MINISTERSTVO
HOSPODÁRSTVA
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Súhrnná správa o uplatňovaní mechanizmu znižovania byrokracie a nákladov za rok 2021 a 2022

Bratislava 2023

OBSAH

Zoznam tabuliek ... 1
Zoznam grafov ... 2
Zoznam príloh ... 2
Zoznam skratiek ... 3
Úvod ... 4
1 Byrokracia v podnikateľskom prostredí ... 5
2 Princíp 1inXout ... 8
2.1 Odôvodnenie zavedenia mechanizmu ... 9
2.2 Prechodné obdobie ... 9
3 Implementácia princípu 1inXout v zahraničí ... 12
3.1 Veľká Británia ... 12
3.2 Nemecko ... 13
3.3 Dánsko ... 13
3.4 Litva ... 13
4 Štatistika posúdených materiálov za rok 2022 ... 15
4.1 Predbežné pripomienkové konanie/Záverečné posúdenie ... 15
4.2 Medzirezortné pripomienkové konanie ... 16
4.3 Kvalita vypracovania analýz vplyvov na podnikateľské prostredie ... 18
5 Konzultácie ... 19
6 Školenie 1in2out ... 22
7 Virtuálne účty ... 23
7.1 Finálny virtuálny účet ... 23
7.1.1 Virtuálny účet jednotlivých rezortov ... 26
7.2 Predbežný virtuálny účet ... 33
7.3 Zhodnotenie výsledkov na virtuálnom účte ... 34
7.4 Správne vypracovaný legislatívny materiál v súlade s princípom 1in2out ... 36
8 Časté chyby predkladateľov a návrhy na zlepšenie ... 39
8.1 Chyby predkladateľov ... 39
8.2 Návrhy na zlepšenie ... 40
9 Výzvy do budúcnosti ... 41
Záver ... 42
Prílohy ... 43

ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka č. 1 Výnimky z mechanizmu znižovania byrokracie a nákladov ... 9
Tabuľka č. 2 Percentuálny podiel hodnotenia kvalít vypracovania doložiek a analýz 18
Tabuľka č. 3 Prehľad povinnosti plnenia 1in2out podľa jednotlivých rezortov ... 35

ZOZNAM GRAFOV

Graf č. 1 Byrokratický index 6
Graf č. 2 Počet posúdených materiálov v rámci VPK za rok 2021 10
Graf č. 3 Počet posúdených materiálov v rámci PPK/ZP za rok 2021 10
Graf č. 4 Počet posúdených materiálov v rámci MPK za rok 2021 11
Graf č. 5 Počet predložených materiálov v rámci PPK/ZP za rok 2022 (rozlíšenie vplyvov na PP) 15
Graf č. 6 Počet predložených materiálov v rámci PPK/ZP za rok 2022 podľa jednotlivých rezortov (rozlíšenie vplyvov na PP) 16
Graf č. 7 Počet predložených materiálov v rámci MPK za rok 2022 (rozlíšenie vplyvov na PP) 17
Graf č. 8 Počet predložených materiálov v rámci MPK za rok 2022 podľa jednotlivých rezortov (rozlíšenie vplyvov na PP) 17
Graf č.9 Počet konzultácií s jednotlivými rezortmi 20
Graf č. 10 Výška zavedených a odstránených nákladov na PP od zavedenia reformy 1in2out 25
Graf č. 11 Počet legislatívnych materiálov na finálnom virtuálnom účte 26
Graf č. 12 Virtuálny účet Ministerstva financií SR 26
Graf č.13 Virtuálny účet Ministerstva hospodárstva SR 27
Graf č 14 Virtuálny účet Ministerstva dopravy SR 27
Graf č. 15 Virtuálny účet Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR 28
Graf č. 16 Virtuálny účet Ministerstva vnútra SR 28
Graf 17 Virtuálny účet Ministerstva spravodlivosti SR 29
Graf č. 18 Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR 29
Graf č. 19 Virtuálny účet Ministerstva životného prostredia SR 30
Graf č. 20 Virtuálny účet Ministerstva kultúry SR 30
Graf č. 21 Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR 31
Graf č. 22 Virtuálny účet Štatistického úradu SR 31
Graf č. 23 Virtuálny účet Úradu jadrového dozoru SR 32
Graf č. 24 Virtuálny účet Úradu pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctva SR 32
Graf č. 25 Virtuálny účet Národnej banky Slovenska 33
Graf č. 26 Počet legislatívnych materiálov na predbežnom virtuálnom účte 34
Graf č. 27 Stav finálneho účtu k 1. januáru 2023 35
Graf č. 28 Počet legislatívnych materiálov na finálnom a predbežnom virtuálnom účte 36
Graf č. 29 Bilancia 1in2out pri novele zákona o sociálnom poistení 37

ZOZNAM PRÍLOH

1. Analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie – Ministerstvo životného prostredia SR – kritériá trvalej udržateľnosti
2. Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie – Ministerstvo životného prostredia SR – vyhláška o evidenčnej a ohlasovacej povinnosti
3. Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR – zákon o sociálnom poistení

ZOZNAM SKRATIEK

DPN – dočasná pracovná neschopnosť
ePN – elektronické potvrdzovanie dočasnej pracovnej neschopnosti
EÚ – Európska únia
MD SR – Ministerstvo dopravy SR
MF SR – Ministerstvo financií SR
MH SR – Ministerstvo hospodárstva SR
MIRRI SR – Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR
MK SR – Ministerstvo kultúry SR
MO SR – Ministerstvo obrany SR
MPK – medzirezortné pripomienkové konanie
MPRV SR – Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR
MPSVR SR - Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
MS SR – Ministerstvo spravodlivosti SR
MŠVVŠ SR - Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR
MV SR – Ministerstvo vnútra SR
MZ SR – Ministerstvo zdravotníctva SR
MZVEZ SR - Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR
MŽP SR – Ministerstvo životného prostredia SR
NBS – Národná banka Slovenska
NBÚ – Národný bezpečnostný úrad
NCZI - Národné centrum zdravotníckych informácií
NR SR – Národná rada SR
OECD - Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
OPV – Oddelenie posudzovania vplyvov
PMÚ – Protimonopolný úrad
PPK – predbežné pripomienkové konanie
RIA - Regulatory impact assessment (Hodnotenie vplyvu regulácie)
SHMÚ - Slovenský hydrometeorologický ústav
SOI – Slovenská obchodná inšpekcia
SŠHR SR - Správa štátnych hmotných rezerv SR
ŠÚ SR – Štatistický úrad SR
ÚGKK SR – Úrad geodézie, kartografie a katastra SR
ÚJD SR – Úrad jadrového dozoru SR
ÚNMS SR – Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR
ÚPV SR – Úrad priemyselného vlastníctva SR
ÚREKPS SR – Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb SR
ÚRSO SR – Úrad pre reguláciu sieťových odvetví SR
ÚV SR – Úrad vlády SR
ÚVO SR – Úrad pre verejné obstarávanie SR
ÚVZ SR – Úrad verejného zdravotníctva SR
VPK – vnútrorezortné pripomienkové konanie
ZP – záverečné posúdenie

ÚVOD

Zvýšená byrokracia znamená pre podnikateľov dodatočné časové aj finančné náklady. Podnikatelia, ale aj bežní občania musia vyhovieť stovkám predpisov a získať množstvo povolení, čo predstavuje neúmernú administratívnu záťaž na celé prostredie.

Vláda SR a Národná rada SR schvaľujú každoročne mnoho právnych noriem, z čoho väčšinu tvoria zákony, nariadenia či vyhlášky. Z uvedeného dôvodu viaceré krajiny zvolili prijatie systémových zmien prostredníctvom povinnej kvantifikácie vplyvov a následného cieleného znižovania regulačného zaťaženia zo strany predkladateľov legislatívnych materiálov. Rozšírenou formou tohto systémového riešenia sa stal mechanizmus znižovania byrokracie a nákladov (ďalej aj „mechanizmus"), známy aj ako pravidlo 1inXout.

Pravidlo 1in2out bolo zavedené s cieľom dosiahnuť zníženie regulačnej a administratívnej záťaže podnikateľského prostredia. Tento cieľ je dosahovaný na základe správneho identifikovania vplyvov na podnikateľské prostredie v rámci predkladaných legislatívnych materiálov, poskytovania kvalitných informácií v analýze vplyvov na podnikateľské prostredie (ďalej aj „analýza"), samoregulačným mechanizmom pre predkladateľov, ktorý vedie ku kvalitnejšej tvorbe verejných politík, vďaka ktorej je v konečnom dôsledku možné dosiahnuť samotné znižovanie záťaže na podnikateľské prostredie.

Princíp 1inXout bol zavedený aktualizáciou Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov (ďalej aj „Jednotná metodika") od 1. júna 2021. Ide o jednu z úloh akčného plánu **Stratégie lepšej regulácie – RIA 2020.**[1] Zároveň bolo zavedenie tohto princípu deklarované v **Programovom vyhlásení vlády SR.**[2]

Cieľom materiálu je informovanie o záveroch, resp. výsledkoch kontroly uplatňovania mechanizmu znižovania byrokracie a nákladov v prvom (prechodnom) období od 1. júna 2021 do 31. decembra 2021 a zároveň v prvom plnom roku fungovania od 1. januára 2022 do 31.decembra 2022 prostredníctvom štatistických údajov o posúdených legislatívnych materiáloch, predložených do legislatívneho procesu, identifikácie najčastejších nedostatkov predkladateľov a identifikácie výziev a ďalších krokov do budúcnosti.

[1] Stratégia lepšej regulácie – RIA 2020, schválená uznesením vlády SR č. 32 z 24.01.2018, Detail materiálu | Portal OV (gov.sk)

[2] Programové vyhlásenie vlády SR 2020: schválené uznesením vlády SR č. 239 z 19.04.2020, Detail materiálu | Portal OV (gov.sk)

1 BYROKRACIA V PODNIKATEĽSKOM PROSTREDÍ

Vysoké regulačné zaťaženie je problémom väčšiny rozvinutých ekonomík. Prejavuje sa napríklad v podobe nárastu počtu výkazov, hlásení, ako aj rôznych obmedzení, sprísnenia či zvyšovania poplatkov, daní a odvodov. Rovnako aj pre podnikateľské prostredie na Slovensku je problémom vysoká byrokratická a administratívna záťaž, ktorá negatívne ovplyvňuje najmä malé a stredné podniky. Zhoršovanie regulačného prostredia na Slovensku potvrdzujú aj medzinárodné rebríčky hodnotenia kvality podnikateľského prostredia, ako aj prieskumy realizované rôznymi subjektami na Slovensku. Ako príklad je možné uviesť Index národného podnikateľského kontextu (NECI), ktorý v jednom čísle odzrkadľuje priemerné hodnotenie kľúčových rámcových podmienok na podnikanie v danej ekonomike a zároveň poskytuje komplexný a harmonizovaný pohľad na podnikateľské prostredie. Spomedzi 50 hodnotených krajín sa Slovensko umiestnilo na 33. mieste v hodnotení za rok 2021.[3] Zároveň medzi najnižšie hodnotené dimenzie podnikateľského prostredia na Slovensku patrí náročnosť zvládania byrokracie a regulácií. Podnikatelia tak čelia nadmernému množstvu registračných a administratívnych povinností, ktoré neprimerane zaťažujú najmä živnostníkov a malých podnikateľov, ktorí majú na riešenie tejto agendy menšie finančné a personálne kapacity ako veľké firmy. Malé a stredné podniky sú nevyhnutným a logickým článkom hospodárskeho organizmu každej krajiny. V krajinách OECD reprezentujú viac ako 95 % celkového počtu všetkých podnikov, pričom ich podiel na zamestnanosti sa pohybuje v priemere okolo 75 % a podiel na HDP až 80 %.[4] Vo všeobecnosti platí, že čím menšia je firma, tým náročnejšie je pre ňu sa vyrovnať s administratívnymi požiadavkami regulácií, ale aj s častými zmenami legislatívy. Rozsah zákonov regulujúcich podnikanie na Slovensku sa v posledných 30 rokoch neustále zvyšoval. Počet strán zákonov regulujúcich podnikanie sa v porovnaní s rokom 1989 zvýšil na viac ako trojnásobok (zo 653 strán na 2130 strán), čo spoločne s častými legislatívnymi zmenami vytvára pre podnikateľov právne neisté prostredie. Podľa prieskumu Slovak business Agency z roku 2021[5] medzi inštitúcie, ktoré najviac administratívne zaťažujú podnikateľov patria Štatistický úrad SR, inštitúcie poskytujúce dotácie, Sociálna poisťovňa a Finančná správa. *11 najdôležitejších zákonov s vplyvom na podnikateľské prostredie sa v roku 2021 menilo celkovo až 40-krát*.

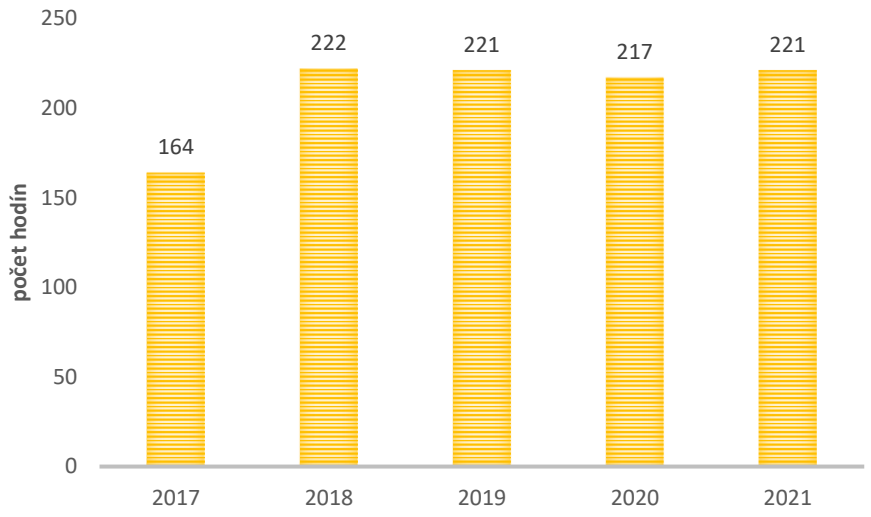
Výsledkom zvyšovania regulačnej záťaže je zhoršovanie pomeru medzi tým, koľko času, energie a finančných prostriedkov vynakladajú podnikatelia na plnenie povinností voči štátu a tým, koľko vynakladajú na zvyšovanie spokojnosti svojich zákazníkov a rozvoj svojho podnikania. Nárast regulačnej záťaže sa prejavuje zvýšením nákladov podnikov, poklesom ich produktivity a konkurencieschopnosti. To spomaľuje rozvoj domáceho podnikania a prílev zahraničných investícií, čo negatívne vplýva na zamestnanosť a rast miezd.

Otázkou koľko hodín ročne venujú podnikatelia byrokracii sa zaoberá Inštitút ekonomických a spoločenských analýz INESS, ktorý každoročne od roku 2016 publikuje Byrokratický index.[6] Cieľom tohto projektu je vypočítať časovú byrokratickú záťaž mikropodnikateľa a upozorniť tak na prekážky, ktoré musí prekonávať. V roku 2021 dosiahla hodnota Byrokratického indexu 224 hodín ročne na jedného podnikateľa. Znamená to, že modelová spoločnosť so štyrmi zamestnancami podnikajúca vo výrobnej sfére potrebuje 224

[3] https://www.gemconsortium.org/reports/latest-global-report
[4] https://www.sbagency.sk/sites/default/files/atlas-msp.pdf
[5] http://monitoringmsp.sk/wp-content/uploads/2022/01/Nazory-MSP-na-kvalitu-podnikatelskeho-prostredia-na-Slovensku.pdf
[6] http://byrokratickyindex.sk/byrokraticky-index-slovenska-2021/

hodín z ročného fondu času na vyrovnanie sa so všetkými regulačnými náležitosťami, ktoré jej ukladá zákon. Tie zahŕňajú administráciu daní a odvodov, evidenciu odpadu, certifikačné povinnosti, administratívu firemného vozidla a mnohé iné. Priemerný zabehnutý malý podnikateľ vo výrobe so štyrmi zamestnancami musí ročne stráviť „papierovaním“ 224 hodín, čo ho stojí približne 2 292 eur.

Graf č. 1 Byrokratický index



Zdroj: vlastné spracovanie na základe http://byrokratickyindex.sk/byrokraticky-index-slovenska-2021/

V komparácii s predchádzajúcim obdobím došlo v byrokratickom indexe medziročne k miernemu nárastu celkovej záťaže z 217 na 224 hodín. Tento nárast bol však spôsobený najmä byrokratickými nákladmi pandémie (kontrola vstupu zamestnancov a ďalšie), ktoré si vyžiadali 18 hodín. V ostatných parametroch indexu došlo k poklesu o 11 hodín. Pozitívne sa prejavili najmä zmeny v evidencii vozidiel, zrušenie povinných gastrolístkov a mierne úľavy pri štatistických výkazoch.

Ďalším hodnotiacim rebríčkom v SR je iniciatíva Združenia mladých podnikateľov Slovenska na podporu podnikania a zlepšovania podnikateľského prostredia, konkrétne anketa Byrokratický nezmysel roka. Byrokratický nezmysel je „anti-cena“ pre legislatívne opatrenie zaťažujúce chod podnikov. Cieľom je identifikovať nezmyselné byrokratické opatrenia zaťažujúce podnikateľov a upozorniť na ne tvorcov legislatívy. Za byrokratický nezmysel môže byť považované akékoľvek opatrenie legislatívnej alebo nelegislatívnej povahy s celoštátnou alebo regionálnou pôsobnosťou. Príkladom takýchto opatrení v roku 2022 bolo napríklad zavedenie komplikovanejšieho výpočtu daňového bonusu, žiadanie údajov od podnikateľov, ktorými už štát disponuje, alebo dvojitá byrokracia spojená so stravovaním zamestnancov.

