⁴⁴;
- dostatok času na účasť - poskytnite dostatok času na plánovanie a odpovede na pozvánky a písomné príspevky. Výzvy na predloženie dôkazov, ktoré zahŕňajú verejné konzultácie, sa spravidla zverejňujú 12 týždňov,
- zverejňovanie príspevkov a výsledkov - verejných konzultácií na webovom portáli "Have Your Say" a podľa možnosti na webových stránkach generálnych riaditeľstiev

6.1 Identifikácia stakeholderov

Dôležitým prvkom každej konzultačnej stratégie je identifikácia a zmapovanie skupín zainteresovaných strán, s ktorými by sa malo konzultovať. Základným pravidlom je viesť široké a transparentné konzultácie so zainteresovanými stranami, ktorých sa iniciatíva môže týkať, a snažiť sa získať celé spektrum názorov, aby sa predišlo zaujatosti alebo skresleným záverom presadzovaným konkrétnymi skupinami (tzv. regulatory capture).

Úspešné mapovanie zainteresovaných strán zahŕňa:

- identifikáciu kategórií zainteresovaných strán, ktoré sú relevantné alebo sa zaujímajú o príslušnú(-é) oblasť(-ti) politiky;
- stanovenie priorít kategórií zainteresovaných strán, s ktorými je potrebné nadviazať kontakt podľa úrovne ich záujmu, odbornosti alebo vplyvu na iniciatívu, pričom treba mať na pamäti
 - to koho, sa bude týkať;
 - kto ju bude musieť realizovať; a
 - kto má deklarovaný záujem o túto politiku.

Pri vytváraní zoznamu dotknutých subjektov pre účely posudzovania a konzultácií nákladov regulácie je dôležité zabezpečiť, aby zoznam bol vyvážený, reprezentatívny a zohľadňoval rôzne záujmy a perspektívy. Tu sú niektoré merateľné kritériá, na základe ktorých by mohli byť tieto subjekty vybrané:

- 1. Veľkosť a typ organizácie:**
 - Počet zamestnancov
 - Ročný obrat alebo príjmy
 - Právna forma (súkromná firma, verejná inštitúcia, nezisková organizácia atď.)
- 2. Geografická lokalita:**
 - Región alebo mesto, v ktorom subjekt pôsobí
- 3. Odvetvie:**
 - Sledovanie, v ktorom odvetví subjekt funguje (napr. finančný sektor, energetika, zdravotníctvo, doprava atď.)
- 4. Zastupovanie:**
 - Či subjekt zastupuje iné organizácie, združenia alebo skupiny
- 5. Závislosť od regulácie:**

⁴⁴ Dostupné na https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en

- Miera, do akej je subjekt priamo alebo nepriamo ovplyvnený navrhovanou alebo existujúcou reguláciou
- 6. **Historická účasť a skúsenosti:**
 - Akákoľvek predošlá účasť subjektu v verejných konzultáciách, pracovných skupinách alebo diskusiách týkajúcich sa regulácií
- 7. **Odbornosť a znalosti:**
 - Aké odborné znalosti alebo skúsenosti má subjekt v danej oblasti regulácie
- 8. **Diverzita:**
 - Diverzita a rôznorodosť subjektov v zozname, aby sa zabezpečila reprezentácia rôznych hľadísk a záujmov
- 9. **Otvorenosť na spoluprácu:**
 - Ochota subjektu aktívne sa zapojiť do konzultácií a prispieť konštruktívnym spôsobom
- 10. **Vplyv na verejnosť:**
 - Miera, do akej má regulácia vplyv na verejnosť alebo spotrebiteľov
- 11. **Inovačný potenciál:**
 - Schopnosť subjektu prichádzať s inovatívnymi nápadmi a riešeniami v danej oblasti

Vybudovanie štruktúrovaného zoznamu stakeholderov je časovo náročné. Prístup k ich mapovaniu preto musí byť systematický. Aj z tohto dôvodu zatiaľ jednotlivé štáty k mapovaniu stakeholderov pristupujú skôr menej systematicky, vytváraním jednoduchších zoznamov s názvom a len základnou kategorizáciou subjektov. Príkladom môže byť napríklad poľský zoznam⁴⁵.

6.2 Posúdenie reprezentatívnosti stakeholderov

Konzultovaná vzorka stakeholderov by mala dosahovať istú mieru reprezentatívnosti. Ak tomu tak nie je, hrozí, že získané poznatky budú nepresné, nekompletné a prípadne vychýlené určitým smerom.

V praxi je možné reprezentatívnosť merať vážením konzultovanej skupiny na základe kritérií, ktoré sme zobrazili v predchádzajúcej kapitole. Čím komplexnejšie bude mapovanie (databáza) relevantných subjektov, tým komplexnejšie môže byť aj posudzovanie reprezentatívnosti. Praktických dôvodov bude ale nevyhnutné minimálne spočiatku posudzovať reprezentatívnosť na základe užšieho množstva kritérií.

Prvou fázou je identifikácia podskupiny nositeľov nákladov. Tá môže zasahovať všetky podnikateľské subjekty, ale môže byť aj špecifickejšie vymedzená. Najčastejšie príklady budú:

Odvetvie: možné kategorizovať napríklad pomocou NACE kódov.

