

Metodika konzultačného procesu

Táto metodika je vypracovaná ako výstup Hlavnej aktivity č. 3 "Vytvorenie, implementácia a aktualizácia komplexnej stratégie RIA 2020 a metodík a nástrojov vychádzajúcich zo stratégie RIA 2020, vrátane Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov" v rámci Národného projektu: "Zlepšovanie podnikateľského prostredia na Slovensku a hodnotenie politík v kompetencii Ministerstva hospodárstva SR".

Vypracoval: Mgr. Peter Kováč

Recenzovali: Mgr. Iveta Ondrášiková, Mgr. Katarína Pavlíková

Grafická úprava: Mgr. Michaela Popík

Jazyková korektúra: Mgr. Denisa Hromádková, Mgr. Michaela Popík

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu prostredníctvom Operačného programu Efektívna verejná správa. Kód projektu: 314011P828.

Obsah

Teoretické východiská konzultácií.....	6
Všeobecne o konzultáciách	7
Stupne zapojenia konzultovaných subjektov	7
Benefity a obmedzenia konzultácií	8
Princípy konzultácií	9
Konzultácie v praxi	10
Nástroje konzultácií v SR	10
Techniky a formy konzultácií	16
Kedy konzultovať?	17
Intenzita zapojenia	18
Komunikačná stratégia	18
S kým konzultovať.....	19
Spätná väzba pre konzultované subjekty	19
Metódy zapojenia podľa foriem konzultácií	20
Formy konzultácií	20
Zoznam použitej literatúry	28
Príloha č. 1: SWOT analýza vybraných konzultačných nástrojov v SR podľa hodnotenia OECD	27
Príloha č. 2: Návrh opatrení	28

Zoznam použitých skratiek

ČR – Česká republika

EK – Európska Komisia

JM – Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov

MH SR – Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky

MPK – Medzirezortné pripomienkové konanie

MSP – Malé a stredné podniky

OECD – Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (Organisation for economic cooperation and development)

PI – Predbežná informácia

PPK – Predbežné pripomienkové konanie

PPV – Plán práce vlády Slovenskej republiky

PLÚ – Plán legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky

SR – Slovenská republika

VPK – vnútrorezortné pripomienkové konanie

Úvod

Metodika ex-ante konzultácií v Slovenskej republike (podľa Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov) bola pripravená ako jeden z výstupov v rámci Národného projektu: "Zlepšovanie podnikateľského prostredia na Slovensku a hodnotenie politík v kompetencii Ministerstva hospodárstva SR".

Je určená predovšetkým pre tých predkladateľov, ktorí uskutočňujú konzultácie v ex-ante fáze legislatívneho procesu podľa Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov, teda ešte prípravou znenia regulácie. Odporúčania a formy konzultácií spomenuté v tejto metodike však možno považovať za natoľko univerzálne, že sa nimi môže riadiť ktokoľvek, kto plánuje usporiadať akékoľvek konzultácie a chce sa pridržať štandardov podľa vyspelých krajín a OECD.

Metodika je rozdelená na niekoľko väčších kapitol. V prvom rade sú to teoretické východiská konzultácií a ich podstata. Ďalšia kapitola je venovaná už doteraz implementovaným konzultačným nástrojom v prostredí Slovenskej republiky. Druhá polovica tejto metodiky je venovaná praktickým odporúčaniam, ktorým by mal organizátor konzultácií venovať zvýšenú pozornosť, ešte predtým, ako samotné konzultácie začnú. Posledná časť tejto metodiky je venovaná niekoľkým formám konzultácií, ktoré môžu byť, resp. sú najčastejšie využívané. Súčasťou tohto zoznamu je aj opis výhod a nevýhod jednotlivých foriem, spolu s praktickými odporúčaniami.

Autori metodiky veria, že táto metodika napomôže všetkým, ktorí sa rozhodnú ju využiť pri organizovaní konzultácií. Kvalitne pripravené konzultácie sú jedným zo základných predpokladov pre čo najlepšie vypracovanie výslednej regulácie. Táto metodika má odporúčací charakter a výber jednotlivých foriem konzultácií je ponechaný na samotnom predkladateľovi.

Vymedzenie základných pojmov

Konzultácie – nástroj lepšej regulácie, ktorého cieľom je vytvoriť priestor na odbornú, verejnú a transparentnú diskusiu o vzniknutom probléme, ktorý sa (nielen) vláda snaží vyriešiť.

Verejnosť – môže byť odborná alebo laická. Medzi odbornú verejnosť je možné zaradiť akademickú sféru, profesijné organizácie, mimovládne a neziskové organizácie a samozrejme aj jednotlivých občanov. Verejnosť je možné rozdeliť na "organizovanú" (v podobe organizácií, združení a podobne) a "neorganizovanú" (do tejto skupiny spadajú jednotliví občania).

Dotknutý subjekt – týmto pojmom sa rozumie subjekt (podnikatelia, verejnosť, organizácia), ktorý bude pripravovanou zmenou najviac ovplyvnený.

Konzultovaný subjekt – dotknutý subjekt, ktorý sa zapojí do konzultácií. Konzultované subjekty poskytujú spätnú väzbu, prinášajú skúsenosti z praxe, ponúkajú nové pohľady na možnosti riešenia problematiky alebo naopak môžu popísať reálne skúsenosti s problémom.

Predkladateľ – v prostredí SR väčšinou orgán ústrednej štátnej správy, ktorý predkladá materiál na rokovanie vlády, a ktorý nesie zodpovednosť za priebeh legislatívneho procesu (vrátane konzultácií) a výslednú podobu materiálu.

Podkladový materiál ku konzultáciám – ide o dokument kratšieho formátu, ku ktorému by mali mať prístup všetky subjekty, ktoré sa chcú zapojiť do konzultácií. Je pripravovaný predkladateľom.

Konzultačný proces – tento proces zahŕňa predovšetkým identifikáciu konzultovaných subjektov, ich výber, poskytnutie informácií, diskusiu o probléme, zber dát a ich analýzu.

Časový harmonogram – harmonogram konzultácií. Predkladateľ musí rátať s dostatočným časovým rámcom, aby mohli byť konzultácie uskutočnené poriadne a dostatočne.

Regulácia – v ponímaní prostredia SR sú ako regulácie vnímané najmä zákony (nie nutne, keďže do legislatívneho procesu vstupujú aj nelegislatívne materiály). Podľa OECD: *Regulácia je jedným z hlavných nástrojov, prostredníctvom ktorých sa verejné správy snažia podporiť hospodársku prosperitu, zlepšovať blahobyt a presadzovať verejný záujem.*

Teoretické východiská konzultácií

Základným cieľom regulačnej politiky je, aby boli regulácie pripravené a implementované vo verejnom záujme. Tento verejný záujem je možné dosiahnuť tak, že na ich príprave budú podieľať dotknuté subjekty.¹ Konzultácie by mali napomôcť predkladateľovi k zberu dát a informácií, ktoré sú dôležité pre informované rozhodovanie na základe dôkazov. Konzultácie s dotknutými subjektami odporúča rovnako OECD aj EK. Samotná EK uskutočňuje niekoľko foriem konzultácií, pričom priemerná dĺžka sa pohybuje okolo 12 týždňov.² Konzultácie s podnikateľskými subjektmi, ako jeden z nástrojov lepšej regulácie, sa v SR uplatňuje od roku 2015 podľa bodu 5 JM. Podľa JM sa konzultácie vykonávajú s podnikateľskými subjektami vo fáze ex-ante, teda počas tvorby dokumentu a trvajú 4 týždne. Podľa JM sa takéto konzultácie vykonávajú aj pri legislatívnych aj pri nelegislatívnych materiáloch, ktoré (potenciálne) majú vplyvy na podnikateľské prostredie.

Všeobecne o konzultáciách

Podľa JM „*hlavným účelom konzultácií je zvýšenie transparentnosti prípravy návrhov legislatívnych a nelegislatívnych materiálov a vytvorenie priestoru pre zapojenie dotknutých podnikateľských subjektov do ich tvorby v počiatočnom štádiu procesu prípravy.*“³ Pred ich začatím by predkladateľ mal stanoviť jasný cieľ konzultácií a oboznámiť s ním aj konzultované subjekty. Obsahom a cieľom konzultácií je podľa JM najmä:⁴

- nájsť nový pohľad na problém,
- určiť všetky dotknuté subjekty,
- identifikovať alternatívne riešenia,
- poskytnúť nezávislú kontrolu posúdenia vplyvov,
- zmierniť riziko nepredvídateľných dôsledkov,
- získať relevantné údaje a informácie,
- nájsť rovnováhu medzi protichodnými záujmami,
- zvýšiť pochopenie návrhu a zlepšiť pripravenosť dotknutých subjektov na implementáciu daného riešenia,
- zabezpečiť hladší priebeh schvaľovania predkladaného materiálu,
- zvýšiť transparentnosť a kredibilitu schvaľovacieho procesu.