Podľa výročnej správy Centra lepšej regulácie[7] Slovak Business Agency mali legislatívne materiály s vplyvom na podnikateľské prostredie v roku 2021 vyčíslené náklady vo výške 138,20 mil. eur. Avšak z dôvodu veľmi nízkeho počtu materiálov s kvantifikáciou vplyvov nie je možné objektívne zhodnotiť celkový vplyv predkladaných materiálov na podnikateľské prostredie. Celkové úspory predstavovali 372,90 mil. eur, čo znamená čisté úspory vo výške takmer 234,71 mil. eur.

Úsilie Ministerstva hospodárstva SR (ďalej len „MH SR“) o zníženie regulačnej záťaže a zlepšenie kvality podnikateľského prostredie možno pozorovať v indexe podnikateľského prostredia (IPP). Uvedený index, publikovaný Podnikateľskou alianciou Slovenska[8] zachytával

[7] http://lepsiezakony.sk/wp-content/uploads/2022/10/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%A1-spr%C3%A1va-CLR-za-rok-2021.pdf

[8] https://www.alianciapas.sk/2022/08/11/v-prvom-polroku-2022-trapila-podnikatelov-inflacia-aj-zhorsenie-hospodarenia-statu/

vnímanie podnikateľov na vývoj vybraných parametrov podnikateľského prostredia v prvom polroku 2022. Podľa tohto prieskumu takmer každý piaty podnikateľ (18 %) zaznamenal zlepšenie situácie v oblasti byrokracie, prieťahov konaní na úradoch a výkazníctve.

MH SR ako gestor agendy lepšej regulácie na Slovensku dlhodobo realizuje aktivity s cieľom zjednodušiť a znížiť administratívne zaťaženie podnikania. Hlavným cieľom MH SR v tejto oblasti je vytvoriť systematický prístup k sledovaniu, vyhodnocovaniu a odbúravaniu administratívneho a neskôr aj celkového regulačného zaťaženia podnikateľov, prostredníctvom vyššie uvedeného mechanizmus.

Odbor zlepšovania podnikateľského prostredie (ďalej len „odbor) implementuje viacero reforiem, ako napr. 1in2out, ex post hodnotenie regulácií, goldplating a tzv. antibyrokratické balíčky, pričom cieľom reforiem je dosiahnuť zníženie regulačnej a administratívnej záťaže podnikateľského prostredia. Touto cestou sa snaží vytvoriť kvalitnejšie podnikateľské prostredie.

Za implementáciu a kontrolu uplatňovania mechanizmu zodpovedá Oddelenie posudzovania vplyvov (ďalej len „oddelenie“). Analytici z tohto oddelenia posudzujú jednotlivé materiály predkladané do pripomienkového procesu, pričom dôraz je kladený na vplyvy na podnikateľské prostredie. Kontroluje sa nielen to, či predkladateľ uviedol všetky vplyvy, ktoré materiál na podnikateľov zavádza, ale aj ich kvantifikácia a správnosť uplatňovania mechanizmu. Oddelenie je predkladateľom k dispozícií ako metodická podpora pri vypracovaní analýzy, kalkulačky a rovnako aj pri vypracovaní doložky.

2 PRINCÍP 1INXOUT

Princíp 1inXout znamená, že predkladateľ legislatívnych materiálov je povinný každé euro novo-zavádzaných nákladov na podnikateľské prostredie kompenzovať odstraňovaním už existujúcich nákladov v x-násobnej výške. Princíp 1inXout bol v SR zavedený od 1. júna 2021, avšak prvé zmienky boli ešte v roku 2018 v rámci akčného plánu **Stratégie lepšej regulácie – RIA 2020[9].** Následne bolo deklarované v **Programovom vyhlásení vlády SR**. Vláda SR sa zaviazala, že zavedie povinnosť pre predkladateľov nových regulácií v prvej fáze nezvyšovať regulačné zaťaženie a následne ho znižovať v ich kompetencii v dvoch fázach:

1. 1in1out – účinné od 1. júna 2021 do 31. decembra 2021 (prechodné obdobie);
2. 1in2out – účinné od 1. januára 2022.

Rozdiel medzi prechodným obdobím a súčasným znením pravidla je vo výške odstraňovania regulačnej záťaže. Kým uplatňovanie pravidla 1in1out predstavuje kompenzáciu novo-zavedenej regulačnej záťaže na podnikateľské prostredie v rovnakej výške, pri pravidle 1in2out je táto kompenzácia dvojnásobná.

V rámci záväzku SR vyplývajúceho z Plánu obnovy a odolnosti SR o zavedení pravidla 1in2out bola stanovená úloha schváliť aktualizovanú Jednotnú metodiku o princíp 1in2out v termíne prvého štvrťroka 2022. Tento míľnik bol v SR splnený zapracovaním uvedeného pravidla do znenia Jednotnej metodiky[10], ktorej aktualizácia nadobudla účinnosť 1. júna 2021. Na účely Jednotnej metodiky bol princíp 1inXout nazvaný ako mechanizmus znižovania byrokracie a nákladov. Gestorom zavedenia mechanizmu je MH SR a jeho implementáciu vykonáva oddelenie posudzovania vplyvov odboru zlepšovania podnikateľského prostredia MH SR.

Povinnosti predkladateľov v súvislosti s uplatňovaním princípu 1inXout

Aplikovanie mechanizmu malo za následok vznik nových povinností pre predkladateľov. Tieto povinnosti boli podrobne definované v bode 6. Jednotnej metodiky, ktorý sa má uplatňovať v ex ante fáze prípravy právnych predpisov. V prípade, že sa v predkladanom legislatívnom materiáli predpokladajú vplyvy na podnikateľské prostredie (pozitívne, negatívne, pozitívne aj negatívne), má predkladateľ povinnosť vplyvy na podnikateľské prostredie vyznačiť v Doložke vybraných vplyvov (ďalej len „doložka“) v časti 9. Vybrané vplyvy materiálu. Ďalej je povinný vypracovať analýzu s presnou kvantifikáciou vplyvov na podnikateľské prostredie. Rovnako má povinnosť v doložke vyznačiť, či sa na materiál vzťahuje mechanizmus.

Základným predpokladom uplatňovania mechanizmu je korektná kvantifikácia zvyšovaných, resp. znižovaných nákladov pre dotknuté podnikateľské subjekty. Predkladateľ je pri kvantifikáciách povinný uviesť aj doplňujúce informácie k spôsobu výpočtu jednotlivých regulácií, t. j. z akých zdrojov pri kvantifikáciách čerpal, či ide o priame náklady, nepriame náklady, administratívne náklady, poprípade iné náklady. Rovnako je potrebné popísať postup jednotlivých kvantifikácií ku každej regulácii.

Kvantifikácie predkladateľ vykonáva pomocou Kalkulačky nákladov (ďalej len „kalkulačka“), ktorá je povinnou súčasťou analýzy. Pri vypĺňaní kalkulačky predkladateľ odhaduje frekvenciu plnenia povinnosti pri nepriamych a administratívnych nákladoch, pričom práve určenie frekvencie má dosah na finálny výpočet jednotlivých regulácií. Ďalším vstupom je počet subjektov, ktorých sa regulácia dotkne. V prípade, že predkladateľ z objektívnych

[9] Stratégia lepšej regulácie – RIA 2020, schválená uznesením vlády SR č. 32 z 24.01.2018, Detail materiálu | Portal OV (gov.sk)

[10] Návrh aktualizácie Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov – aktualizované upravené nové znenie, schválené uznesením vlády SR č. 234 z 05.05.2021, Detail materiálu | Portal OV (gov.sk)

príčin nevie zhodnotiť presný počet dotknutých subjektov, použije na kvantifikáciu expertný odhad. Uvedený odhad predkladateľ vykoná ako priemer štatistík za uplynulé roky, resp. určí percentuálny odhad, ktorý sa využíva najmä v prípadoch, ak sa regulácia dotkne aj občanov (fyzických osôb) aj podnikateľských subjektov a predkladateľ nevie vymedziť z týchto dát presný počet podnikateľov. V prípade, že reguláciou nastávajú zmeny v oblasti poplatkov, predkladateľ stanoví ročný vplyv na celé podnikateľské prostredie prenásobením počtu dotknutých subjektov so zmenou výšky poplatku.

Ako už bolo uvedené, uplatňovanie mechanizmu sa nevzťahuje na všetky predkladané regulácie a existujú výnimky, pri ktorých sa neuplatňuje (pozri Tabuľka č. 1). Tieto výnimky sú stanovené v bode 6. Jednotnej metodiky a v bodoch 3.1 a 3.4 analýzy.

Tabuľka č. 1 Výnimky z mechanizmu znižovania byrokracie a nákladov

Výnimky z uplatňovania mechanizmu podľa bodu 6.3 Jednotnej metodiky	**Výnimky z uplatňovania mechanizmu podľa bodov 3.1 a 3.4 analýzy**
1) úplná transpozícia, či implementácia právne záväzného aktu EÚ alebo medzinárodnej zmluvy, či iného medzinárodného dokumentu	1) poplatky, ktorých cieľom je znižovať negatívne externality
2) úprava výšky či sadzby daní, odvodov a ciel	2) sankcie alebo pokuty, ako dôsledok porušenia právne záväzných ustanovení
3) materiály schválené počas trvania mimoriadnej situácie, núdzového stavu, výnimočného stavu, alebo v reakcii na krízovú situáciu, po dobu trvania platnosti najviac 12 kalendárnych mesiacov	3) vplyvy súvisiace so žiadosťami o alebo prijímaním dotácií, fondov, štátnej pomoci a čerpaním iných obdobných foriem podpory zo strany štátu
4) nelegislatívne materiály	4) regulované ceny podľa zákona č. 18/1996 Z. z. o cenách

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Jednotnej metodiky a analýzy

2.1 Odôvodnenie zavedenia mechanizmu

Pravidlo 1inXout (resp. mechanizmus) bolo zavedené najmä na odbúranie vysokej administratívnej záťaže na podnikateľské prostredie (bližšie uvedené v prvej kapitole). Toto pravidlo fungovalo, resp. funguje v mnohých krajinách a podľa prieskumov MH SR, najmä zo štúdie *Úvodný projekt: Predstavovanie „1in1out“ v Európskej komisii*, sa podarilo v mnohých krajinách odstrániť nielen vysokú administratívnu ale aj regulačnú záťaž.

MH SR začalo v roku 2021 v nadväznosti na Plán obnovy a odolnosti SR schválený uznesením vlády SR č. 221/2021 s realizáciou štyroch reforiem (1in2out, balíčky pre zlepšovanie podnikateľského prostredia, ex post hodnotenie a golplating), ktoré vyplývajú z Komponentu č. 14 Zlepšovanie podnikateľského prostredia. Cieľom zavedenia týchto reforiem bolo najmä systematické dodržiavanie nových opatrení lepšej regulácie jednotlivými úradmi štátnej správy na kontinuálne odstraňovanie regulačnej záťaže.

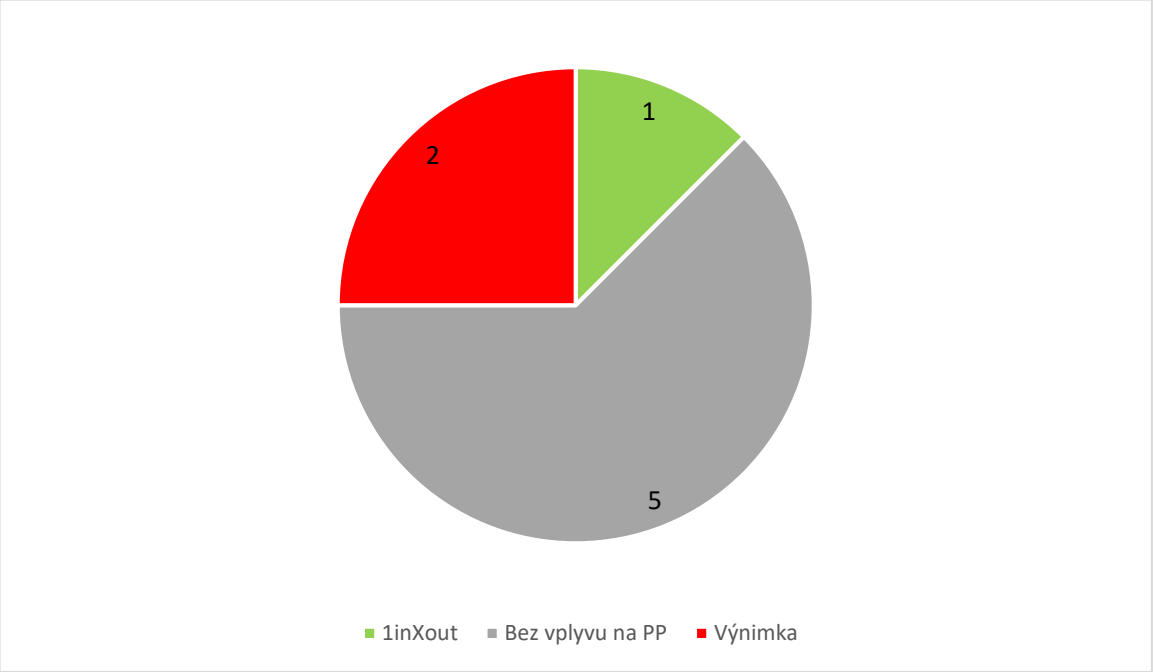
2.2 Prechodné obdobie

Prechodné obdobie bolo zavedené najmä pre oboznámenie sa s pravidlom predkladateľmi jednotlivých materiálov. Pretože pred implementáciou pravidla 1inXout sa na Slovensku neuplatňoval podobný princíp, na účely ľahšieho začlenenia sa v prvom polroku 2021 uplatňoval princíp 1in1out.

Spomínané prechodné obdobie pravidla 1inXout (1in1out) bolo platné od 1. januára 2021 do 31. decembra 2021. Celkovo bolo v tomto období posúdených 351 legislatívnych

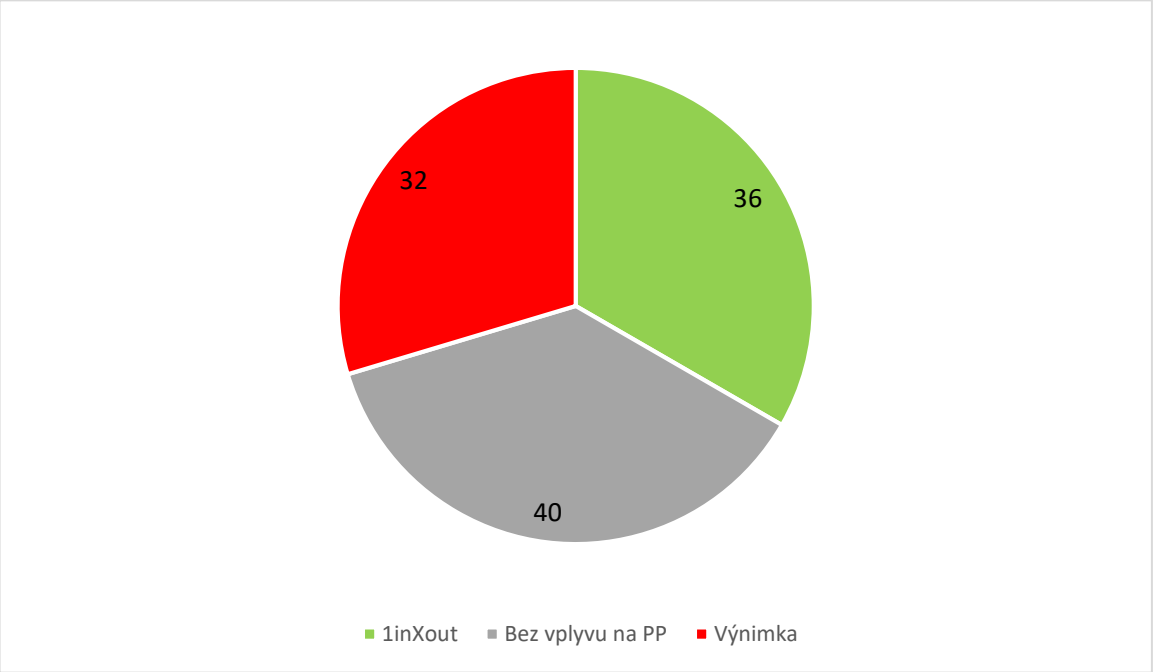
materiálov, z toho 8 materiálov v procese vnútroministerského pripomienkového konania (ďalej len „VPK“), 108 materiálov v procese PPK a ZP a 235 materiálov v procese MPK. Z toho sa uplatňoval mechanizmus v procese VPK pri jednom materiáli, PPK/ZP 36 materiálov a v procese MPK to bolo 35 materiálov. Bez vplyvu na podnikateľské prostredie bolo v procese VPK 5 materiálov, v procese PPK/ZP 40 materiálov a v MPK 131 materiálov. Výnimky z mechanizmu sa uplatňovali pri 2 materiáloch vo VPK, 32 materiáloch v PPK/ZP a 69 materiáloch v procese MPK.

