Povzetek revizijskega poročila Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo (3)

Računsko sodišče je izvedlo revizijo, da bi preverilo, ali je bila **Vlada Republike Slovenije** (v nadaljevanju: vlada) v obdobju od 31. 5. 2012 do 30. 6. 2018 učinkovita na področju izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo, s poudarkom na spremembah urejenosti področja priprave, sprejemanja in spremljanja predpisov. Revizija poleg analize učinkov predpisov, ki je eno od orodij pri pripravi boljših oziroma pametnih predpisov, delno obravnava tudi druga pomembnejša orodja, kot so posvetovanje javnosti, odprava administrativnih ovir in poenostavitev regulacije.

Računsko sodišče je v preteklosti že izdalo 2 revizijski poročili z naslovom *Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo* (v nadaljevanju: RIA 1 in RIA 2). Skupaj s tem poročilom (v nadaljevanju: RIA 3) računsko sodišče kontinuirano preverja področje priprave, sprejemanja in spremljanja predpisov že od leta 2004.

Vzporedno z RIA 3 je računsko sodišče izvedlo tudi 3 ločene revizije primerov, in sicer s področja oddaje stanovanj turistom, zagotavljanja dela delavcev uporabniku ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami; ugotovitve in mnenja računsko sodišče podaja v ločenih revizijskih poročilih. Z vsemi 4 revizijami je računsko sodišče, enako kot v RIA 1 in RIA 2, želelo odgovoriti na vprašanje, **kako sprejemamo predpise v Republiki Sloveniji**.

Računsko sodišče meni, da je bila vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri urejanju področja izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo delno učinkovita.

Učinkovito sprejemanje predpisov pomeni, da so s predpisi urejene samo zadeve, ki jih ni mogoče urediti na bolj ustrezen način, in da se ob sprejemanju predpisov premislijo vse posredne in neposredne posledice, ki naj bi jih sprejetje predpisa povzročilo, oziroma da gre za takšno pripravo, sprejemanje in spremljanje predpisov, ki omogoča doseganje ciljev, ki so si jih pristojni organi postavili na tem področju.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, se pravne podlage, ki urejajo pripravo in sprejemanje predpisov ter so neposredno povezane s področjem revizije, niso dosti spreminjale, kar je računsko sodišče ocenilo kot pozitivno. Leta 2014 se je spremenil Poslovnik Vlade Republike Slovenije, med drugim tako, da omogoča sled o sodelovanju zunanjih strokovnjakov pri pripravi dela ali celotnega predpisa. Računsko sodišče meni, da se ta sprememba lahko napačno razume, in sicer bolj kot spodbuda zunanjim strokovnjakom k sodelovanju oziroma celo k pripravi celotnega gradiva – še posebej, ker je računsko sodišče že v RIA 2 vladi priporočilo, naj predpise pripravljajo pristojni organi sami.

Računsko sodišče je v RIA 2 ocenilo, da se podlage, ki določajo pripravo gradiva predloga predpisa spreminjajo tako, da vedno bolj podrobno opredeljujejo vsebine predhodne analize predpisov, kar lahko prispeva h kakovostnejši pripravi predloga predpisa. Računsko sodišče pa je v tej vnovični reviziji ugotovilo, da so zahteve za pripravo gradiva postale le še bolj podrobne, zato meni, da lahko ob pretiravanju z zahtevami po navajanju podatkov in ocen postopek priprave predloga predpisa postane sam sebi administrativna ovira. Pri vprašanjih oziroma odgovorih, ki jih morajo pripraviti pripravljavci predpisov, se namreč lahko izgubijo temeljna vprašanja, na katera bi v resnici morali odgovoriti oziroma ki bi morala imeti pričakovano sporočilno vrednost. Ob vse bolj natančnem poročanju v gradivu predloga predpisa lahko poročanje izgubi namen in cilj, ki naj bi ga predpisi na posameznem področju dosegli, ob tem pa se lahko izgubijo tudi učinki, ki naj bi opozorili, zakaj je ali morda ni določen predpis pametno ali smiselno sprejeti.