Podľa OECD je jedným z hlavných účelov konzultácií dodržiavanie zásad otvorenej verejnej správy. Cieľom konzultačného procesu je zabezpečiť, aby výsledná regulácia slúžila celkovým verejným záujmom a zároveň brala do úvahy potreby dotknutých subjektov. Konzultácie teda majú poskytnúť príležitosť, aby sa verejnosť mohla zapojiť do procesu tvorby regulácií. OECD v tomto zmysle odporúča:

- Spolupracovať s dotknutými subjektami na preskúmaní existujúcich regulácií,
- Aktívne zapájať dotknuté subjekty do procesu tvorby regulácií,
- Vytvoriť mechanizmus konzultácií s cieľom zvyšovať kvalitu regulácií,
- Vytvoriť príležitosti pre verejnosť, aby sa mohla zapojiť do konzultácií,

¹ OECD: Regulatory policy in the Slovak Republic: Towards futureproof regulation, dostupné online na: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ce95a880-en/index.html?itemId=/content/publication/ce95a880-en>

² Európska Komisia: Better regulation toolbox, str. 442-444, dostupné online na: https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/br_toolbox_-_nov_2021_-_chapter_7.pdf

³ MH SR: Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov, str. 6, dostupné online na: <https://www.mhsr.sk/uploads/files/8QpU0onf.pdf?csrt=2214180591872998724>

⁴ Ibid., str. 23

- Zverejňovať čo najširšiu databázu podkladových materiálov, pre verejnosť, pre lepšie pochopenie pripravovaných zmien.⁵

Stupne zapojenia konzultovaných subjektov

Na to, aby proces konzultácií mohol prebehnúť, je potrebné, aby sa dotknuté subjekty do konzultácií zapojili. Stupne ich zapojenia môžu byť rôzne:

- od jednostranného informovania zo strany predkladateľa,
- cez jednosmerné pripomienkovanie zo strany dotknutých subjektov,
- obojsmerné konzultovanie
- až po dlhodobú vzájomnú partnerskú spoluprácu.

Konzultácie by teda mali byť v praxi **dvojsmerné**. Na jednej strane by predkladateľ konzultáciami mal transparentne informovať potenciálne dotknuté subjekty o zámeroch zmeny regulácie. Na druhej strane potenciálne dotknuté subjekty by mali pomôcť predkladateľovi hľadať aj iné (alternatívne) riešenia problému, resp. dodať podnety a informácie na vylepšenie výslednej regulácie.

OECD upozorňuje, že komunikácia je v prípade konzultácií kľúčovým faktorom. Predkladateľ by mal mať pred konzultáciami vytvorenú **stratégiu**, akým spôsobom bude prebiehať komunikácia, aké informácie budú poskytnuté konzultovaným subjektom. Predkladateľ by si mal premyslieť akú formu konzultácií zvolí a v akej fáze legislatívneho procesu konzultácie prebehnú.⁶

Predkladateľ by mal zvoliť takú formu konzultácií, aby k nim mal prístup ktokoľvek, kto má záujem sa do nich zapojiť. Zároveň OECD upozorňuje, že je potrebné mať na zreteli aj **načasovanie konzultácií**. Konzultácie by sa nemali konať príliš skoro, kedy ešte nie sú úplne zrejmé potenciálne vplyvy a tým aj dotknuté subjekty. Príliš neskoré načasovanie zase môže spôsobiť to, že konzultácie sú len formalitou a predkladateľ nebude ochotný zasahovať do výslednej regulácie.⁷

Benefity a obmedzenia konzultácií

Medzi hlavné benefity konzultácií patrí:

- zvýšená efektivita a legitimita výslednej regulácie – pokiaľ dôjde ku vzájomnej zhode v rámci konzultácií medzi predkladateľom a samotnými dotknutými subjektami, nasledovný legislatívny proces je menej problémový, a zároveň celková podpora pre návrh je vyššia,
- zvyšovanie miery transparentnosti a potenciálne zníženie miery korupcie – proces konzultácií je prehľadný a dostupný širšej skupine obyvateľstva⁸
- predkladateľ môže nenáročným spôsobom získať dáta pre vypracovanie doložky a analýz vybraných vplyvov,

⁵ OECD: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, str. 8, dostupné online na: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/OECD-Recommendation-Regulatory-Policy-and-Governance-Slovak.pdf>

⁶ OECD: Regulatory policy outlook 2021, Evidence-based policy making and stakeholder engagement, dostupné online na: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1-en/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1-en&_csp_=98126082d8cd9c3becbc075f085ad466&itemIGO=oecd&itemContentType=book#chapter-d1e4368

⁷ Ibid.

⁸ Vláda ČR: Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, str. 5 – 6, dostupné online na: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Methodika-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2009.pdf>

- predkladateľ získa lepší pohľad na skutočný problém z praxe⁹.

Samozrejme proces konzultácií má aj svoje obmedzenia, napríklad by mal predkladateľ:

- mať na pamäti, že konzultácií sa zúčastňujú často rôzne záujmové a nátlakové skupiny, ktoré sa snažia presadiť svoje riešenie. Predkladateľ by preto mal byť obozretný a snažiť sa vyvažovať výsledok konzultácií z viacerých strán,
- myslieť na to, že uskutočnenie celého konzultačného procesu je časovo náročné. Nie len z hľadiska uskutočnenia samotných konzultácií ale aj v rámci zapracovania a vyhodnotenia jednotlivých pripomienok, ktoré by mohli vzniknúť dotknuté subjekty,¹⁰
- byť dostatočne otvorený na zapájanie nových subjektov do konzultácií. Jedným z upozornení OECD je aj to, že zapájanie rovnakých subjektov do konzultácií povedie k rovnakým výsledkom.¹¹

Princípy konzultácií

Je potrebné, aby predkladateľ dodržiaval princíp **včasnosti** – zapojenie verejnosti do konzultácií začína, keď je popísaný problém. Predkladateľ by mal pamätať na to, že čím skôr začne celý proces, tým sa vytvorí väčší časový priestor pre konzultovanie. To v konečnom dôsledku môže viesť ku kvalitnejšiemu riešeniu problému. Spôsob akým sa verejnosť do konzultácií môže zapojiť a podkladové dokumenty ku konzultáciám musia byť **zrozumiteľné** (princíp zrozumiteľnosti). Podkladové materiály ku konzultáciám by nemali byť napísané príliš odborným jazykom, aby takýmto materiálom porozumel naozaj každý, kto sa do konzultácií zapojí. Predkladateľ by mal dbať na to, aby zvolil **primerané metódy a postupy** konzultácií vzhľadom na konzultovanú problematiku. To znamená, že forma konzultácií by mala zodpovedať rozsahu problému. Napr. nie je možné konzultovať rozsiahlu problematiku daní alebo odpadov v úzkej skupine ľudí a v najkratšom možnom termíne. V neposlednom rade by predkladateľ mal pamätať na **princíp proporcionality**, ktorý hovorí o tom, že pri každom materiáli (alebo konzultáciách) je potrebné zvažovať hĺbku a rozsah, v tomto prípade zapojenia dotknutých subjektov. V rámci konzultácií je nutné pamätať na to, že uskutočnenie takéhoto procesu vyžaduje zapojenie kapacít – finančných, ľudských, priestorových a materiálnych. Predkladateľ musí konzultácie dobre plánovať – vyčleniť si dostatočný časový rámec na uskutočnenie konzultácií, a zväziť postupnosť jednotlivých fáz procesu. Zároveň by mal predkladateľ zabezpečiť dostupnosť podkladových dokumentov pre konzultácie.

Predkladateľ aj dotknuté subjekty tiež musia pamätať na to, že proces konzultácií je o vzájomnej dôvere a snahe dosiahnuť konsenzus a vyriešiť problém, nie proti niekomu bojovať.¹²

⁹ Staroňová K.: Hodnotenie vplyvov: Impact Assessment v teórii a praxi Slovenska a EÚ, str. 157, dostupné online na:

https://www.researchgate.net/publication/264946645_Hodnotenie_vplyvov_Impact_Assessment_v_teorii_a_praxi_Slovenska_a_EU

¹⁰ Vláda ČR: Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, str. 7 – 8, dostupné online na: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Methodika-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2009.pdf>

¹¹ OECD: Regulatory policy outlook 2021, Evidence-based policy making and stakeholder engagement, dostupné online na: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1-en/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1-en&_csp_98126082d8cd9c3becbc075f085ad466&itemIGO=oecd&itemContentType=book#chapter-d1e4368

¹² Vláda ČR: Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, str. 9, dostupné online na: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Methodika-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2009.pdf>

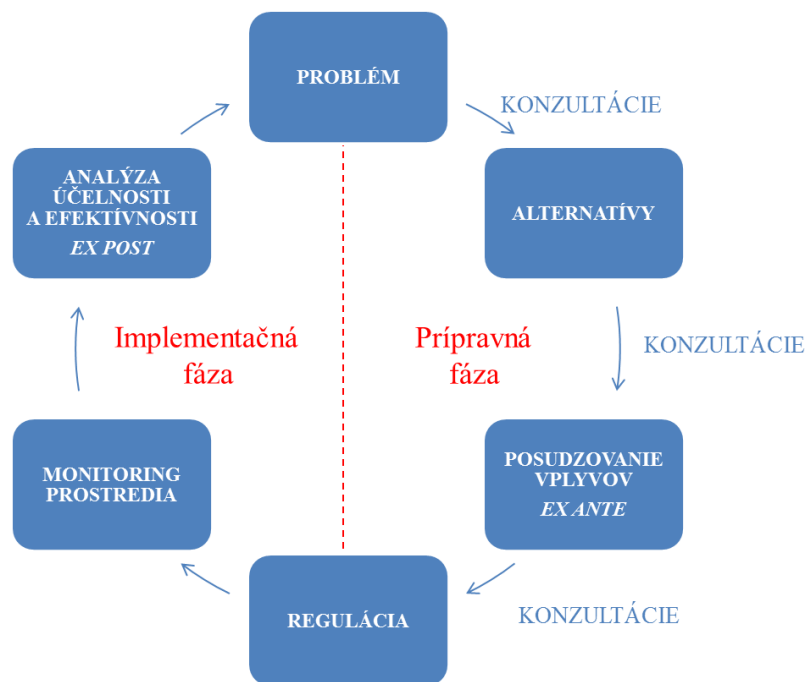
Konzultácie v praxi

Uskutočňovanie samotných konzultácií na Slovensku vychádza predovšetkým z JM, ďalej zo zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov¹³ a v neposlednom rade aj z Legislatívnych pravidiel vlády SR. Zdrojom inšpirácie sa tiež stali odporúčania OECD a príklady dobrej praxe v iných krajinách.