Graf č. 2 Počet posúdených materiálov v rámci VPK za rok 2021



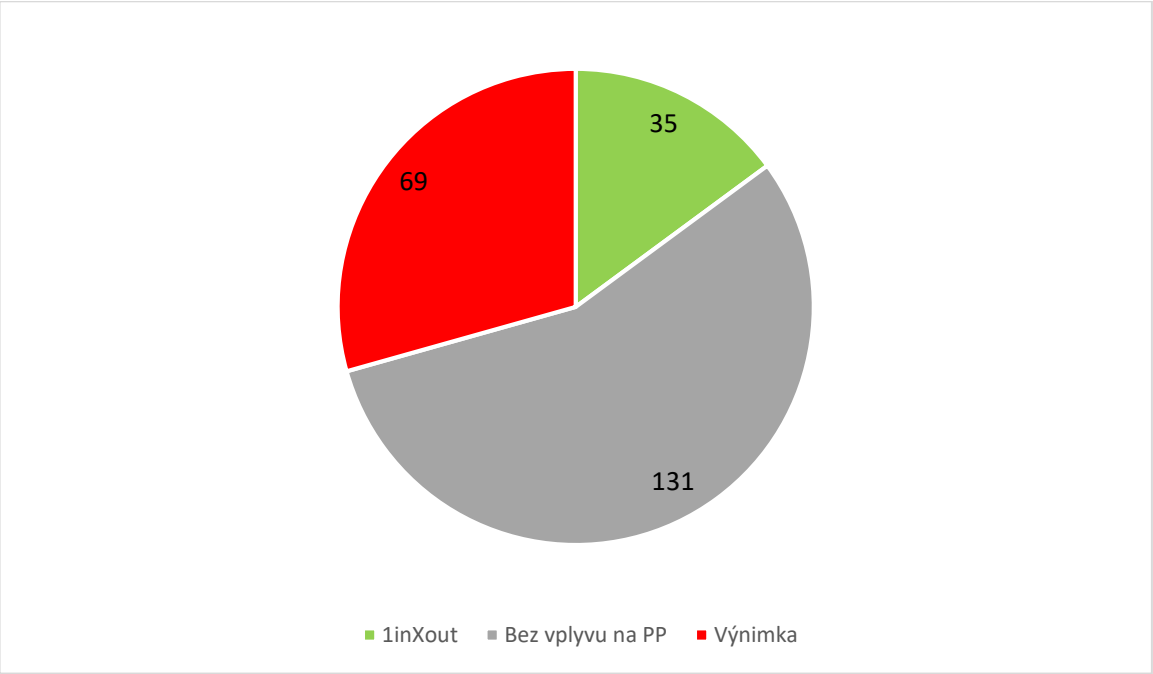
Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 3 Počet posúdených materiálov v rámci PPK/ZP za rok 2021



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 4 Počet posúdených materiálov v rámci MPK za rok 2021



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

3 IMPLEMENTÁCIA PRINCÍPU 1INXOUT V ZAHRANIČÍ[11]

Vlády v mnohých krajinách čoraz viac pociťovali potrebu konsolidovať a zefektívniť množstvo schvaľovaných právnych predpisov a znížiť zbytočné náklady spojené s právnymi pravidlami. V mnohých krajinách OECD, vrátane členských štátov EÚ, Kanady, Kórey, Mexika či Spojených štátov amerických, viedlo vlády rôznych politických orientácií k zavedeniu foriem znižovania regulačného zaťaženia. Od správnych orgánov sa požadovalo, aby identifikovali prípady nových ustanovení zavádzajúcich regulačné náklady a existujúcich ustanovení, ktoré by mohli byť zrušené alebo revidované, čím by sa kompenzovalo zvýšenie nákladov pre podnikateľské prostredie. V niektorých krajinách boli tieto pravidlá vyrovnané jedna k jednej, zatiaľ čo v iných krajinách jedna ku dvom alebo jedna ku trom. Toto je dôvod, prečo tieto pravidlá vo všeobecnosti označujeme ako 1inXout.

Väčšina krajín EÚ prijala v minulosti niektorú z foriem princípu 1inXout (s výnimkou deviatich členských krajín) a v mnohých členských štátoch toto pravidlo platí aj v súčasnosti. Na základe ich výsledkov je možné konštatovať pozitívne vplyvy mechanizmu na podnikateľské prostredie, rozsiahle odstraňovanie nadbytočných administratívnych úkonov a hlbšie uvedomenie si následkov novo navrhovaných regulácií na podnikateľov. Najúspešnejšia bola implementácia pravidla 1inXou vo Veľkej Británii, Nemecku, Dánku a Litve.

3.1 Veľká Británia

Princíp 1in1out bol prvýkrát predstavený vo Veľkej Británii v roku 2011, kedy krajina identifikovala existujúcu regulačnú záťaž ako bariéru ekonomického rastu. Kým 1in1out je možné považovať za stabilizačný nástroj, prijatie ráznejšieho postupu v podobe 1in2out, či dokonca 1in3out má za predpokladaný následok silný stimul na ekonomický rast. Princíp stál na troch základných pilieroch:

- každá novo navrhovaná regulácia musela mať exaktne vyčíslené čisté náklady na podnikateľské prostredie „IN“;
- vplyv musel byť odsúhlasený nezávislou inštitúciou Regulatory Policy Committee (Výbor pre regulačnú politiku);
- regulácia musela zároveň obsahovať návrh na odstránenie existujúceho zaťaženia v rovnakej výške „OUT“.

Myšlienkou opatrenia bolo zavrhnúť zaužívaný prístup vlád ovplyvňovať trh priamymi nariadeniami a stimulovať ekonomický rast len uvoľnením prostriedkov, ktoré môžu podnikateľské subjekty využiť podľa vlastného uváženia.

Navzdory tomu, že pôvodne vo Veľkej Británii zaviedli princíp iba v podobe 1in1out a úlohou regulátorov bolo iba vyváženie novoprijatých opatrení vypustením starých v rovnakej výške, za prvé dva roky (2011 – 2012) odbremenili podnikateľský sektor uvoľnením 963 miliónov libier.

Na základe pozitívnych prvotných výsledkov Veľká Británia sprísnila podmienky opatrenia a v roku 2013 zaviedla princíp 1in2out. Vláda ďalej v roku 2015 prijala zákon o malých podnikoch, podnikaní a zamestnanosti (The Small Business, Enterprise and Employment Act), ktorým zaviedla povinnosť v každom vládnom cykle definovať presné regulačné ciele zamerané na podnikateľské prostredie a priebežné plnenie dokladovať podrobnou správou. Každá správa obsahovala zoznam gestorov regulácií a ich IN a OUT balans

[11] https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/12/Feasibility-Study.pdf

za posledné obdobie, ako aj zoznam kľúčových noviel a zoznam zmien, resp. vylepšení pri aplikovaní princípu.

Napriek ambicióznemu prísľubu vlády deklarovanému v Programovom vyhlásení vlády v roku 2016 dosiahnuť rozdiel medzi IN a OUT vo výške 1 mld. libier a následnom opätovnom sprísnení podmienok na model 1in3out, aktuálne princíp postupne stráca vo Veľkej Británii prioritu. Princíp 1in3out bol vo Veľkej Británii nahradený udržiavaním dobrého podnikateľského prostredia na základe kvalitnej doložky vybraných vplyvov (RIA). Nadbytočné regulácie boli odstránené vo všetkých sektoroch a hospodárska politika Veľkej Británie sa začala orientovať na inovácie.

3.2 Nemecko

Nemecko už medzi rokmi 2006 a 2013 zredukovalo administratívne zaťaženie o 25 %, inými nástrojmi ako princíp 1inXout. Od roku 2015 pristúpili k zavedeniu princípu 1in1out, ktorý bol zameraný výlučne na podnikateľské prostredie. V rokoch 2015 – 2018 tak síce zaviedli nové regulácie v celkovej hodnote jednej miliardy eur, avšak v súčte odstránili zaťaženie vo výške až tri miliardy eur. Aj v prípade Nemecka výnimku z uplatňovania pravidla 1in1out podľa vzoru iných krajín tvorili regulácie podmienené EÚ legislatívou, pričom nemecká vláda aktívne kritizovala dosahy týchto regulácií na podnikateľov.

Nemecké pravidlo 1inXout však zahŕňa iba priebežné náklady na dodržiavanie predpisov s výnimkou tzv. jednorazových nákladov. Implementáciu koordinuje Výbor štátneho tajomníka pre znižovanie byrokracie a Národná rada pre regulačnú kontrolu overuje kvalitu odhadov nákladov poskytovaných jednotlivými ministerstvami (predkladateľmi legislatívnych materiálov) a poskytuje tak nezávislý dohľad nad kvantifikáciami regulácií.

Pravidlo 1inXout bolo v Nemecku zavedené najmä na zvýšenie povedomia regulačných orgánov o otázke nákladov na dodržiavanie predpisov tým, že zodpovednosť za výpočet nákladov a nájdenie kompenzácií majú predkladatelia legislatívnych materiálov regulujúcich podnikateľské prostredie. Perspektíva pravidla teda poskytuje administratívne stimuly na kontrolu regulačných nákladov a zároveň prijímanie „výhodnej“ regulácie.

3.3 Dánsko

Podobne ako Nemecko, aj Dánsko redukovalo administratívnu záťaž na podnikateľské prostredie ešte pred prijatím pravidla 1inXout EÚ. V Dánsku implementovali štandardný nákladový model, identifikovali veľký počet návrhov na zjednodušenie, ktoré v konečnom dôsledku znížili zaťaženie podnikateľov celkovo o 24,6 %.

V Dánsku bolo zavedené pravidlo 1in1out v roku 2012. Na implementáciu dohliadal Dánsky obchodný úrad. Pravidlo sa vzťahovalo na legislatívu a vyžadovalo, aby za každé novo-zavedené náklady bola odstránená rovnaká výška nákladov. Princíp 1in1out umožňoval kompenzáciu zrušením existujúcich predpisov, alebo zjednodušením častí existujúcich predpisov. V roku 2019 nová vláda v Dánsku zrušila implementáciu pravidla 1inXout a uviedla, že úspechom tohto princípu bolo najmä to, že sa začala venovať vyššia pozornosť administratívnej záťaži pre podnikateľov.

3.4 Litva

Litva je jedna z mála krajín EÚ, ktorá má politiku nulového rastu administratívnych/regulačných nákladov na podnikateľské prostredie, ktorá sa de facto rovná pravidlu 1in1out. Rovnako je dôležité spomenúť, že v Litve neexistujú žiadne výnimky z pravidla 1in1out, t. j. pravidlo sa vzťahuje tak na administratívnu záťaž vyplývajúcu z vnútroštátnych právnych aktov, aj na implementáciu práva EÚ.

Cieľom krajiny a jedným z kľúčových nástrojov lepšej regulácie v Litve je najmä zníženie administratívnej záťaže a odbremenenie podnikateľského prostredia od byrokracie. Predkladatelia legislatívnych materiálov sú povinní kvantifikovať nové administratívne zaťaženia a predložiť výsledky Ministerstvu hospodárstva a inovácií Litvy a následne vykonať stabilizáciu všeobecnej úrovne administratívnej záťaže v súlade s pravidlom 1in1out. Túto kompenzáciu musia vykonať do jedného roka. Celkovú úroveň administratívnej záťaže posudzuje Ministerstvo hospodárstva a inovácií Litvy a dvakrát ročne ju oznamuje vláde v podobe komplexnej správy, vrátane hodnotenia IN a OUT.

V prípade, že inštitúcie nedodržiavajú pravidlo 1in1out, Ministerstvo hospodárstva a inovácií Litvy môže prijať viacero opatrení, vrátane organizácie školení pre úrady, s cieľom posilniť schopnosť inštitúcií posudzovať administratívnu záťaž.

V roku 2018 sa uplatňovaním pravidla znížila administratívna záťaž o 103,9 mil. eur a v prvom polroku 2019 to bolo zníženie o 11,7 mil. eur. Celková skúsenosť Litvy s implementáciou pravidla 1inXout bola pozitívna a pomohla zvýšiť povedomie o potrebe znížiť administratívnu záťaž.

4 ŠTATISTIKA POSÚDENÝCH MATERIÁLOV ZA ROK 2022

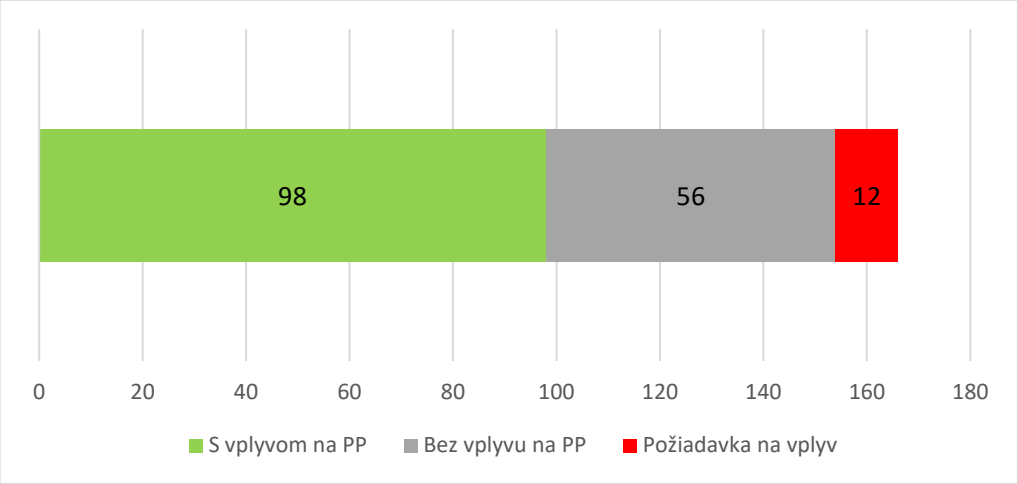
Ako už bolo viackrát uvedené, od 1. januára 2022 nadobudlo platnosť pravidlo 1in2out, kde je predkladateľ legislatívnych materiálov povinný za každé jedno euro novo-zavádzaných nákladov na podnikateľské prostredie odstrániť už existujúce náklady v dvojnásobnej výške.

Tím analytikov posudzuje legislatívne materiály v každom štádiu pripomienkového procesu v PPK, MPK a v ZP. Okrem toho je však mnoho situácií, kedy je nutné materiál posúdiť aj mimo pripomienkového procesu, ako napr. pri konzultácii s predkladateľom, ktorý má záujem o predbežné zhodnotenie správnosti vyplnenia analýzy vplyvov alebo pri kontrole materiálu, ktorý sa zaznamenáva na virtuálny účet. Do nasledujúcej štatistiky sú zahrnuté len tie materiály, ktoré boli posudzované v procesoch pripomienkového konania.

4.1 Predbežné pripomienkové konanie/Záverečné posúdenie

V rámci PPK a ZP bolo za rok 2022 **celkovo posúdených 154 legislatívnych materiálov**. Z toho 98 materiálov bolo predložených do procesu s vyznačenými vplyvmi na podnikateľské prostredie (pozitívne, negatívne alebo pozitívne aj negatívne) a 56 materiálov bolo predložených bez vplyvov na podnikateľské prostredie. Tím 1in2out identifikoval pri materiáloch bez vplyvu na podnikateľské prostredie 12 prípadov, kedy vplyvy mali byť vyznačené, ale neboli (pozri graf č. 5). Išlo o materiály predložené z MD SR (1), MF SR (1), MPRV SR (3), MŠVVŠ SR (1), MZ SR (2) a z MŽP SR (4).

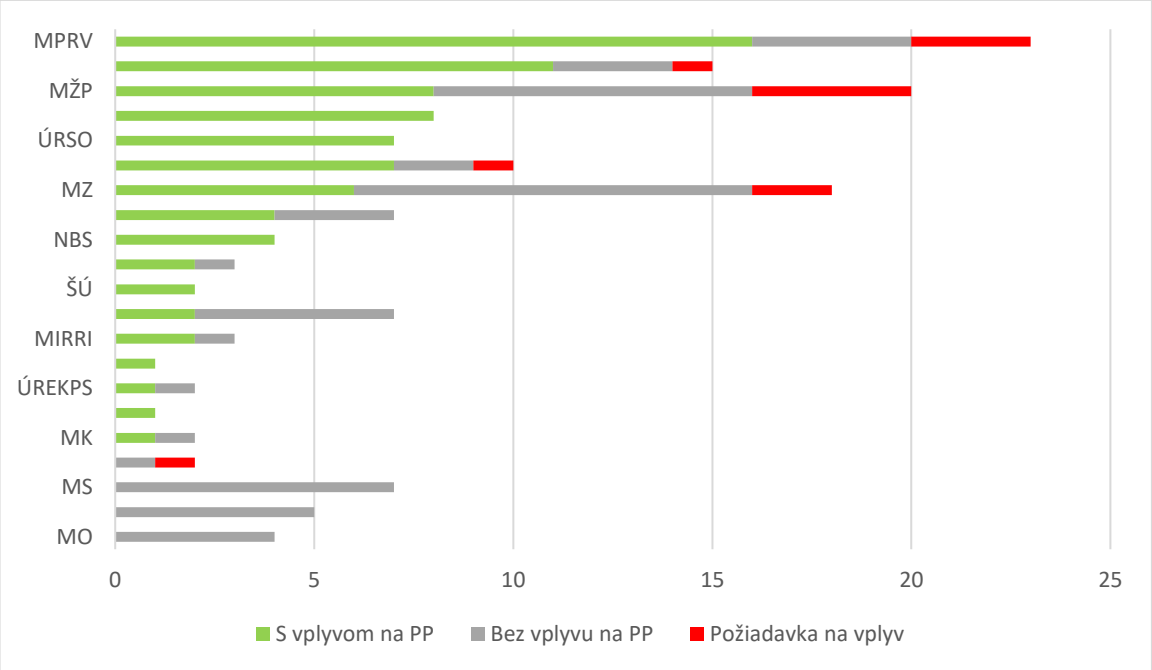
Graf č. 5 Počet predložených materiálov v rámci PPK/ZP za rok 2022 (rozlíšenie vplyvov na PP)



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

V grafe č. 6 sú uvedené počty predložených materiálov jednotlivými rezortmi do procesu PPK/ZP za rok 2022, pričom sú rozlíšené počty predložených materiálov s vyznačenými vplyvmi na podnikateľské prostredie, počty predložených materiálov bez vyznačených vplyvov na podnikateľské prostredie, z ktorých sú uvedené aj počty materiálov, pri ktorých boli vyznačené vplyvy na podnikateľské prostredie až po pripomienkovaní tímom 1in2out.