Veľkosť: Z hľadiska regulácií je najčastejšie relevantný počet zamestnancov, môže sa však jednať aj o veľkosť tržieb.

Iné špecifikum: príkladom môže byť vykonávanie konkrétnych administratívnych, či technologických procesov.

Druhou fázou je posúdenie relatívnej veľkosti konzultovaných subjektov voči celej podskupine. Pomerne jednoducho dostupnými kritériami sú počet, veľkosť tržieb a počet zamestnancov.

⁴⁵ Dostupný na <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/wez-udzial-w-konsultacjach-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego>

Najjednoduchším kritériom je počet subjektov. Počet subjektov v odvetví je možné získať z dostupných štatistických databáz a počet konzultovaných subjektov je očividný.

Veľkosť tržieb je možné posúdiť pomerne jednoducho pomocou komerčných databáz s firemnými údajmi, ktoré umožňujú analyzovať tržby (a ďalšie finančné údaje) používateľom definovaných podskupín.

V prípade počtu zamestnancov je situácia o niečo náročnejšia. Zamestnanosť v odvetviach je väčšinou možné analyzovať z dostupných verejných databáz. Počet zamestnancov konzultovaných subjektov je však možné zostaviť len jednotlivito, buď z verejných zdrojov (nie vždy možné), alebo priamo dotazovaním konzultovaných subjektov. V niektorých špecifických prípadoch (napr. legislatíva zameraná na živnostníkov) budú však kritériá tržieb či zamestnancov ťažko uplatniteľné vzhľadom k neexistujúcim alebo ťažko dostupným dátam. V takých prípadoch bude nevyhnutné vychádzať len z jednoduchého počtu subjektov. V prípade konzultácií s podnikateľskými združeniami je vzhľadom k ich relatívne limitovanému počtu možné zostaviť v spolupráci s nimi databázu so základnými údajmi o členoch (počet, tržby, počet zamestnancov a rozdelenie podľa odvetví) a z týchto vychádzať.

Treťou fázou je určenie potrebných hraníc reprezentatívnosti pri jednotlivých konzultáciách. Reprezentatívnosť môže mať absolútnu charakteristiku (napr. podiel tržieb konzultovanej skupiny na celej dotknutej skupine), ale aj relatívnu charakteristiku (napr. zastúpenie minimálneho počtu subjektov z radov MSP).

Nastavenie oboch hraníc je otázkou diskusia a konkrétnej regulácie. Napríklad v prípade regulácie týkajúcej sa výhradne oceliarstva alebo rafinácie ropy je pomerne jednoduché osloviť na konzultácie 100% relevantných účastníkov. Naopak v prípade 350 000 živnostníkov nie je realistické uvažovať ani o konzultáciách s 1%. Aby však stanovovanie hranice relevancie nebolo úplne arbitrárne (čím by sa de facto stratil jeho význam), je možné nastaviť škálu hodnôt tak, aby to vyhovovalo praktickým problémom pri konzultáciách. Jednotlivé hodnoty nemusia mať identické proporcie. Tržby a počet zamestnancov takmer nikdy nie sú lineárne, preto je napr. možné, aby 5% subjektov malo 35% všetkých tržieb v rámci skupiny. V špecifických prípadoch (napríklad živnostníci) by však aplikovanie týchto kritérií nebolo možné.

Celkový počet dotknutých subjektov	Hranice relevantnosti pre konzultovanú skupinu			
	Počet	Tržby	Počet zamestnancov	Počet MSP v konzultovanej skupine (ak existujú)
<4	100%	100%	100%	0
<9	60%	70%	70%	0
<50	20%	50%	50%	5%
<250	5%	35%	35%	10%
>=250	/	20%	20%	10%

Tabuľka 6: Návrh hraníc relevantnosti

Zdroj: autor

Záver

V texte sme predstavili teoretické základy hodnotenia regulačnej záťaže vo svete a v Európe. Na týchto základoch sme navrhli úpravy spôsobu posudzovania regulačnej záťaže na Slovensku.

Je však dôležité poznamenať, že tento text neslúži ako definitívna metodologická príručka na posudzovanie regulačnej záťaže pre predkladateľov. Rozhodnutí o jednotlivých parametroch, procesoch a povinnostiach nie je možné jednohlasne od stola. Je dôležité posúdiť analytické kapacity všetkých zúčastnených, kontinuitu v budovaní tejto metodológie a ďalšie praktické implikácie posudzovania regulačných nákladov.

To sa nedeje v sterilnom prostredí. Mení sa legislatíva, regulácie predkladajú rôzne skupiny predkladateľov s rôznymi analytickými kapacitami, ale aj rôznym nastavením z hľadiska pohľadu na prínosy a náklady. Dozorný orgán, v Slovenskej realite Ministerstvo hospodárstva, takisto z hľadiska kapacít podlieha rôznej dynamike

Preto je tento text určený ako stavebný kameň do ďalšej diskusie. Ponúka niekoľko otvorených ciest, ako metodologicky v posudzovaní regulačných nákladov (a prípadne aj prínosov) v nasledujúcich rokoch postupovať.