Podľa JM na posudzovanie vybraných vplyvov tvoria konzultácie povinnú súčasť posudzovania vybraných vplyvov ako nástroja lepšej regulácie.

Konzultácie by mali ideálne prebiehať nepretržite v celej prípravnej fáze regulačného cyklu (viď Schéma 1).

Schéma 1: Regulačný cyklus:



Zdroj: RIA 2020¹⁴

Nástroje konzultácií v SR

Konzultácie v SR sa uskutočňujú pomocou niekoľkých nástrojov. Väčšina týchto nástrojov je využívaná v počiatočnej fáze prípravy dokumentu predkladaného do schvaľovacieho procesu:

- Konzultácie pred PPK podľa JM – tieto sa uskutočňujú s podnikateľskými subjektami a mali by napomôcť predkladateľovi vyformovať materiál, získať informácie a dáta, ktoré následne môže použiť do doložky a analýz vplyvov a zároveň pripraviť podnikateľské subjekty na prípadné zmeny,
- Informácia o príprave materiálu – v prípade nových legislatívnych alebo nelegislatívnych materiálov, by podľa JM, by mal predkladateľ MH SR zaslať stručnú informáciu o pripravovanej zmene a MH SR by malo rozhodnúť, či dané konzultácie je alebo nie je potrebné vykonať. V prípade, že MH SR rozhodne, že konzultácie je potrebné vykonať, tieto sa uskutočnia štandardným spôsobom podľa JM pred PPK a sú rovnako určené pre podnikateľov,

¹³ Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov

¹⁴ MH SR: RIA 2020 – Stratégia lepšej regulácie, 2017, str. 6. Dostupné online na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/22573/1>

- Predbežná informácia na portáli Slov-Lex – táto býva väčšinou zverejnená v neskoršej fáze legislatívneho procesu, hoci stále prípravnej, a jej princípom je zapojenie akéhokoľvek subjektu, ktorý má záujem sa zapojiť.

Postup krokov súvisiacich s konzultáciami (alebo niečo podobné)

Podľa JM sa konzultácie konajú pred predložením materiálu na PPK, teda ešte predtým ako je vytvorený samotný materiál.

MH SR rozhoduje o vykonaní konzultácií na základe:

- Plánu práce vlády Slovenskej republiky,
- Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky,
- informácie o príprave materiálu podľa bodu 5.5 a 5.6 jednotnej metodiky,
- zoznamu právnych predpisov dotýkajúcich sa podnikateľského prostredia podľa bodu 5.6 jednotnej metodiky.

Na začiatku kalendárneho roku rozposiela MH SR PLÚ a PPV podnikateľským združeniam s možnosťou vyznačenia tých materiálov, v nadchádzajúcom roku, ktoré by mali záujem konzultovať. Následne sú predkladatelia prostredníctvom MH SR informovaní, ku ktorým materiálom je potrebné vykonať konzultácie podľa JM.

Ďalšia možnosť konzultácií je prostredníctvom informácie o príprave materiálu. Túto predkladateľ zasiela MH SR v prípade, že ide:

- o legislatívny materiál, ktorým sa mení súčasná právna úprava, a ktorý predkladateľ plánuje predložiť na pripomienkové konanie, nebol zahrnutý do PLÚ, a je zároveň uvedený v zozname právnych predpisov dotýkajúcich sa podnikateľského prostredia, alebo
- o nový právny predpis alebo nelegislatívny materiál, ktorý nebol zahrnutý v PLÚ, resp. PPV.

Táto informácia obsahuje najmä názov materiálu a krátke zhrnutie problémov, ktoré má daný materiál riešiť, a cieľov, ktoré majú byť dosiahnuté. MH SR následne rozpošle túto informáciu zainteresovaným podnikateľským subjektom, ktoré eviduje v [zozname subjektov so záujmom o kontaktovanie pri konzultáciách k materiálom týkajúcim sa podnikateľského prostredia](#). Podnikateľské subjekty majú možnosť sa v lehote 5 pracovných dní vyjadriť, či je potrebné, aby boli vykonané konzultácie. Na základe stanovísk podnikateľských subjektov MH SR rozhoduje, či je potrebné vykonať konzultácie. Predovšetkým preto, že JM umožňuje takúto informáciu zverejniť podľa osobitného predpisu (zákon č. 400/2015 o tvorbe právnych predpisov), a to konkrétne zverejnením predbežnej informácie na portáli Slov-Lex.

Princípom konzultácií podľa [zoznamu právnych predpisov dotýkajúcich sa podnikateľského prostredia](#) podľa bodu 5.6 jednotnej metodiky je akási automatickosť. V tomto zozname sa nachádzajú právne predpisy, ktoré najviac ovplyvňujú podnikateľské prostredie. Preto je potrebné, aby ich akákoľvek zmena, resp. novelizácia automaticky prešla konzultačným procesom s podnikateľskými subjektami. Periodicita zmien týchto právnych predpisov nie je vysoká. V tomto zmysle je však odporúčané predkladateľom preskúmať tento zoznam (či sa v ňom nenachádza legislatívny predpis ich rezortu) a pamätať naňho pri novelizácii právnych predpisov s vplyvom na podnikateľské prostredie.

Prevažná časť konzultácií prebieha prostredníctvom portálu Slov-Lex a predbežnej informácie. Táto má rovnakú definíciu ako informácia o príprave materiálu podľa JM. Tieto informácie sú predkladateľmi

zverejňované na portáli Slov-Lex. MH SR v tomto zmysle pravidelne tieto informácie preposiela podnikateľským subjektom, spolu s možnosťou zapojiť sa do konzultácií.

Všetky vyššie spomínané formy konzultácií sú v rámci regulačného cyklu zaradené v prvej – prípravnej fáze (viď schéma č. 1), keď ešte nie je vytvorený samotný vlastný materiál. Tieto konzultácie by sa mali zamerať na diskusiu a správnu definíciu problému, ale aj vhodných alternatívnych riešení. MH SR všetky vyššie prebiehajúce konzultácie zverejňuje na svojom [webovom sídle](#).

V prípade, že materiál predpokladá vplyvy na podnikateľské prostredie, výsledky takýchto konzultácií majú byť zo strany predkladateľa spracované v analýze vplyvov na podnikateľské prostredie (časť 3.2 *Vyhodnotenie konzultácií s podnikateľskými subjektmi pred predbežným pripomienkovým konaním*). V prípade, že materiál neobsahuje analýzu vplyvov na podnikateľské prostredie, má predkladateľ možnosť uviesť informácie o konzultáciách v časti 10. Poznámky doložky vybraných vplyvov.

Test MSP

Dodržanie štvortýždňovej konzultačnej lehoty podľa JM je základným predpokladom pre vykonanie Testu MSP. Podstatou tohto testu je analýza a zohľadnenie vplyvu regulácií a politik na MSP spolu s ich kvantifikáciou. Samotný Test MSP má za cieľ, okrem iného aj testovanie budúcich vplyvov právnych predpisov na MSP, uplatňovanie osobitných ustanovení v prospech MSP v rámci právnych predpisov, predchádzanie nadmernému zaťaženiu MSP, dlhšie časové lehoty v prospech MSP a podobne. V prostredí SR zabezpečuje vykonanie Testu MSP Slovak Business Agency v spolupráci s predkladateľom, práve počas konzultácií.¹⁵

Alternatívy riešenia problému

V rámci regulačného cyklu (viď schéma 1), by mali nasledovať konzultácie o alternatívnych riešeniach. Je nesmierne dôležité diskutovať o možných alternatívach, ktoré by mali pomôcť vyriešiť problém, na ktorý daná regulácia reaguje. Táto diskusia prebieha v už vyššie spomenutej prvej fáze konzultácií, keď ešte materiál nemá paragrafovú podobu ako aj formálne na gestorskom ministerstve/úrade v rámci VPK. Zhmotnené výsledky takejto konzultácie by sa mali objaviť v doložke vybraných vplyvov a to konkrétne v časti 5. Alternatívne riešenia. V rámci tejto časti by mal predkladateľ uviesť minimálne nulový variant, t. j. čo by spôsobilo, keby bol zachovaný súčasný (problematický) stav. Existuje niekoľko druhov alternatívnych riešení, ktoré sú podrobnejšie popísané v pripravovanej metodike pre identifikáciu alternatívnych riešení.