Graf č. 6 Počet predložených materiálov v rámci PPK/ZP za rok 2022 podľa jednotlivých rezortov (rozlíšenie vplyvov na PP)

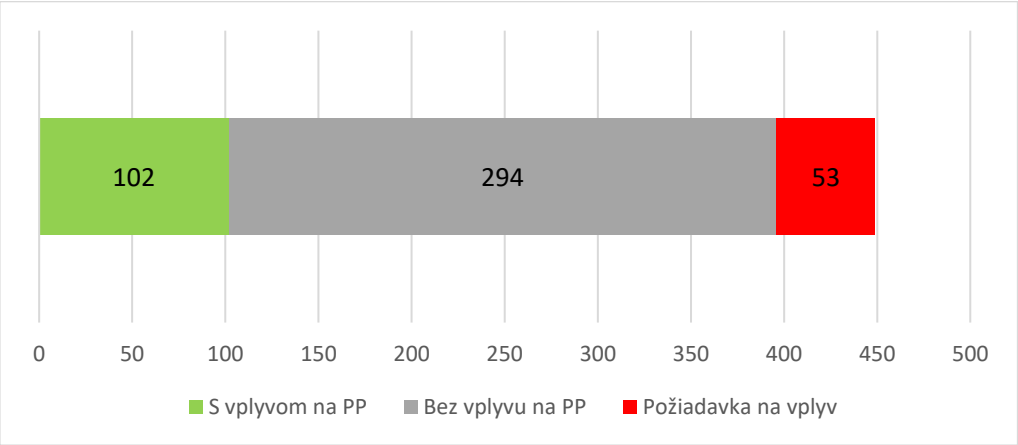


Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

4.2 Medzirezortné pripomienkové konanie

V procese MPK bolo v roku 2022 posúdených **celkovo 396 legislatívnych materiálov**, kde pri 102 materiáloch boli vyznačené vplyvy na podnikateľské prostredie (pozitívne, negatívne alebo pozitívne aj negatívne) a 294 materiálov bolo predložených bez vyznačených vplyvov na podnikateľské prostredie. Rovnako ako aj v prípade PPK/ZP aj v procese MPK tím 1in2out zaznamenal materiály, ktoré mali vplyv na podnikateľov aj napriek nevyznačeným vplyvom na podnikateľské prostredie. Uvedené sa týkalo 53 legislatívnych materiálov (pozri graf č. 7). Podľa interných štatistík najchybovejším bolo MZ SR, kde z 54 predložených legislatívnych materiálov až v 17 prípadoch bol chybne identifikovaný vplyv na podnikateľské prostredie. Následne MF SR, ktoré z 33 materiálov nesprávne identifikovalo vplyvy na podnikateľské prostredie v 7 prípadoch a MD SR, ktoré z 24 materiálov uviedlo nesprávnu identifikáciu vplyvu v 5 prípadoch.

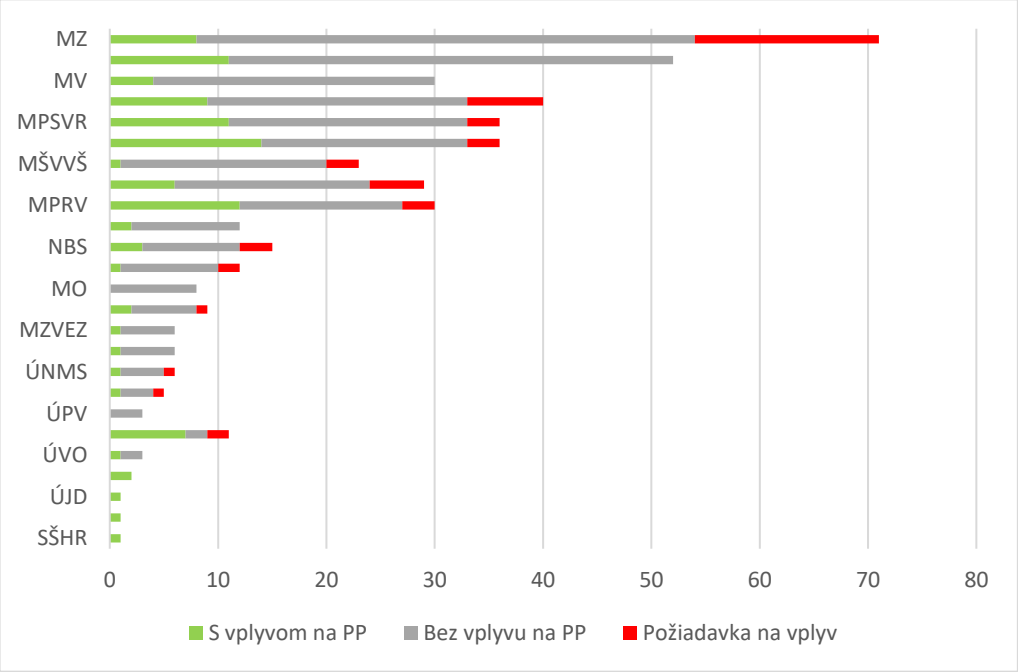
Graf č. 7 Počet predložených materiálov v rámci MPK za rok 2022 (rozlíšenie vplyvov na PP)



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 8 uvádza informácie o počtoch materiálov za jednotlivé rezorty v procese MPK, t. j. koľko materiálov bolo predložených s vyznačenými vplyvmi na podnikateľské prostredie, koľko materiálov bolo predložených bez vplyvov na podnikateľské prostredie a pri koľkých z materiálov bez vplyvov na podnikateľské prostredie boli tímom 1in2out identifikované vplyvy.

Graf č. 8 Počet predložených materiálov v rámci MPK za rok 2022 podľa jednotlivých rezortov (rozlíšenie vplyvov na PP)



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Celkovo je možné konštatovať, že priemerne 17 % legislatívnych materiálov je predložených do MPK s nesprávne identifikovanými vplyvmi na podnikateľské prostredie. Najväčší pomer materiálov predložených bez vplyvov a identifikovaných vplyvov na podnikateľské prostredie tímom 1in2out v MPK majú Ministerstvo zdravotníctva SR, Ministerstvo financií SR, Úrad pre reguláciu sieťových odvetví, Národná banka Slovenska a Národný bezpečnostný úrad, čo je približne 30 % materiálov.

4.3 Kvalita vypracovania analýz vplyvov na podnikateľské prostredie

Počas roku 2022 bola hodnotená aj kvalita vypracovania doložky a analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie (ďalej len „analýza“). Kvalita vypracovania bola od 1 – 5, kde 5 je najmenej kvalitné vypracovanie. Hodnotené materiály boli rozdelené do troch kategórií:

- materiály vo výbornej kvalite 1,00 – 1,99;
- materiály v uspokojivej, resp. menšej kvalite 2,00 – 2,99;
- materiály v nedostatočnej kvalite 3,00 – 5,00.

V prvom polroku 2022 bola zahájená testovacia fáza, ktorá sa zameriavala aj na materiály, ktoré boli predložené do legislatívneho procesu bez vplyvov na podnikateľské prostredie a tím 1in2out v nich identifikoval vplyv na podnikateľské prostredie. V takýchto prípadoch nebolo možné ohodnotiť analýzu, pretože nebola predkladateľom vypracovaná. Rovnako bola hodnotená kvalita vypracovania doložiek a analýz aj pri niektorých nelegislatívnych materiálov. V druhom polroku boli hodnotené aj legislatívne materiály, na ktoré sa vzťahoval mechanizmus.

Každý mesiac bolo priemerne vyhodnotených 8 materiálov. Pri celkovom hodnotení (vypracovanie doložky aj analýzy) bolo približne 72 % materiálov vypracovaných vo výbornej kvalite, 23 % v uspokojivej kvalite a viac ako 5 % v nedostatočnej kvalite (pozri tabuľku č. 2).

Tabuľka č. 2 Percentuálny podiel hodnotenia kvalít vypracovania doložiek a analýz

	Doložka vybraných vplyvov	Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie
Percentuálny podiel materiálov s výbornou kvalitou	56 %	60 %
Percentuálny podiel materiálov s uspokojivou kvalitou	32 %	31 %
Percentuálny podiel materiálov s nedostatočnou kvalitou	12 %	9 %

Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

5 KONZULTÁCIE

Princíp 1inXout v SR bol začiatkom roku 2022 ešte stále novinkou pre predkladateľov, aj napriek tomu, že jeho zavedenie bolo účinné od 1. júna 2021. Pri vypracovaní sprievodných dokumentov (doložky vybraných vplyvov, analýzy a kalkulačky nákladov) sa vykonávajú každoročne konzultácie s predkladateľmi legislatívnych materiálov, a zároveň je tak napĺňaný jeden z merateľných ukazovateľov implementácie 1in2out Plánu obnovy a odolnosti SR (vykonať 100 konzultácií ročne).

Konzultácie boli počas roku 2022 iniciované nielen zo strany predkladateľov, ale aj zo strany MH SR. Predkladatelia môžu požiadať o konzultácie rôznymi formami[12]: pomocou formulára, pomocou oslovenia tímu na mailovej adrese 1in2out@mhsr.sk alebo v niektorých prípadoch bol oslovený konkrétny člen z oddelenia na základe predošlej interakcie s predkladateľom.

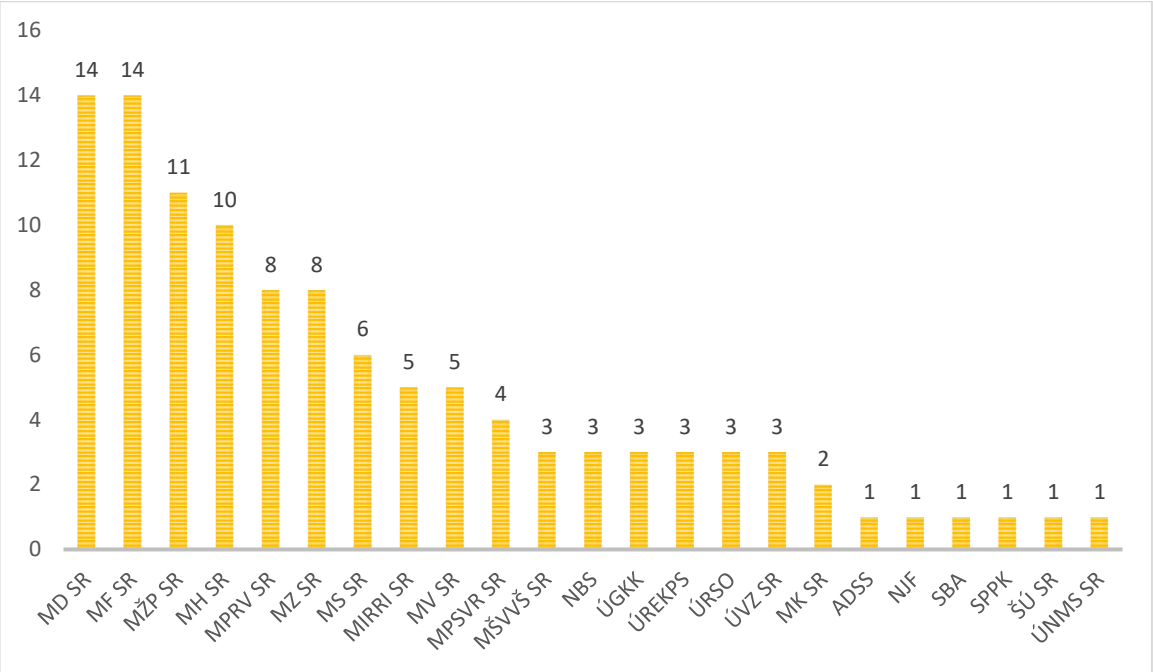
Najčastejšími predmetmi konzultácií boli:

1. vypracovanie analýzy a kalkulačky,
2. ujasnenie pripomienok uplatnených MH SR (po PPK alebo po MPK),
3. návrhy kvantifikácií/posúdenie objektívnosti kvantifikácií,
4. kontrola zapracovania pripomienok predkladateľom,
5. vypracovanie doložky,
6. individuálne vysvetlenie vypĺňania analýzy a kalkulačky,
7. objasnenie konkrétnych vplyvov na podnikateľské prostredie predkladateľom pri legislatívnych materiáloch.

Za sledované obdobie sa uskutočnilo celkovo 111 konzultácií s predkladateľmi legislatívnych a nelegislatívnych materiálov v časovom horizonte viac ako 58 hodín. Najčastejšie prebehli konzultácie s Ministerstvom financií SR a s Ministerstvo dopravy SR v počte 14 konzultácií. V grafe č. 9 sú uvedení predkladatelia a počet konzultácií za jednotlivé rezorty.

[12] https://www.mhsr.sk/podnikatelske-prostredie/virtualny-ucet-predkladatelov/konzultacie?csrt=17321066625130158987

Graf č. 9 Počet konzultácií s jednotlivými rezortmi



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Vhodným scenárom je odkonzultovanie vypracovania analýzy spolu s kalkulačkou s analytikmi z oddelenia ešte pred samotným pripomienkovým konaním. Ako príklad uvádzame predkladateľa z rezortu životného prostredia pri predkladaní návrhu vyhlášky o evidenčnej a ohlasovacej povinnosti[13], ktorý iniciatívne oslovil tím 1in2out. Týmto spôsobom môže predkladateľ zároveň eliminovať počet vznesených pripomienok v ďalšom procese k vypracovaniu analýzy alebo kalkulačky a vopred odstrániť potenciálne rozpory. Uvedenou vyhláškou sa má zabezpečiť lepšie sledovanie tokov odpadu, lepší prehľad v dátach, zníženie administratívnej záťaže a celková elektronizácia odpadového hospodárstva. Predmetom tejto konzultácie bolo zapracovanie vplyvov na podnikateľské subjekty, ktoré nakladajú s ostatným alebo nebezpečným odpadom. Predkladateľovi bol objasnený postup vykonania objektívnej kvantifikácie vplyvu týkajúcej sa elektronizácie zasielania ohlásení o vzniku odpadu. Zároveň bol tímom 1in2out identifikovaný vo vlastnom materiáli dodatočný negatívny vplyv týkajúci sa povinnosti registrácie do Informačného systému odpadového hospodárstva, ktorý bol po konzultácií doplnený do analýzy. Záverom konzultácie bolo objektívne kvantifikovanie všetkých vplyvov návrhu vyhlášky v dôsledku čoho sa v porovnaní s výškou nákladov pred konzultáciou zvýšili IN o 32 276 eur a OUT o 70 422 eur.

Ako ďalší príklad uvádzame konzultáciu opäť s Ministerstvom životného prostredia SR k návrhu vyhlášky, ktorou sa ustanovujú kritériá trvalej udržateľnosti a ciele na zníženie emisií skleníkových plynov z pohonných látok[14]. Uvedenú vyhlášku predložil predkladateľ do pripomienkového procesu bez vyznačeného pozitívneho a negatívneho vplyvu na podnikateľské prostredie. Oddelenie vznieslo zásadnú pripomienku k vyznačeniu týchto vplyvov z dôvodu zavádzania sadzobníku poplatkov na pokrytie nákladov spojených s vedením elektronickej evidencie palív v doprave. Tento sadzobník poplatkov bude platiť pre hospodárske subjekty využívajúce elektronickú evidenciu palív v doprave, ktorú vedie Slovenský hydrometeorologický ústav. Pozitívny vplyv spočíval v znížení administratívnej záťaže pre dotknuté hospodárske subjekty. V dôsledku uplatnenia zásadnej pripomienky

[13] https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/791
[14] https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/537

predkladateľ dostal nesúhlasné stanovisko komisie z PPK. Predkladateľ aj v tomto prípade iniciatívne oslovil tím 1in2out so záujmom zapracovať vznesené pripomienky s cieľom získania súhlasného stanoviska komisie z PPK. Predmetom konzultácie bolo zapracovanie vyššie uvedených vplyvov na podnikateľské prostredie a ich objektívna kvantifikácia aj na základe dát o počte dotknutých subjektov zo SHMÚ. Výsledkom konzultácie boli vyčíslené vplyvy vo výške 222 279 eur IN a 12 795 eur OUT.

6 ŠKOLENIE 1IN2OUT

Ďalším zo spomínaných merateľných ukazovateľov pravidla 1in2out je každoročne organizovať jedno školenie pre predkladateľov, ako metodická podpora pri vypracovávaní analýzy a kalkulačky. V roku 2022 sa konalo prezenčné školenie pre predkladateľov materiálov, ktorí vypracovávajú doložky a analýzy. Školenie sa konalo 15. júna 2022 a zúčastnilo sa ho 57 zástupcov jednotlivých rezortov.

Školenie bolo zamerané najmä na správne vypracovanie potrebných dokumentov: doložka vybraných vplyvov, analýza vplyvov na podnikateľské prostredie a kalkulačka nákladov.

Predkladatelia sa zaujímali prevažne o konkrétne príklady materiálov a zapracovanie novo-zavádzaných regulácií, príp. zmeny regulácií či ich zrušenie. Dôležitou súčasťou boli prípadové štúdie, ktoré podľa spätnej väzby predkladateľov boli zo školenia najviac prínosné, konkrétne to boli:

- Návrh vyhlášky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky, ktorou sa mení a dopĺňa vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 666/2005 Z. z. o Kancelárskom poriadku pre správcov v znení neskorších predpisov,
- Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Pre zlepšenie postupov a obsahu školenia bol pre účastníkov pripravený hodnotiaci dotazník, kde predkladatelia hodnotili obsah školenia, zrozumiteľnosť, dĺžku trvania, zodpovedanie otázok a prejav rečníkov za jednotlivé časti. Za každú oblasť bolo možné tieto časti ohodnotiť v piatich stupňoch: veľmi dobre, dobre, neutrálne, zle a veľmi zle.

Odpovede prevažne obsahovali hodnotenie „veľmi dobre“ a „dobre“. Pri častiach, ktoré boli zhodnotené ako „zle“, resp. „veľmi zle“ boli iniciatívne oslovení konkrétni hodnotiaci a ich otázky boli zodpovedané individuálne. Niektorá spätná väzba bola však poskytnutá aj ústne po skončení školenia a v konečnom dôsledku môžeme považovať školenie za úspešné.

7 VIRTUÁLNE ÚČTY

S cieľom zabezpečiť evidenciu zavedených a odstránených regulácií je každému predkladateľovi zriadený tzv. virtuálny účet regulácií. Správcom virtuálnych účtov je MH SR, ktoré ich na mesačnej báze aktualizuje na svojom webovom sídle. Virtuálne účty obsahujú údaje zaslané predkladateľmi podľa bodov 6.7 a 6.8 aktualizovanej Jednotnej metodiky.