Resolucija o normativni dejavnosti iz leta 2009, to je obdobja, na katero se je nanašala RIA 2, se od takrat ni spremenila, kar računsko sodišče ocenjuje kot pozitivno. Meni pa, da se ji še vedno namenja premalo pozornosti, saj je zaradi svojih ciljev in načel ter razumljivosti še vedno, če ne celo vedno bolj aktualna.

Vlada je področju sodelovanja javnosti namenila veliko pozornosti predvsem z vidika priprave navodil, priročnikov, smernic in izobraževanja zaposlenih, kar pa se ni odrazilo dovolj v izpolnjevanju obvez, ki jih imajo pristojni organi in vlada na tem področju. Delež kršitev, ki se nanašajo na obvezno javno razpravo, je bil v povprečju skoraj 60-odstoten. Večinoma je šlo za prekratek rok objave predloga predpisa, ki pa je eden od osnovnih pogojev za pretehtano povratno informacijo javnosti.

Kot pozitivno računsko sodišče ocenjuje, da je priprava novega modularnega okolja za pripravo elektronskih dokumentov povezala različne organe in službe državne uprave, kar je že samo po sebi obetavno glede na pretekle prakse, opisane v okviru RIA 1 in RIA 2. Pri tem računsko sodišče meni, da je treba ob uveljavitvi novih rešitev zagotoviti, da bo priprava predloga predpisa potekala na enoten in pregleden način in da bodo pristojnosti odgovornih jasno določene. Predvsem pa računsko sodišče poudarja pomen priprave testov za oceno učinkov predlaganih predpisov na vsa v Poslovniku Vlade Republike Slovenije določena področja in ne le vplivov oziroma učinkov na gospodarstvo. Posebej je računsko sodišče opozorilo in priporočilo, da se v del, ki se nanaša na presojo administrativnih posledic, vključi tudi določilo o obvezni presoji posledic na informacijske rešitve (presoja vplivov na informacijske rešitve, ki že obstajajo ali pa bodo morale biti zaradi sprejetega predpisa ali njegovih sprememb na novo vzpostavljene ali spremenjene, tako znotraj področja, ki ga predpis ureja, kot tudi na morebitnih drugih, povezanih področjih). Posledice morajo biti finančno ovrednotene, za izvedbo pa morajo biti predvidena tudi finančna sredstva.

V okviru vlade deluje medresorska delovna skupina, ki je bila ustanovljena že pred obdobjem, na katero se nanaša RIA 3, in sicer kot delovna skupina za pripravo boljših predpisov in odpravo administrativnih ovir, od septembra 2013 pa deluje kot stalna medresorska delovna skupina za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti. Računsko sodišče meni, da je bila pomanjkljivost te medresorske delovne skupine predvsem ta, da je bila Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo kljub nalogam, za katere je zadolžena v celotnem zakonodajnem procesu, zastopana le z 1 predstavnikom in še to med koordinatorji za posamezne resorje. Šele konec leta 2018, to je po obdobju, na katero se nanaša revizija, je Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo dobila svoje mesto v strateškem svetu, kar računsko sodišče ocenjuje kot pozitivno.

Na področju spremljanja predpisov je vlada v letu 2017 sprejela prvo poročilo o zakonih, sprejetih po nujnem postopku, ki jih je kasneje tudi redno pripravljala ter obravnavala na svojih sejah. Računsko sodišče meni, da je glede na ugotovitve in priporočila RIA 2 to napredek pri urejanju področja spremljanja predpisov, ki pa mu vlada v primerjavi s pripravo in sprejemanjem predpisov še vedno namenja premalo pozornosti.

Računsko sodišče ni zahtevalo predložitve odzivnega poročila, je pa vladi priporočilo, naj nameni več pozornosti usposabljanju zaposlenih za pripravo in spremljanje predpisov in predpise, razen izjemoma, pripravlja sama. Poleg tega je računsko sodišče vladi priporočilo, naj nadaljuje z izvajanjem Akcijskega načrta za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019–2022, ki ga je sprejela julija 2019, kar je računsko sodišče sicer štelo kot ustrezen izvedeni ukrep vlade. Vladi je tudi priporočilo, naj zagotovi stalno povezanost med nosilci ukrepov iz akcijskega načrta s predstavniki pristojnih in drugih organov državne uprave in tako tudi v praksi prične s pripravo boljših oziroma pametnejših predpisov.

Ljubljana, 23. februarja 2021