Dôležitým zistením je, že slovenská realita posudzovania regulačných nákladov nijak nezaostáva za štandardom iných európskych krajín. Zároveň ale platí, že kvalita celého procesu RIA sa v čase v jednotlivých krajinách zvyšuje. Preto je nevyhnutné, aby sa tento proces skvalitňoval aj na Slovensku.

Zoznam grafov a tabuliek

Graf 1: Regulačný cyklus	s.9
Graf 2: Mapa regulačných nákladov a prínosov	s.16
Graf 3: Mapa regulačných nákladov podľa OECD	s.19
Graf 4: Umiestnenie SCM v mape nákladov	s.27
Graf 5: Kaskáda nákladov informačných povinností	s.29
Graf 6: Umiestnenie CCA v mape nákladov	s.29
Graf 7: Schematický postup pri CCA	s.30
Graf 8: Rozhodovanie o vykonaní RIA	s.32
Graf 9: Umiestnenie slovenského hodnotenia dopadov v mape nákladov	s.43
Graf 10: Mapa regulačných nákladov a prínosov	s. 49
Tabuľka 1: Prehľad nákladov plynúcich z regulácií	s.12
Tabuľka 2: Hmotné (substantive) náklady na dodržiavanie predpisov	s.20
Tabuľka 3: Príklady určenia rozsahu hodnotenia z vybraných krajín (2020)	s.39
Tabuľka 4: Kalkulačka slovenských nákladov	s.43
Tabuľka 5: Návrh úprav pre Úroveň 2	s.48
Tabuľka 6: Návrh hraníc relevantnosti	s.57

Zdroje

Baldwin, Robert, Martin Cave, and Martin Lodge (2011), *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, 2nd edn (Oxford, 2011; online edn, Oxford Academic, 20 Apr. 2015), <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199576081.001.0001>, accessed 22 Aug. 2023.

Canada's Cost-Benefit Analysis Guide for Regulatory Proposals, <https://www.canada.ca/en/government/system/laws/developing-improving-federal-regulations/requirements-developing-managing-reviewing-regulations/guidelines-tools/cost-benefit-analysis-guide-regulatory-proposals.html>

Danish Business Authority – Preventing Burdens <https://danishbusinessauthority.dk/preventing-burdens>

European business test panel (2007), <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7c629f5d-fcbd-48d3-9702-5d3378a76953>

European Commission (2021), *Better regulation guidelines*, https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf

Government of Western Australia - Regulatory Impact Assessment Guidance Note <https://www.wa.gov.au/system/files/2022-09/Water-Services-Customer-Code-Preliminary-impact-assessment.pdf>

Greenstone, Michael, Stock, James H. (2021), *The Right Discount Rate for Regulatory Costs and Benefits*, EPIC, <https://epic.uchicago.edu/insights/the-right-discount-rate-for-regulatory-costs-and-benefits/>

Marneffe, W., Vereeck, L. The meaning of regulatory costs. (2011) *Eur J Law Econ* 32, 341–356 (2011). <https://doi.org/10.1007/s10657-010-9194-7>

Morgan, B., & Yeung, K. (2007). *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials (Law in Context)*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511801112

Poul F. Kjaer & Antje Vetterlein (2018) *Regulatory governance: rules, resistance and responsibility*, *Contemporary Politics*, 24:5, 497-506, DOI: 10.1080/13569775.2018.1452527

RENDA, Andrea, SCHREFLER, Lorna, LUCHETTA, Giacomo, ZAVATTA, Roberto, *Assessing the costs and benefits of regulation*, CEPS Study Final Report to the EC, 2013, [Global Governance Programme], [European, Transnational and Global Governance] - <https://hdl.handle.net/1814/39884>

OECD (2014), *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209657-en>

OECD (2015), "Regulatory Impact Assessment and regulatory policy", in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264241800-5-en>.

OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>

OECD (2018), *Key Findings and Conference Proceedings, 9th Conference on Measuring Regulatory Performance: Closing the regulatory cycle: effective ex post evaluation for improved policy*

outcomes, Lisbon, 20-21 June 2017, <https://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/Proceedings-9th-Conference-MRP.p>

OECD (2018b), Cost-Benefit Analysis and the Environment: Further Developments and Policy Use, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264085169-en>.

OECD (2020), Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>.

OECD (2020b), A closer look at proportionality and threshold tests for RIA: Annex to the OECD Best Practice Principles on Regulatory Impact Assessment, <https://www.oecd.org/regreform/Proportionality-and-threshold-tests-RIA.pdf>

OECD (2022), Better Regulation Practices across the European Union 2022, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en>.

Transports Canada – Triage statement guide - https://tc.canada.ca/sites/default/files/migrated/app3_1.pdf

U.S. Department of Health and Human Services (2016), Guidelines For Regulatory Impact Analysis:A Primer, https://aspe.hhs.gov/sites/default/files/private/pdf/242931/HHS_RIAGuidancePrimer.pdf

Riešiteľ:

Ing. Martin Vlachynský