MH SR zriadilo dva druhy virtuálnych účtov. Vo **finálnom** virtuálnom účte regulácií sú zverejnené tie právne predpisy, ktoré majú ukončený legislatívny proces, boli vyhlásené v Zbierke zákonov a predkladateľ si splnil povinnosť vyplývajúcu z bodu 6.7 Jednotnej metodiky a zaslal aktuálnu časť 3.1 analýzy, prípadne bol na to upozornený. V **predbežnom** virtuálnom účte regulácií sú zverejnené právne predpisy, ktoré boli predmetom pripomienkového procesu a zavádzali alebo odstraňovali náklady týkajúce sa pravidla 1in2out. Tieto právne predpisy sa však zatiaľ nachádzajú len v predbežnom virtuálnom účte, pretože pri daných materiáloch ešte prebieha legislatívny proces alebo si predkladateľ zatiaľ nesplnil svoju povinnosť zaslať aktualizovanú časť 3.1 analýzy. Mnohé z nich nemajú kvantifikované náklady na podnikateľské prostredie, hoci takéto náklady zakladajú, prípadne kvantifikované náklady sú častokrát podhodnotené alebo nadhodnotené. Pre každého predkladateľa je zriadený osobitný virtuálny účet.

Zoznam predkladateľov:

- ministerstvá;
- ostatné ústredné orgány štátnej správy: PMÚ, ŠÚ, ÚGKK, ÚJD, ÚNMS, ÚVO, ÚPV, SŠHR, NBÚ;
- Úrad vlády SR (podpredseda vlády SR pre legislatívu);
- Úrad na ochranu osobných údajov;
- Generálna prokuratúra;
- Najvyšší kontrolný úrad;
- Národná banka Slovenska;
- Sociálna poisťovňa;

Samostatný virtuálny účet je zriadený i pre NR SR/ poslanecké návrhy zákonov, ktorý je súčasťou excelovského súboru k virtuálnym účtom. Na tomto samostatnom virtuálnom účte vedie MH SR len tie poslanecké návrhy zákonov, ktoré mali nesúhlasné stanovisko od predkladateľa určeného Úradom vlády SR. Povinnosť kompenzovať náklady zavádzané poslaneckými návrhmi zákonov však nebude mať NR SR, ale predkladateľ určený v zmysle čl. 31 Legislatívnych pravidiel vlády SR (viď bod 6.8 aktualizovanej Jednotnej metodiky).

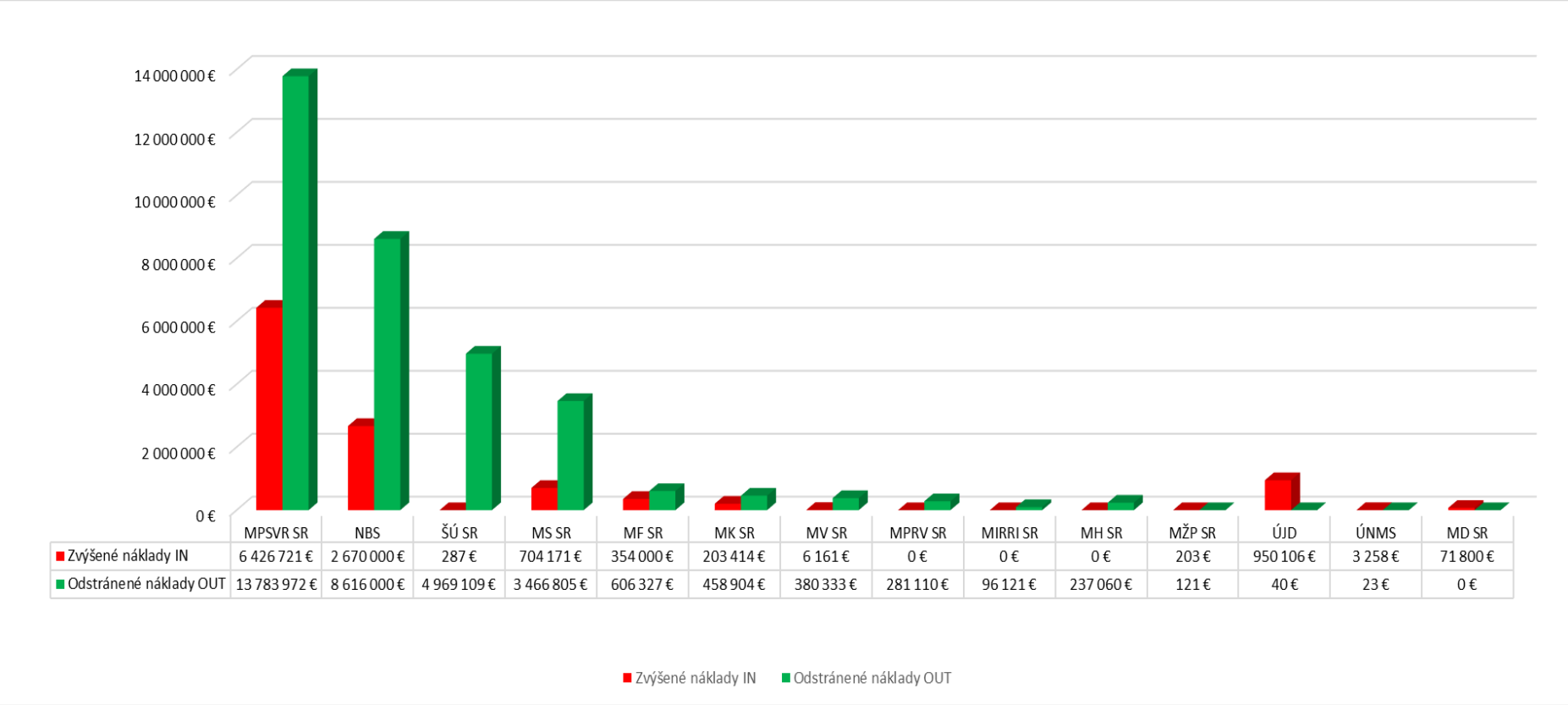
7.1 Finálny virtuálny účet

Finálny virtuálny účet obsahuje právne predpisy, na ktoré sa vzťahuje pravidlo 1in2out a zároveň majú ukončený legislatívny proces a boli vyhlásené v Zbierke zákonov. Finálny virtuálny účet obsahuje len tie právne predpisy, pri ktorých si predkladateľ splnil povinnosť vyplývajúcu z bodu č. 6.7 Jednotnej metodiky a zaslal aktuálnu časť 3.1 analýzy, prevažne po komunikácií a upozornení od MH SR.

K 1. januáru 2023 je na finálnom virtuálnom účte 30 právnych predpisov. Výška zavedených nákladov (IN) predstavuje 11 390 121 eur a odstránených nákladov (OUT) 32 895 925 eur. Graf č. 10 ukazuje celkovú výšku zavedených odstránených nákladov na podnikateľské prostredie zverejnených na finálnom virtuálnom účte všetkými ministerstvami a úradmi od zavedenia reformy 1in2out a graf č.11 počty legislatívnych materiálov na finálnom

virtuálnom účte za jednotlivé ministerstvá a úrady. Počas sledovaného obdobia malo najväčší počet materiálov na virtuálnom účte MPSRV SR, MF SR, MS SR a MV SR.

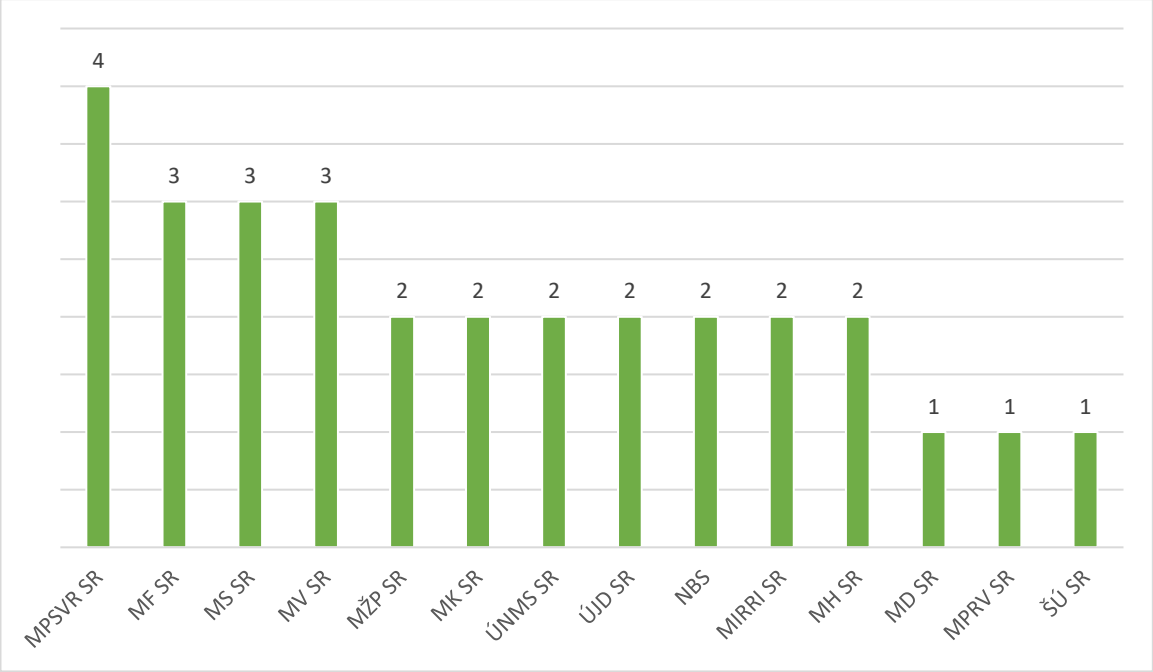
Graf č. 10 Výška zavedených a odstránených nákladov na PP od zavedenia reformy 1in2out



	MPSVR SR	NBS	ŠÚ SR	MS SR	MF SR	MK SR	MV SR	MPRV SR	MIRRI SR	MH SR	MŽP SR	ÚJD	ÚNMS	MD SR
Zvýšené náklady IN	6 426 721 €	2 670 000 €	287 €	704 171 €	354 000 €	203 414 €	6 161 €	0 €	0 €	0 €	203 €	950 106 €	3 258 €	71 800 €
Odstránené náklady OUT	13 783 972 €	8 616 000 €	4 969 109 €	3 466 805 €	606 327 €	458 904 €	380 333 €	281 110 €	96 121 €	237 060 €	121 €	40 €	23 €	0 €

Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 11 Počet legislatívnych materiálov na finálnom virtuálnom účte

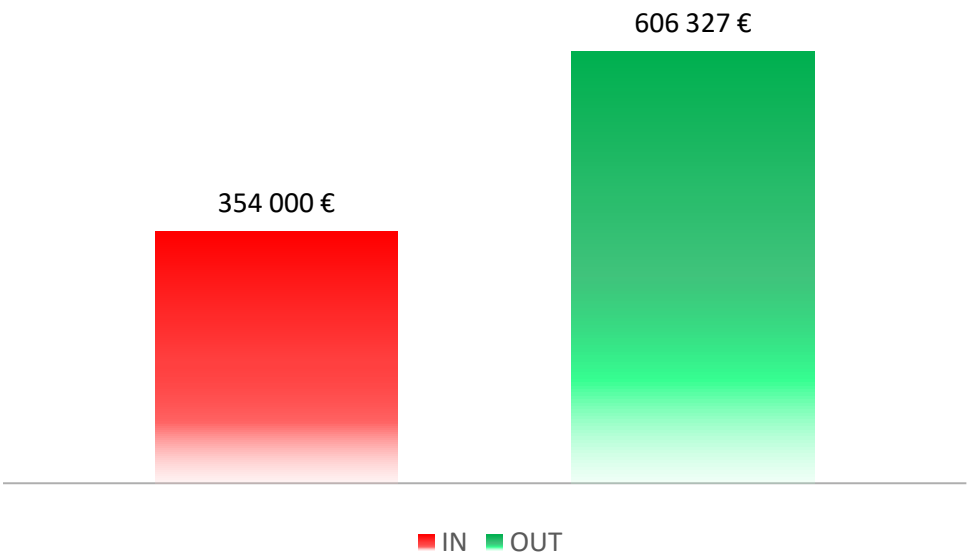


Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

7.1.1 Virtuálny účet jednotlivých rezortov

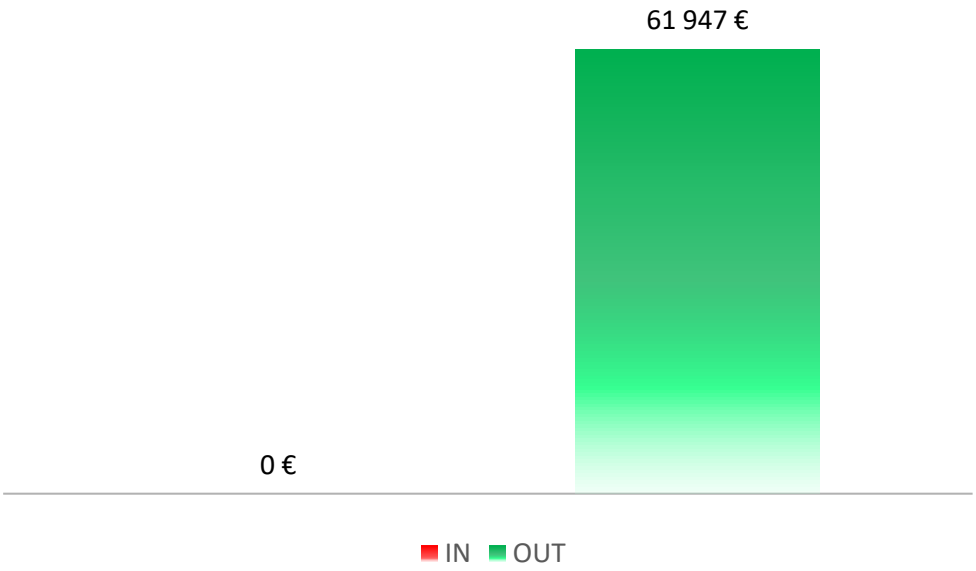
Grafy č. 12 až 25 zobrazujú celkovú výšku zavedených a odstránených nákladov jednotlivo za ministerstvá a úrady, ktoré majú na finálnom virtuálnom účte vedené právne predpisy, na ktoré sa vzťahuje princíp 1in2out a zároveň si splnili povinnosť v zmysle bodu 6.7 Jednotnej metodiky.

Graf č. 12 Virtuálny účet Ministerstva financií SR



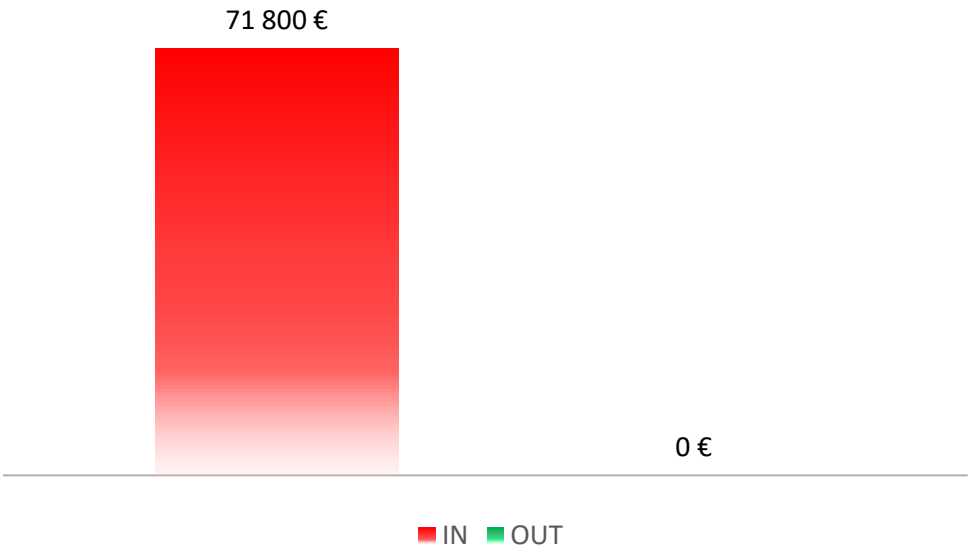
Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 13 Virtuálny účet Ministerstva hospodárstva SR



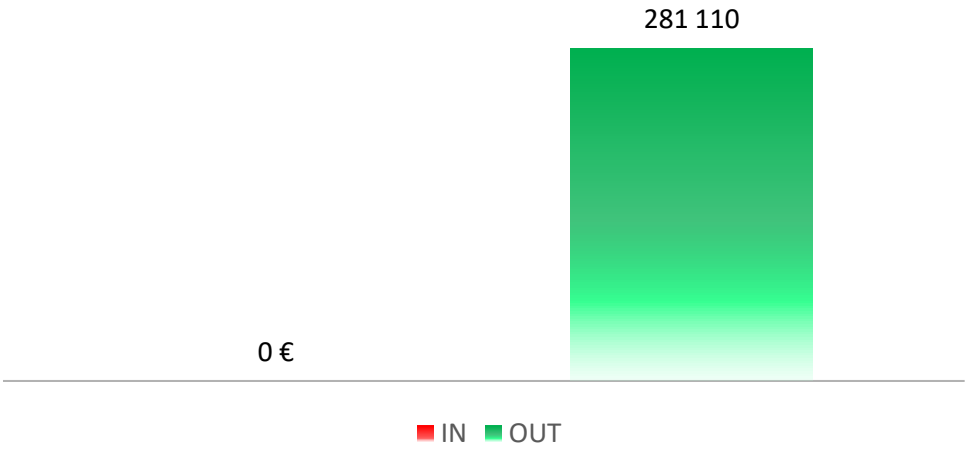
Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 14 Virtuálny účet Ministerstva dopravy SR