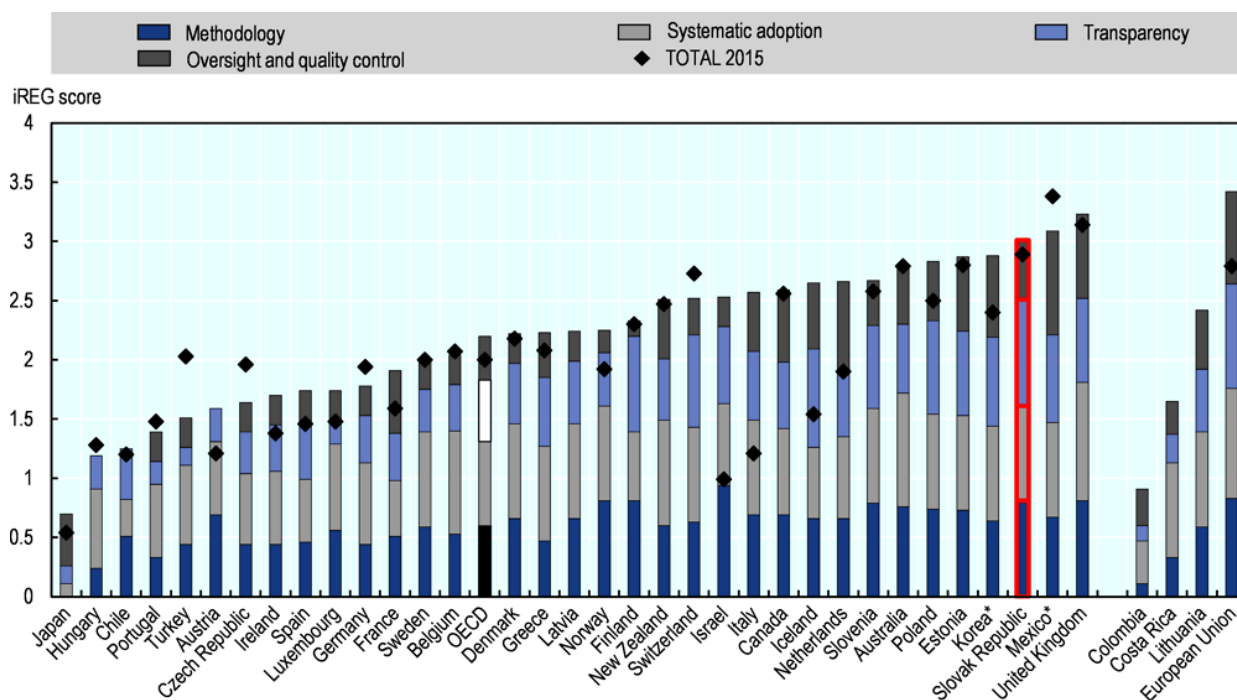
Medzirezortné pripomienkové konanie (MPK)

V rámci MPK, ktoré pri legislatívnych návrhoch trvá 15 pracovných dní a pri nelegislatívnych 10 pracovných dní, má možnosť zapojiť sa do pripomienkovania ktokoľvek. Takéto konzultácie sa týkajú aj samotného obsahu materiálu, ktorý už síce navrhuje iba jednu vybranú alternatívu, ale v rámci pripomienok môžu subjekty navrhovať aj iné riešenia. Okrem [povinne pripomienkujúcich subjektov](#) (ministerstvá a ostatné úrady štátnej správy) majú možnosť vzniesť pripomienky aj nepovinne pripomienkujúce subjekty, teda MVO, podnikateľské subjekty a združenia a verejnosť. Predkladateľ sa síce pripomienkami od týchto subjektov nemusí zaoberať a akceptovať ich (samozrejme závisí od toho, či sú pripomienky obyčajné, alebo zásadné), avšak je zvykom usporiadať stretnutie medzi predkladateľom a takýmito subjektami s cieľom diskutovať o týchto pripomienkach.

¹⁵ Slovak Business Agency: Test pre malé a stredné podniky, dostupné online na: <http://www.sbagency.sk/test-pre-male-a-stredne-podniky#.U71AKLFuStI>

Práve tento mechanizmus MPK je vysoko hodnotený aj v hodnotení indikátora tzv. iREG OECD, kde SR patrí medzi najlepšie krajiny spomedzi OECD aj EÚ.

Schéma 2: Zapájanie dotknutých subjektov do konzultácií v rámci primárnej legislatívy



Zdroj: OECD¹⁶

Výsledky týchto konzultácií, teda vyhodnotenie pripomienok z MPK, sú uvedené v samostatnom dokumente, ktorý je verejne prístupný na Slov-Lex a je priložený ako samostatná príloha k materiálu na rokovanie vlády a do NRSR.

Pre úplnosť je potrebné dodať, že ministerstvá, ktoré predkladajú do legislatívneho procesu relatívne významnú legislatívu (napr. MF SR – daňová legislatíva, MS SR – trestný zákonník a pod.) robia konzultácie v úvodných fázach tvorby dokumentu veľmi poctivo. V rámci takýchto konzultácií sú častokrát zvolávané pracovné skupiny, ktoré sú zložené z odborníkov z radov akademie, podnikateľských subjektov, MVO, ministerstiev ale aj iných odborníkov. Forma takýchto konzultácií zvyčajne vykazuje známky vysokej kvality a funguje v intenciách konzultácií popísaných práve v JM, kde časová lehota je často aj viac ako odporúčané 4 týždne.

¹⁶ OECD: Regulatory policy in the Slovak Republic: Towards futureproof regulation, júl 2020, dostupné online na: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ce95a880-en/index.html?itemId=/content/publication/ce95a880-en>

Techniky a formy konzultácií

Pred začiatkom konzultácií by sa predkladateľ mal pozrieť a zamyslieť nad niektorými aspektami súvisiacimi s konzultáciami:

- **PREČO** je potrebné zapojiť verejnosť do prípravy materiálu a v akej intenzite bude potrebné zapojiť verejnosť.
- **ČO** má byť predmetom konzultácií a samotného zapojenia verejnosti.
- **KOHO** by mal predkladateľ do konzultácií zapojiť.
- **AKÝM** spôsobom bude verejnosť do konzultácií zapojená, aká forma konzultácií bude zvolená, aký bude časový rozsah konzultácií.

Zároveň by sa mal predkladateľ zamerať aj na otázky ohľadom obsahu konzultácií:

- Aké sú potenciálne a predpokladané vplyvy konzultovaného materiálu? Akým spôsobom ovplyvní pripravovaný materiál jednotlivé skupiny (podnikatelia, verejnosť, MVO, slobodné matky, osoby so zdravotným znevýhodnením a pod.)?
- Rezonuje daná problematika medzi verejnosťou alebo v médiách?
- Sú potrebné alternatívne pohľady a vstupy dotknutých subjektov pre tvorbu pripravovaného materiálu?

Ak predkladateľ dokáže odpovedať aspoň na jednu z vyššie uvedených otázok, je potrebné sa dôslednejšie zamerať na celý konzultačný proces.¹⁷

Priebeh konzultačného procesu

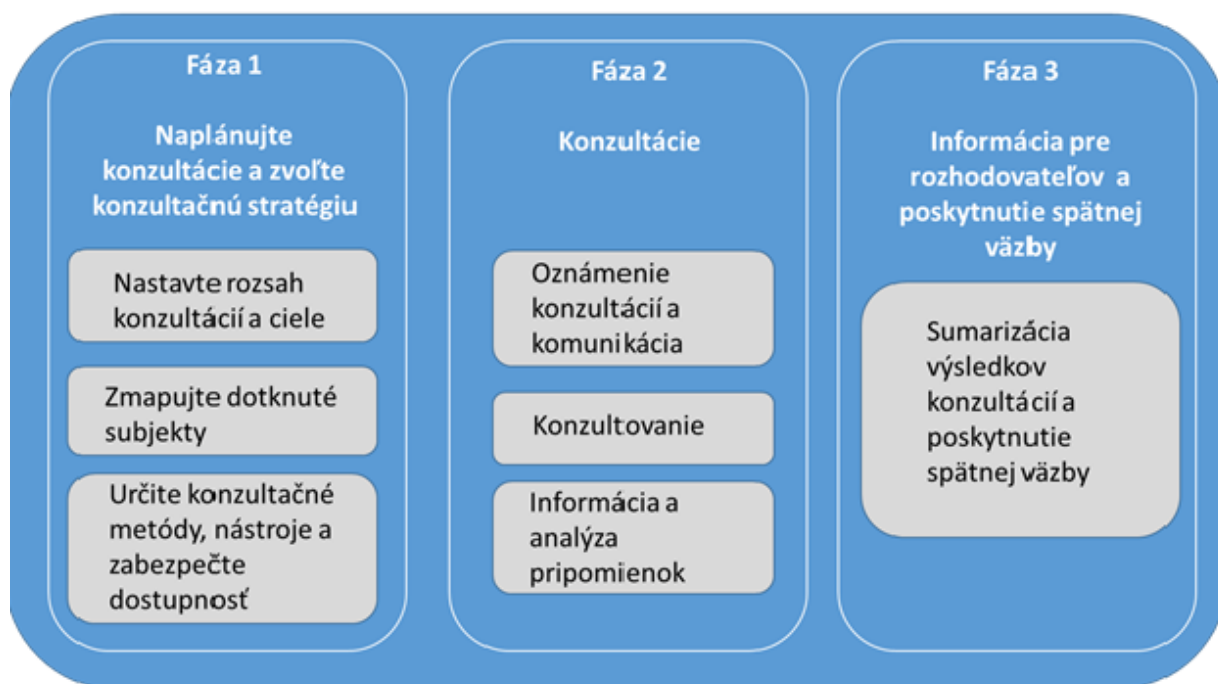
Pre predkladateľov je dôležité si uvedomiť, že konzultácie neznamenaajú len 4-týždňové konzultovanie dotknutými subjektami. Samotným konzultáciám predchádza zvolenie cieľov konzultácií, výber komunikačnej stratégie, príprava podkladových materiálov, výber dotknutých subjektov a zvolenie formy konzultácií.