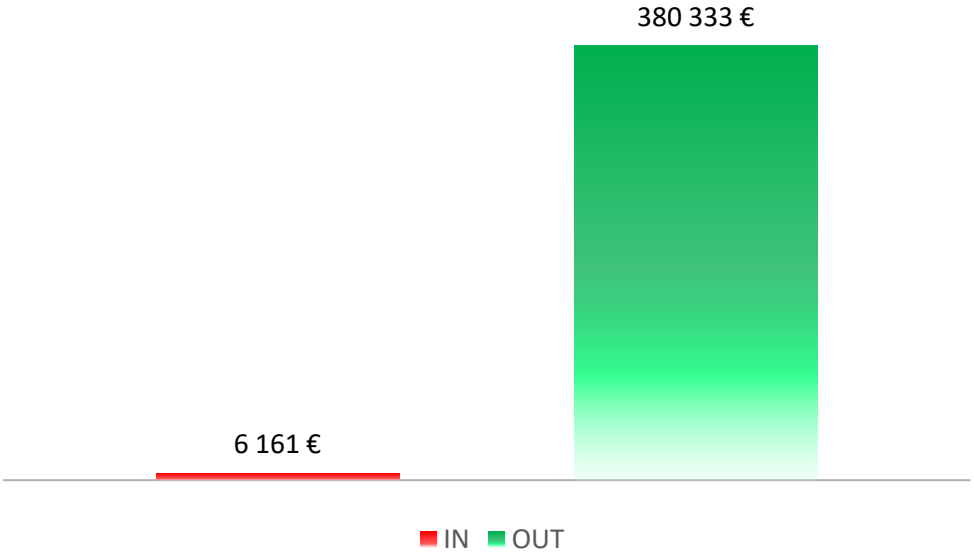
Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 15 Virtuálny účet Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR



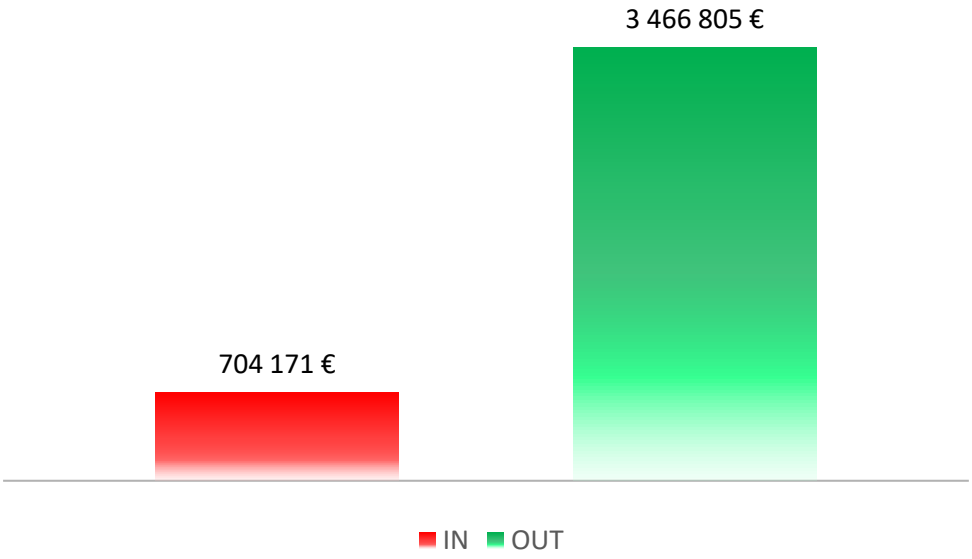
Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 16 Virtuálny účet Ministerstva vnútra SR



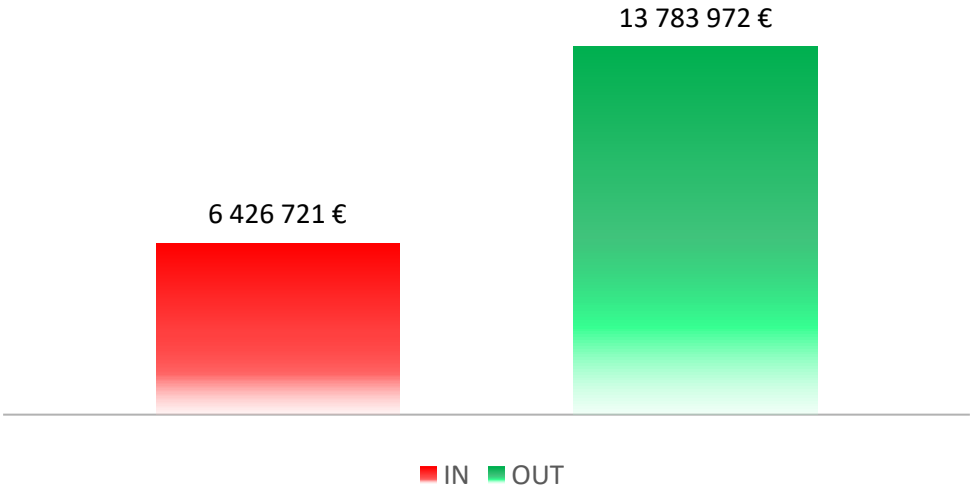
Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 17 Virtuálny účet Ministerstva spravodlivosti SR



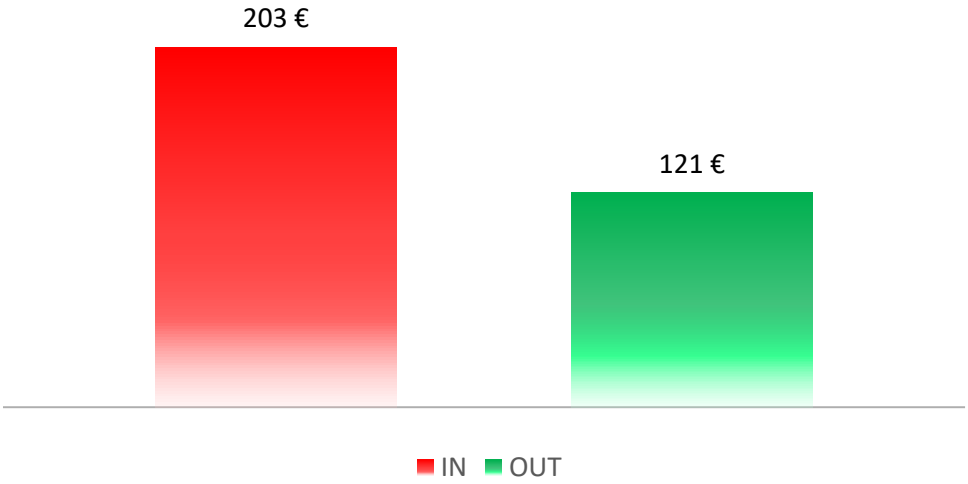
Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 18 Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR



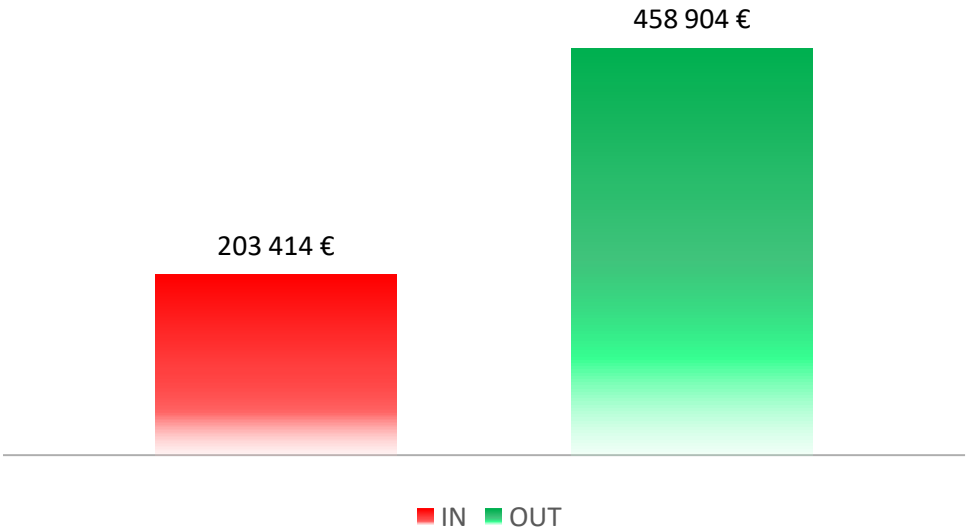
Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 19 Virtuálny účet Ministerstva životného prostredia SR



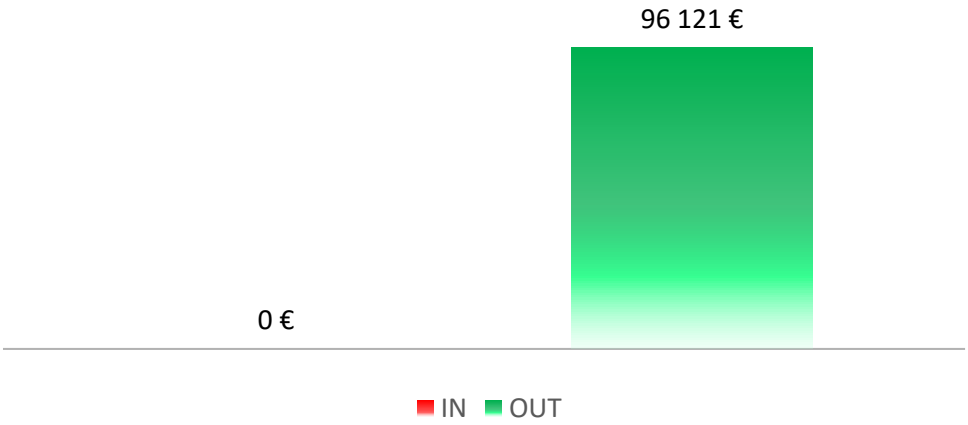
Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 20 Virtuálny účet Ministerstva kultúry SR



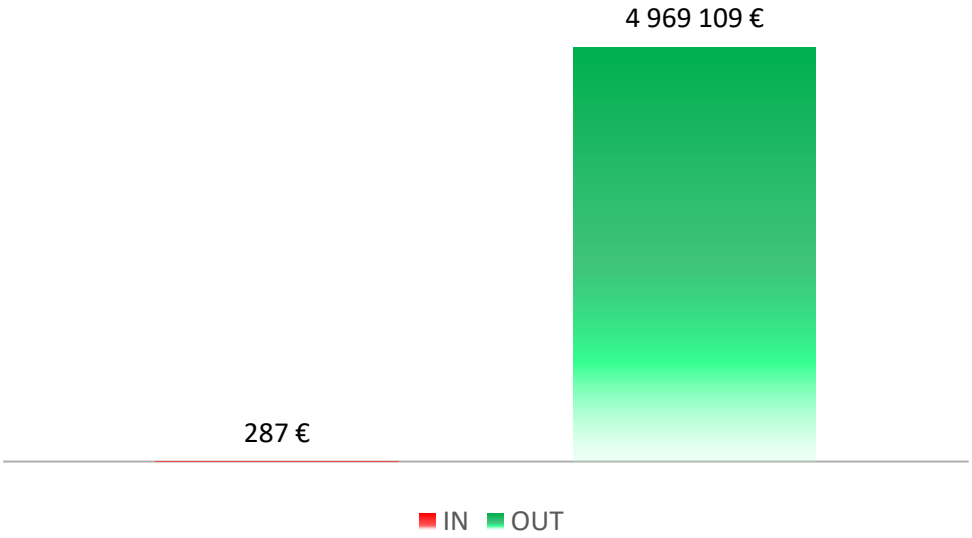
Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 21 Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR



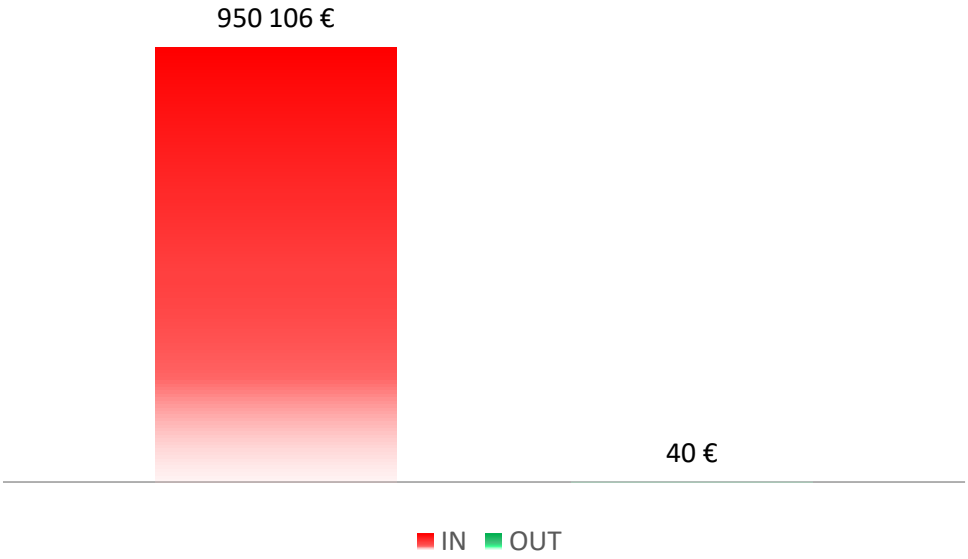
Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 22 Virtuálny účet Štatistického úradu SR



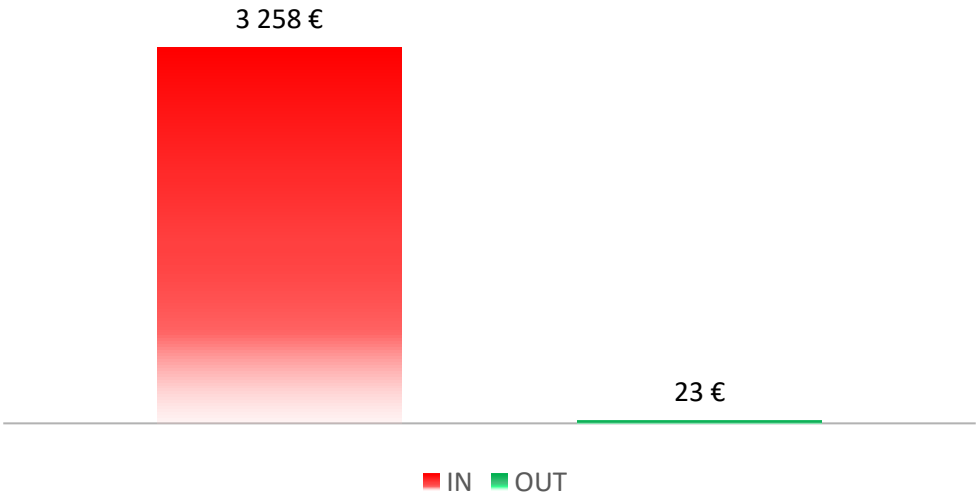
Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 23 Virtuálny účet Úradu jadrového dozoru SR



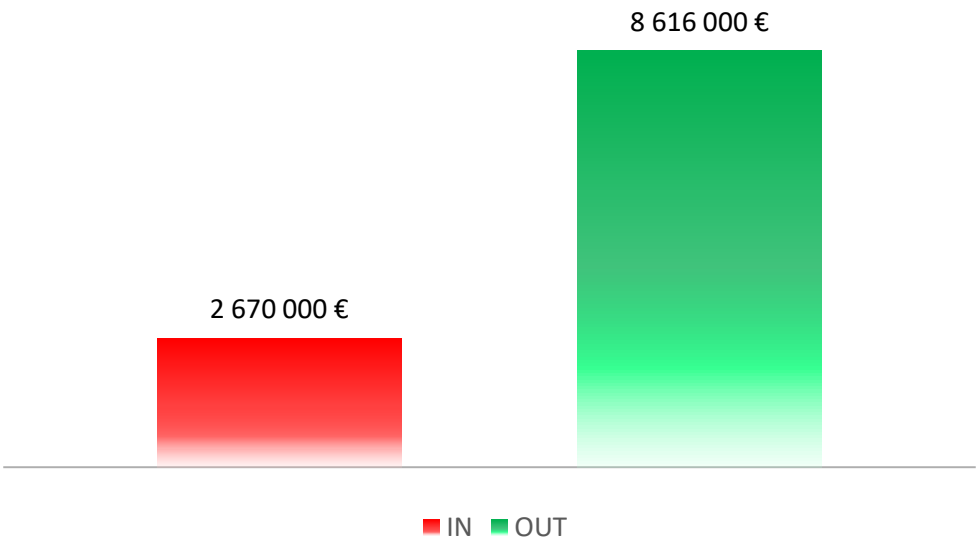
Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 24 Virtuálny účet Úradu pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctva SR



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 25 Virtuálny účet Národnej banky Slovenska



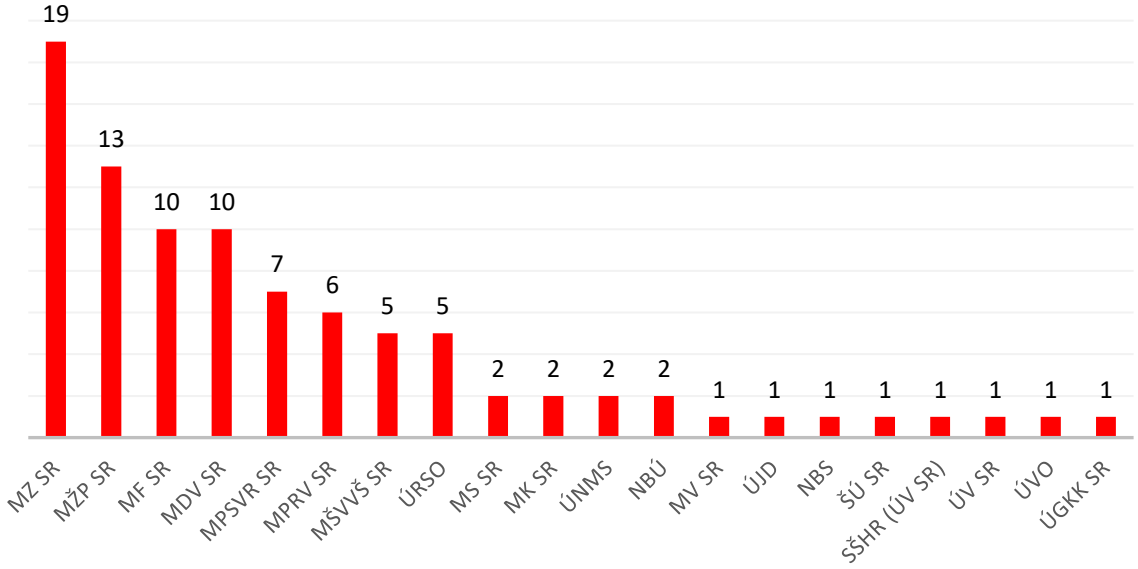
Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

7.2 Predbežný virtuálny účet

Predbežný virtuálny účet obsahuje právne predpisy, na ktoré sa vzťahuje pravidlo 1in2out, ale ešte nemajú ukončený legislatívny proces, prípadne predkladateľ ešte nezaslal aktuálnu časť 3.1 analýzy. Nakoľko pri právnych predpisoch, ktoré sú obsahom predbežného virtuálneho účtu môže dôjsť v ďalšom legislatívnom procese k zmene, ktorá by ovplyvnila výsledné vplyvy na podnikateľské prostredie, evidujeme právne predpisy v podobe, v akej boli predložené do MPK.