Vo fáze konzultácií je potrebné transparentne informovať dotknuté subjekty o možnosti zapojiť sa do konzultácií. Následne prebehnú samotné konzultácie. Po ich skončení by predkladateľ mal vyhodnotiť a zanalyzovať jednotlivé pripomienky, ktoré poskytli konzultované subjekty.

Záverečná fáza konzultačného procesu by mala byť venovaná sumarizácií výsledkov, ktoré budú poskytnuté rozhodovateľom. Nemenej dôležitou súčasťou je tiež poskytnutie spätnej väzby tým subjektom, ktoré sa zapojili do konzultácií.

Schéma 3: Fázy a priebeh konzultácií

¹⁷ Vláda ČR: Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, str. 3 – 5, dostupné online na: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Manual-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2010.pdf>



Zdroj: Európska Komisia¹⁸

Kedy konzultovať?

Ako bolo vyššie spomenuté, konzultácie môžu prebiehať v rôznych fázach regulačného cyklu. Najvýhodnejšie sú však konzultácie pred vytvorením paragrafového znenia, ako pre predkladateľa tak aj pre konzultované subjekty. Predkladateľ má možnosť získať informácie k tvorbe paragrafového znenia. Zároveň však konzultované subjekty majú zase najvyššiu šancu prispieť k tvorbe paragrafového znenia. Celkovo majú konzultácie za cieľ napomôcť predkladateľovi pri identifikácii problému, hľadaní alternatívnych riešení a hľadaní riešení problému.

Schéma 4: Výhody a nevýhody konzultácií podľa regulačného cyklu

	Výhody	Nevýhody
Konzultácie pri identifikácii problému	- Konzultované subjekty majú šancu ovplyvniť celkové riešenie problému, alebo aspoň smerovanie riešenia. - Konzultované subjekty tu môžu byť nápomocné aj v zmysle prezentovania reálneho rozsahu, hĺbky alebo intenzity konkrétneho problému. - pravdepodobnosť plynulejšieho legislatívneho procesu, keďže dotknuté subjekty sa budú môcť podieľať na vytváraní riešenia.	časová náročnosť celého procesu, kde okrem diskusie k obsahu je potrebné vysvetliť potenciálnym záujemcom, kedy a kde je ich zapojenie sa najefektívnejšie a najprínosnejšie.
Konzultácie pri hľadaní alternatívnych riešení problému	oslovené subjekty prinesú praktický pohľad a skúsenosti s problémom, ktoré následne	jednotlivé návrhy alternatív sú ovplyvnené rôznorodosťou pohľadov na riešenie. Pri vyhodnocovaní alternatív by teda

¹⁸ Európska Komisia: Better regulation toolbox, str. 442, dostupné online na: https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/br_toolbox_-_nov_2021_-_chapter_7.pdf

	pomôžu pri formulovaní možných alternatív riešení. Hľadanie alternatív môže mať podobu „tvorivého brainstormingu“, kde je každý konzultujúci subjekt rovnocenný a každý nápad môže byť rovnako originálny.	predkladateľ mal mať túto skutočnosť na zreteli a jednotlivé alternatívy dobre zvažovať (praktický príklad z ČR – predkladateľ je v rámci legislatívneho procesu povinný kvantitatívne a kvalitatívne zhodnotiť vplyvy všetkých navrhovaných alternatív).
Konzultácie o riešeníach problému	Konzultované subjekty dostávajú najkomplexnejší súbor informácií a zároveň majú možnosť zhodnotiť návrh riešenia v celej jeho komplexnosti, vrátane jeho (negatívnych) dôsledkov.	- Takéto konzultácie sa uskutočňujú v neskorých fázach legislatívneho procesu. - Konzultované subjekty nemajú možnosť dosiahnuť výraznejšiu zmenu.

Zdroj: Vláda České republiky¹⁹

Intenzita zapojenia

Pred začiatkom konzultácií by sa predkladateľ mal zamyslieť nad intenzitou zapojenia subjektov do konzultácií. Intenzita zapojenia sa väčšinou odvíja od cieľov, ktoré si predkladateľ zvolil. Tieto môžu byť rôzne, napr.:

- zisťovanie intenzity problému,
- zber dát, informácií a uhlov pohľadu na daný problém
- snaha získať podporu a akceptáciu pre zvolené riešenie,
- vyhýbanie sa kontroverziám a negatívnej reklame.

Formy konzultácií podľa intenzity zapojenia

Po tom, ako predkladateľ rozhodne o intenzite zapojenia dotknutých subjektov, by mal zvoliť aj primeranú formu konzultácií. V nasledujúcej tabuľke sú uvedené niektoré formy konzultácií podľa intenzity zapojenia.

Schéma 5: Formy konzultácií podľa intenzity zapojenia

Informovanie	Načúvanie	Konzultovanie	Zapájanie	Spolupráca
Bulletiny alebo listy	Internetové a mediálne prieskumy	Prieskumy	Stretnutia s rôznym druhom dotknutých subjektov	Spoločné projekty
Brožúry	Listy a e-mailová komunikácia	Fokusové skupiny alebo workshopy	Poradenské panelové diskusie	Spoločné podniky
Správy (reporty) a internet	Cielené rozhovory alebo	Stretnutia s vybranými dotknutými	Procesy zapájania subjektov	Partnerská spolupráca

¹⁹ Vláda ČR: Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, str. 11 – 13, dostupné online na: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Methodika-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2009.pdf>

	dostupné dokumenty dotknutých subjektov	subjektami alebo verejné stretnutia	participatívnym spôsobom alebo fokusové skupiny	
Prednášky, konferencie, oficiálne prezentácie	Sociálne siete	Sociálne siete	Online nástroje zapájania	Iniciatívy rôznych druhov dotknutých subjektov
				Online platformy spolupráce

Zdroj: Interreg Central Europe²⁰

Komunikačná stratégia

Predkladateľ by sa mal tiež zamyslieť nad komunikačnou stratégiou, teda aký spôsob a scenár zvolí pri zapojení subjektov do konzultácií. Mal by predovšetkým uvážiť, aké informácie a v akom rozsahu plánuje zverejniť. Platí priama úmera – čím kvalitnejšie informácie predkladateľ poskytne, tým zväčšuje pravdepodobnosť, že celkový konzultačný proces bude kvalitnejší.

Predkladateľ by mal zverejniť informácie dôveryhodné, včas, presné, aktuálne, úplné, prehľadné a zrozumiteľné. Predkladateľ by sa mal vyhnúť komplikovanému a príliš odbornému jazyku. Subjekty zapojené do konzultácií netvoria homogénnu skupinu, preto na to treba pamätať pri tvorbe podkladových dokumentov pre účely konzultácií. Pre jednotlivé skupiny môže byť potrebné vytvoriť rôzne podkladové dokumenty, čo sa týka obsahu aj odborného jazyka.²¹

Podkladové dokumenty ku konzultáciám by mali byť zverejnené najlepšie na internetových stránkach samotného predkladateľa ale aj MH SR a Slov-Lex. Na týchto stránkach by malo byť zreteľne viditeľné nasledovné náležitosti:

- zhrnutie, čo chce predkladateľ dosiahnuť,
- uvedenie lehôt konzultácií,
- uvedenie kontaktnej osoby
- jednotlivé oblasti, ku ktorým sa očakáva, že sa subjekty vyjadria.

S kým konzultovať

Predkladateľ by si mal pred začiatkom konzultácií vytypovať čo najširší zoznam potenciálnych záujemcov o zapojenie sa do konzultácií. Jednotlivé subjekty nebudú tvoriť homogénnu skupinu, každý sa bude snažiť hájiť svoje záujmy. Na predkladateľovi ostáva úloha zabezpečiť, aby názorové skupiny boli rovnomerne zastúpené. Predkladateľ si vyberá subjekty na konzultácie podľa jednotlivých vplyvov, ktoré potenciálna zmena môže priniesť. Predkladateľ by mal v ideálnom prípade do konzultácií zapojiť okrem podnikateľských subjektov (v prípade, že materiál má vplyv na podnikateľské prostredie) verejnosť, akademickú obec, medzinárodné subjekty, odbornú ale aj laickú verejnosť, nemal by však zabúdať aj na špecifické skupiny (napr. nízkoprijemové skupiny, slobodné matky, ZŤP a podobne).

²⁰ Interreg central Europe: Concept for stakeholders engagement, str. 12. Dostupné online na: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwivqrCZm-f7AhXYt6QKHc8_DiQQFnoECA8QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.interreg-central.eu%2FContent.Node%2FCERlecon%2FConcept-for-Stakeholder-Engagement.pdf&usq=AOvVaw1JlzfidsY2ojoAmm_ZNSbZ.

²¹ Vláda ČR: Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, str. 6, dostupné online na: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Manual-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2010.pdf>

Ak to problematika vyžaduje, môžu sa konzultácie konať aj samostatne pre rôzne konzultované skupiny.

Pred konzultáciami by mal predkladateľ zvážiť zapojenie týchto skupín do konzultácií:

- priamo dotknuté subjekty
- nepriamo dotknuté subjekty
- potenciálne dotknuté subjekty
- subjekty, ktoré napomôžu nájsť riešenie problému,
- subjekty, ktoré poznajú problematiku,
- subjekty, ktoré môžu prejaviť záujem zapojiť sa do konzultácií.²²

Spätná väzba pre konzultované subjekty

Po skončení konzultácií, by mal predkladateľ poskytnúť spätnú väzbu konzultovaným subjektom. Táto prax nie je v SR veľmi zaužívaná, avšak poskytuje dôležité informácie tým, ktorí sa do konzultácií zapojili a zvyšuje transparentnosť. Obsahom takejto spätnej väzby by malo byť predovšetkým:

- prehľad toho „čo bolo povedané“ v rámci celých konzultácií,
- spätná väzba by mala byť neutrálna,
- základné štatistické údaje o počte zúčastnených subjektov, typ subjektov a pod.,
- ďalšie kroky predkladateľa,
- ako plánuje predkladateľ ďalej pracovať so zozbieranými dátami (ktoré názory sa opakovali, alebo naopak, ktoré boli unikátne).

Pokiaľ chce predkladateľ pripraviť rozsiahlejšiu spätnú väzbu, môže pridať hodnotenie výsledkov konzultácií. Predkladateľ by takúto spätnú väzbu mal zaslať všetkým účastníkom konzultácií. Takýmito krokmi ďalej zvyšuje transparentnosť a legitimitu celých konzultácií.²³

Formy konzultácií

Neexistuje žiadna univerzálne použiteľná forma konzultácií, a preto každú formu treba citlivo zvoliť vzhľadom na problematiku, ktorá má byť konzultovaná. Pre získanie kvalitnej spätnej väzby je potrebné zvoliť aj viaceré formy konzultácií (napr. uverejniť informácie o konzultáciách na výveske, na internetovom portáli, zaslať ich potenciálne konzultujúcim subjektom emailom a usporiadať stretnutie).

²² Európska Komisia: Better regulation toolbox, str. 463, dostupné online na:
https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/br_toolbox_-_nov_2021_-_chapter_7.pdf

²³ Európska Komisia: Better regulation toolbox, str. 481 – 486, dostupné online na:
https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/br_toolbox_-_nov_2021_-_chapter_7.pdf

V nasledujúcej časti si predstavíme niekoľko zaužívaných foriem konzultácií.²⁴

Názov:	Výveska alebo informačná tabuľa predkladateľa
Popis:	Zverejnenie na výveske alebo informačnej tabuli je vhodný informačný prostriedok k priebežnému informovaniu o jednotlivých fázach konzultačného procesu, a to predovšetkým pre občanov alebo subjekty, ktoré nemajú prístup na internet. Predkladateľ by mal pamätať na dôležitosť aktuálnosti informácií, ich zrozumiteľnosť a jednoduchosť. Text zverejnený na výveske by mal byť upravený pre tieto účely – skrátený, štruktúrovaný, farebne rozlíšený a podobne. Keďže úrad alebo ministerstvo vlastní viacero vývesiek, je potrebné, aby boli aktuálne informácie zverejnené na každej z nich.
Výhody:	• jednoduché na čas a vynaložené prostriedky • veľký priestor na prezentáciu väčšieho množstva informácií alebo veľkoformátových grafík a podobne • najtradičnejší spôsob šírenia informácií, možnosť zasiahnuť tie skupiny obyvateľstva, ktoré nie sú zvyknuté / naučené pracovať s modernými technológiami • povinnosť zverejňovať informácie takýmto spôsobom je uložená zákonom
Obmedzenia:	• reálny dosah vývesky je nízky, keďže ju sleduje malá časť verejnosti • obmedzená možnosť prezentovať informácie inak ako tlačenu formou • riziko použitia nezrozumiteľného odborného jazyka • takto zverejnené informácie ku konzultáciám nebudú jediné informácie zverejnené na výveske, preto hrozí riziko neprehľadnosti
Praktické rady:	• skúste, ako predkladateľ, prepojiť informácie na výveske s ďalšími možnosťami komunikačných prostriedkov – napr. QR kód s odkazom na internetovú stránku s ďalšími informáciami • viditeľnosť informácií na výveske je možné promovať aj prostredníctvom internetu alebo miestnych tlačovín / televízií

²⁴ Vláda ČR: Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, str. 11 – 30, dostupné online na: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Manual-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2010.pdf>

Názov:	E-mailová / hromadná komunikácia
Popis:	E-mailová komunikácia jednoduchým spôsobom umožňuje prostredníctvom internetu osloviť jednotlivo alebo hromadne subjekty, ktoré by mali záujem zapojiť sa do konzultácií a zaslať im potrebné informácie.
Výhody:	• nízke náklady • jednoduchá možnosť (na rozdiel od vývesky) ako zaslať väčšie množstvo informácií, aj formou obrázkov, infografík, prezentácií a podobne • nenáročná forma ako priamo osloviť vhodné a potrebné kontakty
Obmedzenia:	• e-mail je iba informatívna forma a je náročné ju využiť pre úradne overené dokumenty • potenciálny problém tvoriť databázy kvôli ochrane osobných údajov a GDPR • aktuálnosť databáz e-mailových kontaktov
Praktické rady:	• predkladatelia, ktorí pravidelne pripravujú konzultácie si postupne môžu vytvoriť svoju databázu v rámci jednotlivých oblastí, ohľadom ktorých pravidelne komunikujú so subjektami, ktoré majú záujem dostávať takéto informácie

Názov:	Internetový portál predkladateľa
Popis:	Webové stránky vytvárajú veľký priestor pre zverejnenie všetkých potrebných dát a zároveň je jednoduché a rýchle šíriť informácie o konzultáciách prebiehajúcich takouto formou.
Výhody:	• jednoduchá forma zverejňovania informácií • časová nenáročnosť vkladania informácií (a ich prípadného aktualizovania) • predkladateľ má možnosť sledovať štatistiku sledovanosti jednotlivých informácií • jednoduchá možnosť vytvoriť grafiku, ktorá bude príťažlivá a užívateľsky prívetivá, a tým sa vytvorí priestor na lepšie porozumenie aj väčšie zapojenie sa do konzultácií zo strany podnikateľov, verejnosti a ostatných
Obmedzenia:	• obmedzený prístup k internetu pre niektoré cieľové skupiny (starší občania, sociálne znevýhodnení a podobne) • sledovanosť webových stránok – potenciálne dotknuté subjekty nemusia mať vedomosť, kde sa informácie o konzultáciách nachádzajú, resp. nemusia existovať personálne kapacity na zabezpečenie sledovania takýchto stránok
Praktické rady:	• predkladateľ by sa mal snažiť využiť aj iné nástroje internetu ako len zverejnenie informácie – odkaz na konzultácie je možné po dohode zverejniť aj v rámci internetových stránok jednotlivých podnikateľských združení alebo mimovládnych organizácií, ktorých sa konzultovaná téma priamo dotýka a tak rozšíriť dosah • na stránke predkladateľa by sa mali objaviť najmä tieto informácie: ○ harmonogram procesu ○ zoznam subjektov, ktoré sa do konzultácií zapoja ○ zoznam zástupcov predkladajúceho subjektu ○ termín kedy sa uskutočnia verejné, alebo online zasadnutia ○ stručné zhrnutie hlavných bodov materiálu (o čom je pripravovaný materiál, aké sú jeho ciele, aké potenciálne vplyvy predkladateľ očakáva) v rozsahu 1 – 2 strany ○ spôsob a termín zasielania pripomienok ○ zoznam súvisiacej legislatívy SR alebo EÚ ○ priebežné pracovné verzie dokumenty a zároveň viditeľne označená najaktuálnejšia verzia dokumentu ○ kontakt pre prípadné otázky ○ po skončení konzultácií je potrebné zverejnenie finálnej verzie dokumentu spolu s vyhodnotením priebehu konzultácií