K 1. januáru 2023 je na predbežnom virtuálnom účte vedených 91 právnych predpisov. Odhad výšky zavádzaných nákladov (IN) je vo výške 13 155 524 eur a odstraňovaných nákladov (OUT) 128 288 137 eur. Avšak je nutné konštatovať, že len približne $^{1}/_{3}$ z týchto právnych predpisov mala kvantifikované náklady, čo znamená, že výška zavádzaných a odstraňovaných nákladov na predbežnom virtuálnom účte nie je finálna. Zároveň výška kvantifikovaných nákladov k právnym predpisom na predbežnom virtuálnom účte nie je mnohokrát kvantifikovaná objektívne, resp. dostatočne kvalitne, následkom čoho v mnohých prípadoch analytici tímu 1in2out uskutočňujú kontrolu analýz pred zapísaním materiálov na virtuálny účet, no zároveň za účelom, čo najpresnejšieho odhadu vyčíslenia všetkých nákladov, ktoré tieto predpisy v ex-ante fáze zakladajú alebo odstraňujú, uskutočňujú prekonzultovanie analýzy a jednotlivých kvantifikácií s daným rezortom.

Graf č. 26 Počet legislatívnych materiálov na predbežnom virtuálnom účte



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 27 dokumentuje počty legislatívnych materiálov na predbežnom virtuálnom účte jednotlivo za ministerstvá a úrady, ktoré majú v legislatívnom procese právne predpisy, na ktoré sa vzťahuje princíp 1in2out, resp. sa očakáva splnenie si ich povinnosti v zmysle bodu 6.7 Jednotnej metodiky, následkom čoho bude doplnený finálny virtuálny účet o ďalšie právne predpisy.

7.3 Zhodnotenie výsledkov na virtuálnom účte.

V nasledujúcej časti zhodnotíme stav plnenia reformy 1in2out k 1. januáru 2023 vzhľadom na aktuálny stav na finálnom virtuálnom účte. Rovnako v tejto časti je potrebné uviesť, že výška zavedených a odstránených nákladov na podnikateľské prostredie vedená na finálnom virtuálnom účte je priamo ovplyvnená súčinnosťou predkladateľov v zmysle plnenia povinnosti podľa bodu 6.7 Jednotnej metodiky. Z dôvodu nesplnenia si povinnosti predkladateľov v zmysle tohto bodu sa na finálnom virtuálnom účte nenachádzajú všetky právne predpisy, ktoré boli vyhlásené v Zbierke zákonov SR a vzťahoval sa na ne princíp 1in2out v roku 2021 a 2022. Aj keď v súčasnosti je stav virtuálneho účtu v pomere 1:2,9, nemožno konštatovať, že v kontrolnom období od 1. júna 2021 do 1. januára 2023 bola podnikateľom trojnásobne znížená administratívna záťaž.

Právne predpisy, ktoré boli zverejnené na finálnom virtuálnom účte sú v pomere 1:2,9. To znamená, že zvýšenie nákladov o 1 euro bolo kompenzované 2,90 eurami. Z tohto pohľadu možno konštatovať, že reforma 1in2out ide vyššou rýchlosťou ako bol predpoklad. Je možné predpokladať, že tento trend sa udrží aj v ďalšom období pri postupnom dopĺňaní finálneho virtuálneho účtu.

Graf č. 27 Stav finálneho účtu k 1. januáru 2023

Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Nasledujúca časť detailnejšie hodnotí dodržiavanie pravidla 1in2out ministerstvami a úradmi počas kontrolného obdobia. Byrokraciu podnikateľským subjektom najviac znižoval ŠÚ SR, NBS a MS SR. Naopak podľa právnych predpisov zverejnených na finálnom virtuálnom účte najviac zaťažil sektor podnikania ÚJD SR, MD SR a MF SR (pozri tabuľku č. 3). V konečnom dôsledku je možné konštatovať, že 5 z 14 predkladateľov v kontrolnom období od 1. júna 2021 do 1. januára 2023 nedodržalo princíp 1in2out na základe právnych predpisov zverejnených na virtuálnom účte.

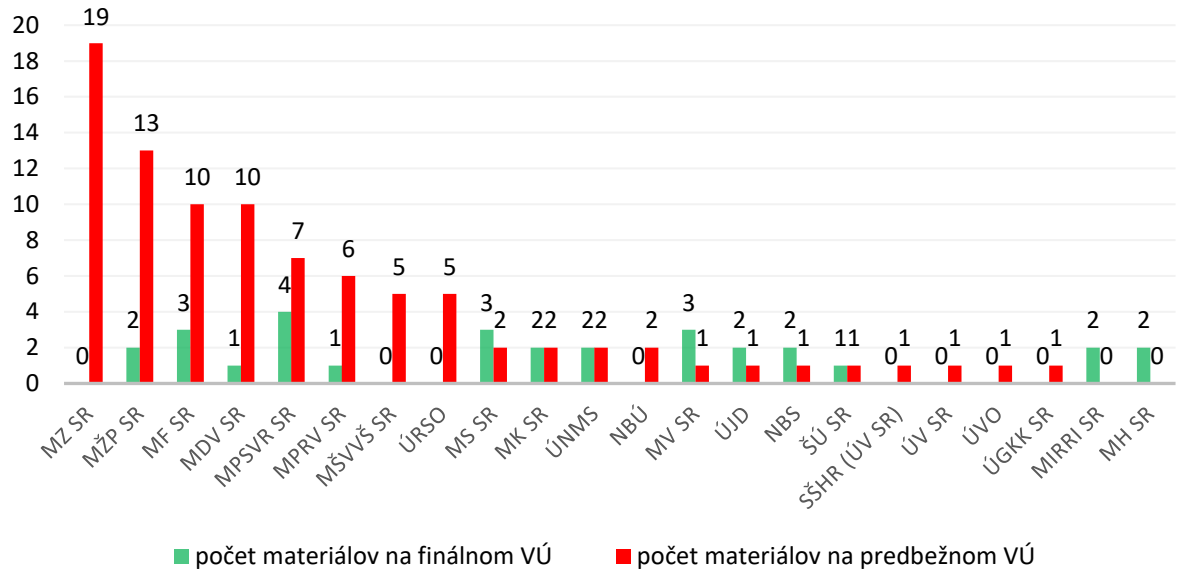
Tabuľka č. 3 Prehľad povinnosti plnenia 1in2out podľa jednotlivých rezortov

Predkladateľ	Celkové IN	Celkové OUT	Bilancia pravidla 1in2out
ŠÚ SR	**287 €**	**4 969 109 €**	4 968 535 €
NBS	**2 670 000 €**	**8 616 000 €**	3 276 000 €
MS SR	**704 171 €**	**3 466 805 €**	2 058 463 €
MPSVR SR	**6 426 721 €**	**13 783 972 €**	930 531 €
MV SR	**6 161 €**	**380 333 €**	368 011 €
MPRV SR	**0 €**	**281 110 €**	281 110 €
MH SR	**0 €**	**237 060 €**	237 060 €
MIRRI SR	**0 €**	**96 121 €**	96 121 €
MK SR	**203 414 €**	**458 904 €**	52 076 €
MŽP SR	**203 €**	**121 €**	-285 €
ÚNMS SR	**3 258 €**	**23 €**	-6 493 €
MF SR	**354 000 €**	**606 327 €**	-101 673 €
MD SR	**71 800 €**	**0 €**	-143 600 €
ÚJD SR	**950 106 €**	**40 €**	-1 900 172 €

Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Graf č. 29 znázorňuje porovnanie počtu právnych predpisov, na ktoré sa vzťahuje mechanizmus 1in2out na predbežnom a finálnom virtuálnom účte. Z iného pohľadu tento graf znázorňuje ministerstvá alebo úrady, ktoré predkladajú najviac právnych predpisov s vplyvom na podnikateľské prostredie.

Graf č. 28 Počet legislatívnych materiálov na finálnom a predbežnom virtuálnom účte



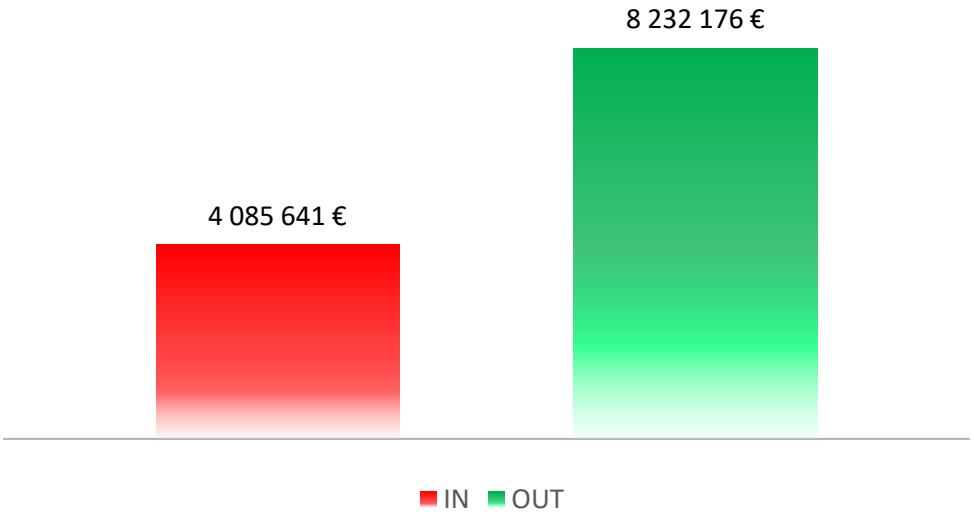
Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Na základe grafu č. 28 je možné konštatovať, že v kontrolnom období predložilo do legislatívneho procesu najviac právnych predpisov s vplyvom na podnikateľské prostredie MZ SR. Ďalej nasleduje MŽP SR a MF SR. Graf zároveň indikuje predkladateľov, ktorí si plnia vo vyššej miere povinnosť v zmysle bodu 6.7 Jednotnej metodiky.

7.4 Správne vypracovaný legislatívny materiál v súlade s princípom 1in2out

Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny SR predložilo do MPK materiál s názvom „*Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony*“, ktorý je plne v súlade s princípom 1in2out. Táto novelizácia zákona o sociálnom poistení obsahuje viacero vplyvov na podnikateľské prostredie. Avšak nie na všetky sa zároveň vzťahuje princíp 1in2out. Náklady, na ktoré sa vzťahoval mechanizmus dosiahli výšku 4 085 641 eur (IN) a 8 232 176 eur (OUT). Medzi regulácie s najvýznamnejším vplyvom patrili zavedenie ePN, čo malo za následok zníženie administratívy zamestnávateľov vo výške 3,9 mil. eur alebo zrušenie povinnosti vystavovania, vypĺňania a odosielania papierovej formy dočasnej PN – 1,7 mil. eur OUT. Na základe kvality vypracovania analýzy je možné konštatovať, že predkladateľ identifikoval všetky vplyvy predmetnej novely zákona o sociálnom poistení na podnikateľské prostredie, objektívne ich kvantifikoval pomocou dát zo Sociálnej poisťovne a zároveň uviedol potrebné doplňujúce informácie, ktoré boli nápomocné pri kontrole spôsobu a správnosti výpočtu.

Graf č. 29 Bilancia 1in2out pri novele zákona o sociálnom poistení



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík

Elektronické potvrdzovanie dočasnej pracovnej neschopnosti a zmeny súvisiace s jej zavedením

Od 1. júna 2022 sa postupne zavádzalo elektronické potvrdzovanie dočasnej pracovnej neschopnosti tzv. ePN. Celý proces potvrdzovania dočasnej pracovnej neschopnosti (ďalej len „DPN“) od jej vzniku až po jej ukončenie je v čo najväčšej možnej miere realizovaný elektronickým spôsobom, čím sa postupne nahradilo používané papierové 5-dielne tlačivo. Zavedenie ePN prináša významné zníženie administratívnej záťaže pre poistencov, poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, zamestnávateľov ako aj pre Sociálnu poisťovňu.

Pre aplikačnú prax to znamená, že po potvrdení DPN poistenca sa údaje z ambulantného softvéru poskytovateľa zdravotnej starostlivosti prenesú do eZdravia, odkiaľ sú prostredníctvom Národného centra zdravotníckych informácií (ďalej len „NCZI“) prenesené do informačného systému Sociálnej poisťovne a v prípade, ak ide o zamestnanca, je údaj o DPN automaticky zaslaný aj jeho zamestnávateľovi.

Za žiadosť o nemocenské sa považuje elektronické potvrdenie vzniku DPN ošetrujúcim lekárom. V prípade zamestnanca sa dávkové konanie o nemocenskom začne iba v prípade, ak DPN trvá viac ako 10 dní, alebo ak počas týchto 10 dní zamestnancovi zaniklo nemocenské poistenie a DPN trvá aj naďalej. Poistenec pri prvej DPN zaznamenanej v systéme elektronického zdravotníctva oznamuje Sociálnej poisťovni spôsob poukazovania dávky, t. j. číslo účtu v banke alebo adresu, na ktorú sa mu má poukazovať nemocenské/úrazový príplatok, resp. následnú zmenu miesta výplaty. Toto oznamovanie sa však nevzťahuje na zamestnanca, ktorému je mzda vyplácaná na bankový účet. Povinnosť nahlásiť číslo účtu zamestnanca má v takomto prípade zamestnávateľ.

Okrem iného v súvislosti so zavedením ePN zaniká samostatne zárobkovo činnej osobe povinnosť oznamovať Sociálnej poisťovni po uplynutí 52 týždňov trvania DPN vznik prerušenia povinného poistenia, a po jej ukončení, zánik prerušenia. Vznik a zánik prerušenia povinného poistenia jej v prípade ePN oznámi Sociálna poisťovňa. Povinnosť samostatne zárobkovo činnej osoby oznámiť prerušenie povinného poistenia z dôvodu DPN zostáva zachovaná v prípade, ak bude deklarovaná papierovým tlačivom.

Zaniká aj povinnosť zamestnávateľa oznamovať Sociálnej poisťovni prerušenie povinného poistenia zamestnanca, ak DPN zamestnanca je zaznamenaná v systéme elektronického zdravotníctva. Vznik prerušenia povinného poistenia zamestnanca po uplynutí 52 týždňov trvania takej DPN, a zánik tohto prerušenia, oznámi zamestnávateľovi Sociálna poisťovňa. Povinnosť zamestnávateľa oznámiť Sociálnej poisťovni prerušenie povinného poistenia zamestnanca z dôvodu DPN zostáva zachovaná v prípade, ak bude deklarovaná papierovým tlačivom.

Pre uľahčenie zavedenia ePN bol v prechodnom období od 1. júna 2022 do 31. mája 2023 v platnosti duálny systém potvrdzovania DPN. To znamená, že až do 31. mája 2023 môže všeobecný lekár, lekár so špecializáciou v špecializačnom odbore gynekológia a pôrodníctvo, lekár zdravotníckeho zariadenia ústavnej starostlivosti vystavovať potvrdenie o DPN buď elektronicky alebo papierovo. Od 1. júna 2023 už je pre všeobecného lekára, lekára so špecializáciou v špecializačnom odbore gynekológia a pôrodníctvo, lekára zdravotníckeho zariadenia ústavnej starostlivosti vystavovanie ePN povinné, s výnimkou, ak z preukázateľne objektívnych príčin nie je možné, aby lekár vytvoril elektronický záznam. Od roku 2024 bude pre všetkých lekárov v príslušných špecializačných odboroch vystavovanie ePN povinné.

Súčasťou tejto novely boli aj negatívne vplyvy na podnikateľské prostredie, ktoré priamo nadväzujú na zavedenie ePN, a na ktoré sa vzťahuje pravidlo 1in2out. Ide napríklad o náklady na úpravu informačných systémov poskytovateľov zdravotnej starostlivosti alebo zasielanie bankových údajov poistenca Sociálnej poisťovne spolu s informáciami o poslednom dátume výkonu práce. Pri kvantifikáciách výpočtu nákladov poskytovateľov zdravotnej starostlivosti predkladateľ vychádzal z údajov NCZI a pri výpočte administratívnych povinnosti uvažoval s tým, že každý zamestnávateľ bude nahlasovať DPN v priemere 4x ročne.

K neodmysliteľnej súčasti analýzy patrí aj bod týkajúci sa vyhodnotenia konzultácií s podnikateľským prostredím pred PPK, ktorý zároveň zvyšuje transparentnosť legislatívneho procesu. V tejto časti sa uvádzajú informácie ako: forma konzultácií, termín, zoznam účastníkov, hlavné témy konzultácií a ich závery. Predkladatelia vo väčšine prípadov nezvyknú iniciovať tento druh konzultácií. V tomto prípade predkladateľ oslovil zástupcov podnikateľských subjektov prostredníctvom MH SR. V rámci konzultácií prebehli osobné stretnutia so zástupcami podnikateľského prostredia, poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti a ďalšími relevantnými subjektmi. Osobná forma konzultácií bola preferovaná z dôvodu, že poskytuje najlepší priestor pre interakciu a podrobnú diskusiu. V rámci konzultácií bola riešená takmer výhradne právna úprava zavedenia ePN. Odborná diskusia prispela k nastaveniu kompromisnej právnej úpravy, ktorej cieľom bolo predovšetkým znížiť administratívnu záťaž zamestnávateľov, poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a v neposlednom rade aj pacientov. Zúčastnení zástupcovia podnikateľského prostredia ocenili zavedenie ePN v navrhovanej podobe.