Názov:	Prieskumy alebo ankety
Popis:	Existuje široká škála možností a metód ako získať od verejnosti odpoveď na otázky ohľadom riešenia problematiky. Prieskumy umožňujú získať všeobecné informácie v rámci reprezentatívnej vzorky populácie. Predkladateľ musí dopredu určiť do akej hĺbky by taký prieskum mal ísť. Jednoduchými metódami sú napr. internetové anketové prieskumy, a tieto je možné využívať bez profesionálnej pomoci. Snaha získať komplexnejšie informácie od respondentov, ich spracovanie a interpretácia je už spojená so zapojením odborníka na (sociologický) výskum.
Výhody:	• predkladateľ má možnosť získať informácie o tom, aké panujú názory a postoje k riešeniu danej problematiky v rámci celej populácie alebo vybraných skupín • anonymita respondentov zaručí, že ľudia vyjadria svoj skutočný názor • takýto prieskum môže napomôcť pri výbere alternatív riešenia problému • zber dát môže napomôcť k propagácii (riešenia) problematiky
Obmedzenia:	• v prípade zložitejších tém nie je isté, či respondent porozumie otázkam a celkovej problematike • spôsob kladenia otázok môže v konečnom dôsledku ovplyvniť odpovede respondentov • v prípade, že predkladateľ chce získať kvalitné informácie, je takýto prieskum nákladnou záležitosťou na čas aj finančné zdroje
Praktické rady:	• je vhodná kombinácia viacerých druhov výskumu – napríklad dotazníkový prieskum s rozhovormi • k takýmto druhom prieskumov má predkladateľ možnosť využiť služby rôznych agentúr • pri tvorbe dotazníku sa zamerajte na jeho rozsah, rozčlenenie do sekcí, takýto dotazník by mal obsahovať úvodnú, vysvetľujúcu, časť, dotazníky by nemali byť anonymné, otázky by mali byť kombinované – otvorené aj zatvorené. Medzi ďalšie odporúčania patrí štruktúrovanie dotazníku od jednoduchších po zložitejšie otázky, konzultované subjekty by mali mať možnosť priložiť aj vlastné separátne dokumenty (štúdie, články a pod.). Odporúča sa tiež uviesť časový údaj, koľko vyplnenie dotazníku trvá.²⁵

²⁵ Európska Komisia: Better regulation toolbox, str. 470 - 471, dostupné online na: https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/br_toolbox_-_nov_2021_-_chapter_7.pdf

Názov:	Rozhovory (individuálne, skupinové, fokusové skupiny)
Popis:	Takáto forma konzultácií môže poslúžiť k získaniu informácií kvalitatívneho charakteru. Takýmto spôsobom sa získavajú informácie hlbšieho charakteru a na lepšie pochopenie názoru rôznych záujmových skupín.
Výhody:	• získanie detailných a podrobných informácií
Obmedzenia:	• finančná náročnosť
Praktické rady:	• pre zaručenie čo najväčšej kvality výstupov je vhodné využiť služby špecializovaných agentúr

Názov:	Pripomienkový proces (online formou alebo poštou)
Popis:	Dotknuté subjekty (verejnosť, podnikatelia a ostatné subjekty) môžu k danej problematike (online formou) zasielať svoje pripomienky, najlepšie na jednotnom, na to určenom portáli.
Výhody:	• úplná voľnosť pred pripomienkujúcich v rámci vznesenia pripomienok (obsahová aj rozsahová) • takáto forma konzultácií nie je obmedzujúca pre nikoho
Obmedzenia:	• predpokladom pre zasielanie pripomienok je aspoň elementárna znalosť problematiky • pre predkladateľa je častokrát veľká časť pripomienok nepoužiteľná, resp. ide mimo rámec problematiky, ktorú predkladateľ práve rieši
Praktické rady:	• predkladateľ môže kombinovať takúto formu konzultácií s ďalšími propagačnými technikami, ktoré zabezpečia väčšiu viditeľnosť procesu • doplniť takéto konzultácie o iné formy konzultácií – napr. závažnejšie pripomienky od relevantných subjektov doplniť o konzultáciu v rámci osobného stretnutia a pod. • využiť na to bezplatné nástroje na internete

Názov:	Konzultácia v rámci verejného stretnutia
Popis:	Verejné stretnutie je stretnutie predkladateľa s vyšším počtom subjektov, ktoré sa zapoja do konzultácií. Primárnou úlohou takéhoto stretnutia je poskytnúť základné informácie o konkrétnom probléme, získanie názoru verejnosti a zber pripomienok a podnetov na diskusiu, alebo spoločne hľadanie alternatív a riešenia problému. Takúto formu konzultácií je možné využiť v rámci rôznych fáz regulačného cyklu. Za verejné stretnutia môžu byť považované rôzne formy, cez verejné híringy, konferencie, semináre a podobne. Takáto forma konzultácií je veľmi interaktívna, kde predkladateľ môže verejnosti predstaviť svoj pohľad a následne môžu zúčastnené subjekty kláď otázky a navrhovať vlastné riešenia. Uskutočnenie takéhoto verejného stretnutia predpokladá jeho včasnú a kvalitnú propagáciu.
Výhody:	• takáto forma konzultácií je otvorená každému, kto sa o danú problematiku zaujíma • priama a vcelku nenáročná komunikácia medzi predkladateľom a subjektami, ktorých sa daná problematika týka • takéto stretnutie nie je náročné na organizáciu a čas (avšak nedostatočná propagácia sa môže odraziť v nízkej účasti na stretnutí, čo znižuje relevanciu takýchto konzultácií)
Obmedzenia:	• takejto formy konzultácií sa môžu zúčastniť aj osoby / skupiny, ktoré dokážu priebeh takéhoto stretnutia narušiť, predkladateľ by mal mať priebeh a vedenie takého stretnutia pevne vo svojej réžii • celkový časový priestor na takéto stretnutie bude vždy krátky, a nie je možné vypočítať všetkých • nie všetci účastníci budú schopní verejne vystúpiť alebo dostatočne správne formulovať svoje požiadavky • takýchto stretnutí sa často zúčastňujú aj záujmové skupiny s cieľom získať pre seba čo najvýhodnejšie postavenie
Praktické rady:	• predkladateľ by mal citlivo a vhodne vybrať tému stretnutia k celému materiálu, alebo postupne k jeho jednotlivým častiam • predkladateľ by mal jasne určiť cieľ takéhoto stretnutia • predkladateľ by mal vhodne stanoviť dátum a čas stretnutia • predkladateľ, pokiaľ je to v možnostiach, by mal zabezpečiť vhodného moderátora stretnutia, ktorý bude schopný takéto stretnutie viesť • predkladateľ by mal pripraviť podkladové materiály pre takéto stretnutie • predkladateľ by mal informovať účastníkov stretnutia, akým spôsobom bude pripomienky zbierať a vyhodnocovať ich (napr. je vhodné nechať subjektom, ktoré sa do konzultácií zapoja určitú časovú lehotu po stretnutí, kedy môžu zasielať svoje pripomienky)

Názov:	Pracovné skupiny
Popis:	Pracovná skupina je forma konzultácií, keď sa daná skupina schádza pravidelne a neustále pracuje na vybraných úlohách. Konkrétnej problematike alebo téme sa takáto skupina venuje dlhodobo a koncepčne, dopredu si stanovuje ciele a spôsoby riešenia. V rámci skvalitnenia svojej práce využíva expertov a analytikov.
Výhody:	• forma konzultácií prostredníctvom pracovnej skupiny umožňuje venovať sa témam a problémom do hĺbky • výstupy pracovných skupín je možné priamo aplikovať alebo použiť pri návrhoch riešení problémov • analytické výstupy a podklady môžu byť použité aj v rámci iných skupín
Obmedzenia:	• relatívne vysoké náklady na zabezpečenie fungovania pracovných skupín • veľká časová náročnosť pre účastníkov pracovných skupín
Praktické rady:	• predkladateľ by mal určiť cieľ pracovnej skupiny – vrátane rozsahu práce, kompetencií a zodpovednosti • pracovná skupina by mala mať dostatočne komfortný časový rámec na svoju prácu

Zoznam použitej literatúry:

- 1) Európska Komisia: Better regulation toolbox, dostupné online na: https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/br_toolbox_-_nov_2021_-_chapter_7.pdf
- 2) Interreg central Europe: Concept for stakeholders engagement, dostupné online na: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwivqrCZm-f7AhXYt6QKHc8_DiQQFnoECA8QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.interreg-central.eu%2FContent.Node%2FCERlecon%2FConcept-for-Stakeholder-Engagement.pdf&usg=AOvVaw1JlzfDsY2ojoAmm_ZNSbZ
- 3) MH SR: Jednotná metodika na posudzovanie vybraných vplyvov, dostupné online na: <https://www.mhsr.sk/uploads/files/8QpU0onf.pdf?csrt=2214180591872998724>
- 4) MH SR: RIA 2020 – Stratégia lepšej regulácie, 2017, str. 6. Dostupné online na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/22573/1>
- 5) OECD: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, dostupné online na: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/OECD-Recommendation-Regulatory-Policy-and-Governance-Slovak.pdf>
- 6) OECD: Regulatory policy in the Slovak Republic: Towards futureproof regulation, dostupné online na: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ce95a880-en/index.html?itemId=/content/publication/ce95a880-en>
- 7) Slovak Business Agency: Test pre malé a stredné podniky, dostupné online na: <http://www.sbagency.sk/test-pre-male-a-stredne-podniky#.U71AKLFuStI>
- 8) Staroňová K.: Hodnotenie vplyvov: Impact Assessment v teórii a praxi Slovenska a EÚ, str. 157, dostupné online na: https://www.researchgate.net/publication/264946645_Hodnotenie_vplyvov_Impact_Assessment_v_teorii_a_praxi_Slovenska_a_EU
- 9) Vláda ČR: Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, dostupné online na: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Manual-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2010.pdf>
- 10) Vláda ČR: Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů, dostupné online na: <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Metodika-pro-zapojovani-verejnosti-do-pripravy-vladnich-dokumentu-MV-2009.pdf>

Príloha č.1: SWOT analýza vybraných konzultačných nástrojov v SR podľa hodnotenia OECD

MH SR si uvedomuje niektoré slabé stránky súčasných konzultačných nástrojov. Zároveň však, na základe odporúčaní OECD existuje vízia a túžba tento nástroj lepšej regulácie zlepšovať. V roku 2020 OECD pripravila hodnotiacu správu o stave regulačného prostredia v SR. V rámci tohto dokumentu boli identifikované niektoré silné a slabé stránky súčasných konzultačných nástrojov v SR. Viac informácií je uvedených v prehľadnej tabuľke SWOT.

Silné stránky	Slabé stránky
- Mechanizmus MPK – ako praktická a vysoko transparentná možnosť zapojiť sa do konzultácií pre kohokoľvek (podnikatelia, MVO, občania) v neskorších fázach legislatívneho procesu - Portál Slov-Lex ako jednotná online platforma pre pripomienkovanie	- Konzultácie pri tvorbe dokumentu (v počiatočnej fáze) väčšinovo prebiehajú len s podnikateľskými subjektami - Slabé využitie konzultácií pri poslaneckých návrhoch
Príležitosti	Hrozby
- Zapájať do počiatočných konzultácií aj iné ako podnikateľské subjekty - Prioritizácia materiálov predložených do počiatočných konzultácií	Prílišné zahlcovanie (podnikateľských) subjektov „zbytočnými“ možnosťami konzultovať

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa OECD²⁶

Medzi **silné stránky** konzultačného procesu na Slovensku patrí predovšetkým mechanizmus MPK. Samotná OECD uvádza tento mechanizmus ako príklad dobrej praxe v zmysle transparentnosti a možnosti konzultovať regulácie kýmkoľvek. V transparentnosti a jednoduchosti MPK napomáha aj fakt, že existuje jednotný portál Slov-Lex, ktorý je dostupný komukoľvek. Napriek tomu OECD upozorňuje, že je potrebné šíriť osvetu o tomto portáli, aby bola naplno využitá celá jeho funkcionálnosť.

Medzi **slabé stránky** môžeme zaradiť, že pri konzultáciách v počiatočných fázach regulačného cyklu majú tzv. exkluzívne postavenie podnikateľské subjekty, resp. ich zastupiteľské organizácie. Tým sa obmedzuje výsledný pohľad na riešenie problematiky pre navrhovateľa regulácie. Medzi slabé stránky môžeme tiež zaradiť obmedzenú možnosť zapojenia verejnosti v MPK pri poslaneckých návrhoch legislatívy. Tieto sú často navrhované na poslednú chvíľu s krátkou časovou lehotou na vyjadrenie pre ostatných poslancov, nie ešte pre ostatné dotknuté strany a verejnosť.

Ako **príležitosť** je potrebné vnímať rozširovanie [databázy subjektov](#), ktorá je zverejnená na webovom sídle MH SR a samotné zapájanie sa do počiatočných konzultácií aj o iné ako len podnikateľské

²⁶ OECD: Regulatory policy in the Slovak Republic: Towards futureproof regulation, júl 2020, dostupné online na: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ce95a880-en/index.html?itemId=/content/publication/ce95a880-en>

subjekty. V tomto zmysle je potrebné vytvoriť lepšie prepojenie na zástupcov odborníkov z radov MVO a verejnosti, tak ako je to pri MPK. Zároveň, je potrebné priznať, že najmä pri PI bude potrebné do budúcnosti prioritizovať dôležitosť materiálov, ktoré budú konzultované. Mnohé z nich (rôzne nelegislatívne materiály alebo aj právne predpisy ako napr. zákon o vojenskej rovnosti) sú natoľko špecifické, že sa dotýkajú mimoriadne úzkej skupiny dotknutých subjektov, ak vôbec. V tomto zmysle je potrebné vytvoriť mechanizmus dôležitosti PI, ktoré je potrebné konzultovať.

V neposlednom rade sú tu aj **hrozby**. S vyššie spomenutým zároveň súvisí aj fakt, že podnikatelia majú možnosť zapojiť sa do konzultácií až k vyše 300 materiálom ročne (cca 250 PI, 50 legislatívnych návrhov z PLÚ a 34 nelegislatívnych návrhov z PPV²⁷). Najmä v prípade PI sú podnikatelia často zahlcovaní nepotrebnými možnosťami konzultovať, a častokrát sa do takýchto konzultácií nezapájajú. Zároveň to spôsobuje efekt vzájomnej nedôvery. Predkladatelia dávajú možnosť podnikateľským subjektom zapojiť sa do konzultácií a na druhej strane sa podnikateľské subjekty pre nedostatočné kapacity do konzultácií nezapájajú.

Príloha č.2: Návrh opatrení

Vyššie uvedená analýza SWOT poukazuje na určité trendy v rámci konzultácií v SR. S tým súvisí aj skutočnosť, že do budúcnosti bude potrebné istým spôsobom aktualizovať ich použitie. Priložené návrhy opatrení sa snažia ukázať uvažovanie MH SR ohľadom budúcnosti konzultácií v SR. MH SR je však otvorené ďalším diskusiám o týchto, resp. o ďalších opatreniach, ktoré pomôžu k zvýšeniu ex-ante konzultácií v SR.

Opatrenie č.1:	Prepojiť registre podnikateľských subjektov a MVO a lepšie propagovať takýto zoznam subjektov v počiatočných konzultáciách
Zodpovední:	MH SR, MV SR
Cieľ:	Rozšíriť zoznam subjektov počiatočných konzultácií (podľa PI, PLÚ a PPV), ktoré oslovuje MH SR o ďalšie subjekty z rôznych oblastí (napr. MVO). Zároveň je potrebná lepšia propagácia tohto zoznamu – pre zapojenie ďalších subjektov a na ďalšie využitie ÚOŠS.

Opatrenie č.2:	Zvyšovať kvalitu vyhodnocovania konzultácií pri legislatívnych návrhoch v rámci analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie
Zodpovední:	MH SR, ÚOŠS
Cieľ:	V časti 3.2 Vyhodnotenie konzultácií v analýze vplyvov na podnikateľské prostredie sú väčšinou nedostatočne vyhodnotené konzultácie (obsah diskusií a navrhovaných riešení problému, popis zapojených subjektov zdôvodnenie vybranej alternatívy). Toto zvyšovanie kvality je možné dosiahnuť napr. cieľným školeniami, poradenstvom zo strany pracovníkov MH SR, zverejňovaním príkladov dobrej praxe a pod.

Opatrenie č.3:	Prioritizovať návrhy, ktoré budú podliehať detailnejším konzultáciám
----------------	--

²⁷ Údaj za rok 2021

Zodpovední:	MH SR, ÚOŠS, podnikateľské subjekty, MVO
Cieľ:	Vytvoriť konzultujúcim subjektom kapacitu na vyjadrenie sa k materiálom, ktoré na nich významne vplývajú a odbremeniť ich od diskusie k materiálom, ktoré na nich nevplývajú resp. iba marginálne

Opatrenie č.4:	Dosiahnuť dôsledné dodržiavanie časovej lehoty konzultácií minimálne 4 týždne
Zodpovední:	ÚOŠS
Cieľ:	Zdôvodnenie: v súčasnosti predkladatelia častokrát nedodržiavajú časovú lehotu 4 týždňov konzultácií podľa JM. V súvislosti s opatrením č. 3 je ale potrebné, aby sa predmetná konzultačná lehota stala štandardom, ktorú predkladatelia budú dodržiavať

Opatrenie č.5:	Vytvoriť rámec na pripomienkovanie a riadne vyhodnocovanie legislatívnych návrhov poslancov (potenciálne aj pozmeňujúcich návrhov)
Zodpovední:	MH SR, MS SR/ÚV ako gestor legislatívneho procesu, NR SR neviem či môže vláda úkolovať NRSR
Cieľ:	Vytvoriť rámec pre NR SR, ktorý by spomalil, prehĺbil a skvalitnil legislatívny proces v rámci NR SR s cieľom implementovať a prispôsobiť nástroje lepšej regulácie tomuto prostrediu – lepšie pripomienkovanie v rámci MPK, za dodržania jeho štandardnej dĺžky pri legislatívnych materiáloch (15 pracovných dní), úplné vyhodnocovanie pripomienok a analýzy vplyvov ako súčasť predloženého materiálu.

Riešiteľ:

Mgr. Peter Kováč