8 ČASTÉ CHYBY PREDKLADATEĽOV A NÁVRHY NA ZLEPŠENIE

Od nadobudnutia účinnosti aktualizovanej Jednotnej metodiky 1. júna 2021, tím 1in2out identifikoval počas posudzovania materiálov niektoré nedostatky, ktoré sa častejšie opakovali pri spracovaní legislatívnych materiálov z pohľadu vplyvov na podnikateľské prostredie.

8.1 Chyby predkladateľov

Pri predkladaní materiálov najčastejšie nastáva problém **nevyznačenia vplyvov na podnikateľské prostredie**. Týka sa to nielen novo-zavádzaných regulácií, ale aj zmien, resp. odstránenia už existujúcich regulácií. V daných prípadoch sa hovorí o zvyšovaní, resp. znižovaní záťaže na podnikateľské prostredie. Problém nastáva v prípade, ak predkladatelia tieto vplyvy vôbec neurčia, alebo určia iba časť z nich. Preto tím 1in2out má snahu vplyvy s predkladateľom odkonzultovať a poskytnúť metodickú podporu nielen pri vypracovaní samotnej analýzy a kalkulačky, ale aj pri určení konkrétnych vplyvov na podnikateľské prostredie. Po konzultácii alebo vznesení pripomienok k predkladanému legislatívnemu materiálu sú predkladateľom vplyvy určené, spracované do analýzy a pokiaľ je možné vplyvy kvantifikovať, je vypracovaná aj kalkulačka. Zároveň zriedkavo nastávajú aj situácie, kedy predkladatelia zámerne nevyznačia vplyvy na podnikateľské prostredie s cieľom predložiť materiál priamo do MPK, čím majú snahu skrátiť si legislatívny proces. Kvalita posudzovania vplyvov v ex-ante fáze má stále svoje nedostatky. Príkladom jedného z nich je sledovanie predovšetkým vlastných cieľov predkladateľov pri tvorbe právnych predpisov, neuvedomovanie si dosahov navrhovaných zmien v širšom kontexte, konkrétne vplyvov na podnikateľské prostredie.

Vláda SR sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala, že hospodársko-politické rozhodnutia bude prijímať na základe faktov a dát tzv. evidence based policy. Aj napriek tomu častou chybou predkladateľov je **absencia kvantifikácií**. Mnohokrát je však dôsledkom chýbajúcich databáz dotknutých subjektov. V týchto prípadoch je predkladateľovi navrhnuté využitie modelového príkladu na počet subjektov odhadnutých v percentuálnej rovine. Pokiaľ existuje databáza o počte dotknutých subjektov kvantifikácia vplyvov je jednoduchšia, presnejšia a objektívnejšia. V mnohých prípadoch sú predkladatelia neochotní získavať relevantné dáta na výpočet vplyvov navrhovaných zmien. Negatívom je aj nedostatočná kooperácia analytických útvarov s tvorcami politík, ktorá by mohla viesť k zvýšeniu kvality predkladaných materiálov do legislatívneho procesu.

V prípade, že sú uvedené kvantifikácie vplyvov regulácií na podnikateľské prostredie, môže vzniknúť nadväzujúci problém, t. j. **podhodnotenie či nadhodnotenie nákladov** zvyšujúcich, resp. znižujúcich záťaž na podnikateľské prostredie. V daných prípadoch MH SR opäť pristupuje ku konzultáciám s predkladateľom zameraným na vyjasnenie výpočtov alebo objasnenie bližších informácií, ktoré je následne potrebné uviesť v analýze v časti 3.1 „*Doplňujúce informácie k spôsobu výpočtu vplyvov jednotlivých regulácií na zmenu nákladov podnikateľov*“.

V prípade, že kvantifikácie boli uskutočnené, je potrebné **pripojiť** k sprievodnej dokumentácií konkrétneho legislatívneho materiálu aj **kalkulačku.** S týmto majú predkladatelia takisto často problém a v mnohých prípadoch kalkulačku k materiálu nepriložia.

Chybou, ktorá nastáva pri vypĺňaní doložky, je **nesprávne vyznačenie mechanizmu**. Často predkladatelia vypĺňajú neaktuálnu verziu doložky, v ktorej absentuje časť uplatňovania mechanizmu. Avšak, ak aj vyplnia aktuálnu verziu, stáva sa, že mechanizmus je nevyznačený, resp. zle vyznačený. Napríklad v prípade kvantifikácií výnimiek z Jednotnej metodiky alebo výnimiek z analýzy predkladatelia vyznačia mechanizmus, aj keď sa daného materiálu mechanizmus týkať nemôže.

Poslednou častou chybou, resp. nedostatkom je **neplnenie povinnosti predkladateľa**, ktorá mu vyplýva z Jednotnej metodiky uvedenej v časti 6.7. *„predkladateľ je povinný zaslať aktuálnu verziu časti 3.1 Náklady regulácie Analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie Sekretariátu Komisie najneskôr do 45 kalendárnych dní od vyhlásenia právneho predpisu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.“*[15] Predkladatelia nie sú s touto povinnosťou dostatočne oboznámení aj napriek školeniu k tejto téme. MH SR pravidelne predkladateľov upozorňuje, aby si túto povinnosť splnili a aj napriek tomu predkladatelia častokrát nie sú súčinní a komunikácia je zdĺhavá, pričom od toho priamo závisí množstvo právnych predpisov na finálnom virtuálnom účte predkladateľov. Aj z tohto dôvodu sa bude každoročne konať školenie 1in2out, na ktorom sa bude okrem iného klásť dôraz aj na oboznámenie predkladateľov s touto povinnosťou.

Obzvlášť problematické je z pohľadu predkladateľov **aktualizovať, prípadne vypracovať analýzu k poslaneckým návrhom zákona**, ktoré zakladajú vplyvy na podnikateľské prostredie. Avšak Jednotná metodika im ukladá túto povinnosť v zmysle bodu 6.8. *„V prípade schválených poslaneckých návrhov zákonov je predkladateľ určený Úradom vlády Slovenskej republiky na prípravu stanoviska vlády Slovenskej republiky k poslaneckému návrhu zákona podľa článku 31 legislatívnych pravidiel, alebo predkladateľ, ktorý by bol takto určený, povinný podľa bodu 6.7. Jednotnej metodiky zaslať aktuálnu verziu časti 3.1 Náklady regulácie analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie.“*[16] Príkladom je návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Jarmily Halgašovej, Györgya Gyimesiho, Ondreja Dostála, Radovana Kazdu, Mariána Viskupiča a Radovana Slobodu na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 530/2011 Z. z. o spotrebnej dani z alkoholických nápojov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 467/2002 Z. z. o výrobe a uvádzaní liehu na trh v znení neskorších predpisov, ktorý zakladal negatívne administratívne vplyvy na podnikateľské prostredie, a ku ktorému predkladateľ určený Úradom vlády SR, t. j. Ministerstvo financií SR nevypracovalo aktualizovanú časť 3.1 analýzy. Rovnako táto povinnosť nebola splnená ani v prípade schválenia *„zákona z 24. mája 2022 o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov“*, ktorým sa novelizoval zákon o dani z príjmov. Predmetom novely bola úprava výpočtu daňového bonusu, ktorá predstavovala negatívne administratívne vplyvy na dotknuté subjekty od júla do decembra 2022. Tieto vplyvy neboli dodnes predkladateľom kvantifikované a zaslané MH SR. Z tohto dôvodu nie sú predmetom finálneho virtuálneho účtu predkladateľa.

8.2 Návrhy na zlepšenie

S cieľom dodržiavať princíp 1in2out a znížiť počet chýb predkladateľov bude vo všeobecnosti potrebné dostať do povedomia existenciu tohto princípu, či už formou pripravovaných školení alebo zvýšenou mierou konzultácií. Z uvedeného dôvodu ako alternatívu MH SR navrhuje pre všetkých novoprijatých štátnych zamestnancov útvarov, ktoré predkladajú materiály do legislatívneho procesu, absolvovať v rámci adaptačného vzdelávania školenie zamerané aj na fungovanie pravidla 1in2out. V súčasnosti sa už mnohí predkladatelia obracajú na tím 1in2out ešte pred procesom začatia PPK, resp. MPK a konzultujú vyplnenie nielen analýzy, ale aj vypracovanie kalkulačky. Pokiaľ je materiál posúdený z pohľadu vplyvov na podnikateľské prostredie a v materiáli je veľa chýb týkajúcich sa identifikácie vplyvov, ich výpočtov či vyplnenia analýzy a predkladateľ nevyužije možnosť konzultácií, oslovuje predkladateľa tím 1in2out s cieľom vysvetliť všetky vzniknuté problémy či nedostatky. Predkladateľ sa tak oboznámi s možnosťou konzultácie, ale aj so správnym postupom pri vypĺňaní analýzy a kalkulačky. Počas konzultácií tím 1in2out apeluje na možnosť konzultácií ešte pred pripomienkovým konaním, kde po oboznámení predkladatelia pri predkladaní ďalších legislatívnych materiálov túto možnosť v mnohých prípadoch využívajú.

[15] https://www.mhsr.sk/uploads/files/t9IWsOU2.pdf
[16] https://www.mhsr.sk/uploads/files/t9IWsOU2.pdf

9 VÝZVY DO BUDÚCNOSTI

Jedným z faktorov pri citlivosti podnikov na zvýšenie administratívnej záťaže, či iných regulačných nákladov, je ich veľkosť. Na základe Jednotnej metodiky sú dotknuté subjekty v podobe mikropodnikov a malých a stredných podnikov (ďalej len „MSP“) vyčíslené osobitne. Celkové náklady pri rozbiehaní vlastného podnikania sú prirodzenou bariérou pri vstupe na trh. Dôraz kladený na štatistiku zavedených IN a OUT nákladov kalkulovaných osobitne pre MSP subjekty, upriami pozornosť na najzraniteľnejšiu časť podnikateľského prostredia. Do budúcna sa navrhuje **priradiť nákladom týkajúcim sa MSP zvýšenú prioritu.**

Proces posudzovania vplyvov, ako aj obsahové náležitosti legislatívnych návrhov podľa Jednotnej metodiky, sa vzťahujú výlučne na vládne návrhy. Z tohto dôvodu nie je objektívne kvantifikované akú dodatočnú regulačnú záťaž zavádzajú poslanecké návrhy zákonov. Preto jednou z výziev je novelizácia § 68 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky (zákon o rokovacom poriadku NR SR) a zavedenie povinnosti vypracovania okrem paragrafového znenia a dôvodovej správy aj doložky a príslušných analýz vplyvov vrátane vyčíslenia celkových nákladov aj v prípade poslaneckých návrhov zákonov. Poslanecké návrhy zákona sa každoročne významne podieľajú na celkovom počte schválených zákonov NR SR. V roku 2022 predstavoval podiel schválených poslaneckých návrhov na všetkých schválených návrhoch v NR SR až 39 %.

Zároveň ako výzvu možno vnímať odporúčanie aplikovať pravidlo 1in2out práve **vo vzťahu k dotknutým podnikateľským subjektom pôsobiacim na tej istej úrovni relevantného trhu**. Ak sa zvýšia náklady na jednu konkrétnu skupinu podnikateľských subjektov je dôležité náklady znižovať práve v rámci regulácií ovplyvňujúcich túto skupinu.

Súčasťou povinností predkladateľov definovaných v Jednotnej metodike je aj identifikácia kategórie dotknutých subjektov danou zmenou regulácií. Následným cieľom je nájsť spôsob ako odbremeniť skupiny podnikov, ktorých sa IN náklady dotkli. **Virtuálne účty nateraz nedelia subjekty podľa predmetu podnikania. V tomto MH SR vidí priestor na vylepšenie v budúcnosti.**

Úlohou MH SR vyplývajúcou z Plánu obnovy a odolnosti SR je v roku 2022 **pripraviť medzirezortné školenie zamerané na implementáciu pravidla 1in2out**, pričom cieľom školenia je ujasniť všetky problémy a nezrovnalosti. Školenie bude zamerané na prípady, v ktorých je predkladateľ povinný uplatniť mechanizmus, ako túto skutočnosť uviesť v doložke a na prípadových štúdiách bude predkladateľom vysvetlené, ako pracovať s kalkulačkou a s analýzou.

Pri analyzovaní vplyvov na podnikateľské prostredie a pri konkrétnych kvantifikáciách nákladov regulácií je veľmi podstatný **zber relevantných dát a ich následné spracovanie**. Predkladateľ pri kvantifikáciách využíva najčastejšie interné zdroje, oslovuje dotknuté subjekty alebo využíva voľne dostupné štatistiky a databázy. Práve relevantné dáta a ich následné spracovanie v kvantifikáciách sú veľmi dôležité, pretože bez nich nie je možné spoľahlivo implementovať princíp 1in2out.

Z dôvodu, že analýza a zároveň aj kvantifikácia regulácií predstavujú vo veľa prípadoch dôkladnú a časovo náročnú prácu, je potrebné **podporiť u predkladateľov aj personálne kapacity**. Ako podpora predkladateľov bude aj naďalej slúžiť tím 1in2out, ktorý sa zameriava na kontrolu vplyvov na podnikateľské prostredie, avšak priestor je aj v posilnení analytických tímov na jednotlivých rezortoch.

ZÁVER

Princíp 1inXout, resp. mechanizmus znižovania byrokracie a nákladov bol v SR prijatý ako jeden z pilierov rozvoja konkurencieschopnosti podnikateľského prostredia. Prioritným cieľom bolo najmä znížiť regulačnú záťaž na podnikateľské prostredie. Mechanizmus má byť však aj signálom pre podnikateľov, že vláda SR plní svoje odhodlanie znižovať regulačné zaťaženie, ktoré je kľúčovým aspektom zvyšovania kvality podnikateľského prostredia.

V súčasnosti je dosahovaný na základe správneho identifikovania vplyvov na podnikateľské prostredie v rámci predkladaných legislatívnych materiálov, poskytovania kvalitných informácií v jednotlivých analýzach, samoregulačným mechanizmom pre podnikateľov, ktorý vedie ku kvalitnejšej tvorbe verejných politík, vďaka ktorej je možné v konečnom dôsledku dosiahnuť samotné zníženie záťaže na podnikateľské prostredie.

Tím 1in2out v roku 2022 posúdil celkovo (v procesoch PPK, MPK a ZP) 550 legislatívnych materiálov, z ktorých bolo do procesu predložených takmer 19 % materiálov s nesprávne identifikovanými vplyvmi, a v pripomienkovom konaní bolo apelované na identifikáciu týchto vplyvov a vypracovanie analýzy.

Pri posúdení legislatívnych materiálov tím 1in2out narazil na mnoho opakujúcich sa chýb, avšak aj niekoľko špecifických chýb, či už pri identifikácií vplyvov na podnikateľské prostredie alebo pri vypracovávaní samotných analýz. Najčastejšie opakujúcimi chybami bola už spomínaná nesprávna identifikácia či už pozitívnych, ale aj negatívnych vplyvov na podnikateľské prostredie, absencia kvantifikácií alebo v prípadoch uvedenia kvantifikácií regulácií pre podnikateľov boli tieto vplyvy podhodnotené, resp. nadhodnotené. Ďalšou často sa opakujúcou chybou bolo neplnenie povinnosti vyplývajúcej z Jednotnej metodiky: zaslanie aktualizovanej časti 3.1 analýzy po uverejnení v Zbierke zákonov.

Tak ako v prípade mnohých reforiem je implementácia v začiatkoch pomerne náročná. Jedným s navrhovaných riešení na často sa opakujúce chyby predkladateľov je každoročné preškolenie tvorcov legislatívnych materiálov v oblasti vypracovania analýzy, kvantifikácie jednotlivých regulácií a celkovej identifikácií vplyvov na podnikateľov. Ďalšou možnosťou preškolenia je vyčleniť rezorty s najväčšou chybovosťou a pripraviť školenie priamo pre zamestnancov daného rezortu. Už aj v súčasnosti sa predkladatelia v mnohých prípadoch obracajú priamo na členov tímu 1in2out, ktorí predkladateľov individuálne usmerňujú na konkrétnych prípadoch nie len pri kvantifikáciách, ale aj pri vypracovaní samotnej analýzy.

Ďalšou pomerne problematickou časťou sú poslanecké návrhy. V tejto oblasti vo väčšine prípadov úplne absentuje identifikácia vplyvov na podnikateľské prostredie, ba dokonca vypracovanie aktuálnej doložky, ktorá je dôležitou súčasťou sprievodnej dokumentácie legislatívnych materiálov, nakoľko práve v tejto časti je potrebné uviesť základné informácie k návrhom (definovanie problému, ciele a výsledný stav, dotknuté subjekty, vybrané vplyvy na oblasti,...). Aj na základe týchto informácií je jednoduchšia a kvalitnejšia možnosť pre identifikáciu vybraných vplyvov materiálu a samotnú tvorbu verejnej politiky.

Ako najhlavnejšie ciele do budúcnosti sme identifikovali zvýšenie povedomia o samotnom pravidle 1in2out, častejšie preškolenie tvorcov legislatívnych materiálov, či zvýšenie dôrazu na získavanie dát potrebných na kvalitné vypracovanie kvantifikácií vplyvov na podnikateľské prostredie.

Avšak vypracovanie analýzy a zároveň kvantifikácia regulácií predstavujú vo väčšine prípadov dôkladnú a časovo náročnú prácu a preto je z nášho pohľadu dôležité podporiť u predkladateľov aj personálne kapacity. V súčasnosti ako podpora predkladateľov naďalej slúži tím 1in2out.