

**Súhrnná správa o uplatňovaní mechanizmu znižovania
byrokracie a nákladov za rok 2023 a o uplatňovaní ďalších
nástrojov lepšej regulácie**

Obsah

Obsah.....	2
Zoznam tabuliek.....	2
Zoznam grafov	2
Zoznam skratiek	3
Úvod.....	5
1. Mechanizmus znižovania byrokracie a nákladov.....	5
1.1. Štatistika materiálov posúdených v pripomienkovom procese	6
1.2. Kvalita vypracovania doložiek a analýz vplyvov na podnikateľské prostredie	8
1.3. Konzultácie s predkladateľmi.....	9
1.4. Virtuálne účty	10
1.4.1. Finálny virtuálny účet.....	11
1.4.2. Predbežný virtuálny účet	13
1.4.3. Zhodnotenie výsledkov na virtuálnom účte	14
1.5. Chyby predkladateľov	17
1.6. Školenie.....	18
2. Ďalšie nástroje lepšej regulácie	18
2.1. Goldplating.....	18
2.1.1. Konzultácie goldplatingu	20
2.2. Ex post hodnotenie regulácií pôsobiacich v podnikateľskom prostredí.....	21
3 Návrhy na zlepšenie	22

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1 Stav virtuálnych účtov jednotlivých rezortov k 31.12.2023.....	15
Tabuľka 2 Počty legislatívnych materiálov v MPK v rokoch 2020 - 2023.....	17

Zoznam grafov

Graf 1 Počet posúdených materiálov za rok 2023.....	6
Graf 2 Rozdelenie materiálov podľa vyznačenia vplyvov na PP vo VPK.....	7
Graf 3 Rozdelenie materiálov podľa druhu vplyvov na PP vo VPK	7
Graf 4 Rozdelenie materiálov podľa vyznačenia vplyvov na PP v PPK, ZP.....	7
Graf 5 Rozdelenie materiálov podľa druhu vplyvov na PP v PPK, ZP	7
Graf 6 Rozdelenie materiálov podľa vyznačenia vplyvov na PP v MPK	8
Graf 7 Rozdelenie materiálov podľa druhu vplyvov na PP v MPK.....	8

Graf 8 Hodnotenie kvality vypracovania doložiek, analýz a celkových známk za rok 2022 a 2023	9
Graf 9 Počet konzultácií s jednotlivými rezortmi za rok 2023	10
Graf 10 Stav virtuálnych účtov jednotlivých rezortov k 31.12.2023	12
Graf 11 Počet legislatívnych materiálov na finálnom virtuálnom účte.....	13
Graf 12 Počet legislatívnych materiálov na predbežnom virtuálnom účte	14
Graf 13 Stav na finálnom virtuálnom účte k 31.12.2023	15
Graf 14 Počet legislatívnych materiálov na finálnom a predbežnom virtuálnom účte	16
Graf 15 Počet posúdených legislatívnych materiálov a % legislatívnych materiálov s vyčíslenými vplyvmi na PP (2020 - 2023).....	16
Graf 16 Počet posúdených materiálov v MPK za rok 2023	19
Graf 17 Počet posúdených materiálov v PPK a ZP za rok 2023	20
Graf 18 Počet konzultácií goldplatingu.....	21

Zoznam skratiek

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
 NKÚ – Najvyšší kontrolný úrad
 NR SR – Národná rada SR
 PMÚ – Protimonopolný úrad
 PPK – predbežné pripomienkové konanie
 PÚ SR – Pamiatkový úrad SR
 SOI – Slovenská obchodná inšpekcia
 SR – Slovenská republika
 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

ÚÚPV SR – Úrad pre územné plánovanie a výstavbu SR

VPK – vnútrorezortné pripomienkové konanie

ZP – záverečné posúdenie

Úvod

Pre dobre fungujúce trhy a spoločnosť je podstatná účinná a efektívna regulácia, pretože práve množstvo nových predpisov, ktorými je podnikateľské prostredie zaťažované, sa stáva stále väčšou prekážkou konkurencieschopnosti a produktivity podnikateľov. Zvýšená byrokracia znamená pre podnikateľov dodatočné časové a finančné náklady.

Podnikatelia, ale aj bežní občania musia vyhovieť stovkám predpisov a získať množstvo povolení, čo predstavuje neúmernú administratívnu záťaž na celé prostredie vrátane podnikateľského. Navyše vláda SR a Národná rada SR schvaľujú každoročne mnoho právnych noriem, z čoho väčšinu tvoria zákony, nariadenia, či vyhlášky, čím administratívna záťaž na podnikateľské prostredie neustále narastá. 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 bolo v SR zavedené aktualizáciou Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov (ďalej aj „Jednotná metodika“) od 1. júna 2021 ako súčasť Reformy 1: Zníženie regulačného zaťaženia podnikania, Komponentu 14 (ďalej len „reforma 1“), Plánu obnovy a odolnosti SR. Pôvodne bolo zavedené na prechodné obdobie do 31. decembra 2021 ako pravidlo 1in1out a od 1. januára 2022 platí pravidlo 1in2out, t. j. predkladateľ legislatívnych materiálov je povinný za každé jedno euro novo-zavádzaných nákladov na podnikateľské prostredie odstrániť už existujúce náklady v dvojnásobnej výške.

V rámci reformy 1 Plánu obnovy a odolnosti SR boli zavedené i ďalšie nástroje lepšej regulácie: *pravidelné ex post hodnotenie účelnosti a opodstatnenosti existujúcich regulácií*, prijaté aktualizáciou Jednotnej metodiky s účinnosťou od 10. júna 2022 a *zavedenie ochrany pred neopodstatneným goldplatingom* s účinnosťou aktualizácie Jednotnej metodiky od 31. decembra 2022.

Predkladaná súhrnná správa o uplatňovaní mechanizmu znižovania byrokracie a nákladov za rok 2023 je už druhou v poradí od samotného zavedenia pravidla. V nasledujúcich častiach budú uvedené štatistiky posudzovaných legislatívnych materiálov za rok 2023 z hľadiska vplyvov na podnikateľské prostredie a uplatňovania pravidla 1in2out. Ďalej bude priblížené hodnotenie kvality vypracovania doložiek vybraných vplyvov (ďalej aj „doložka“) a analýz vplyvov na podnikateľské prostredie (ďalej aj „analýza“), konzultácie s predkladateľmi legislatívnych materiálov, školenie 1in2out, vyhodnotenie virtuálnych účtov za rok 2023, zavedenie ochrany pred neopodstatneným goldplatingom, ex post hodnotenie, chyby predkladateľov a výzvy do budúcnosti.

1. Mechanizmus znižovania byrokracie a nákladov

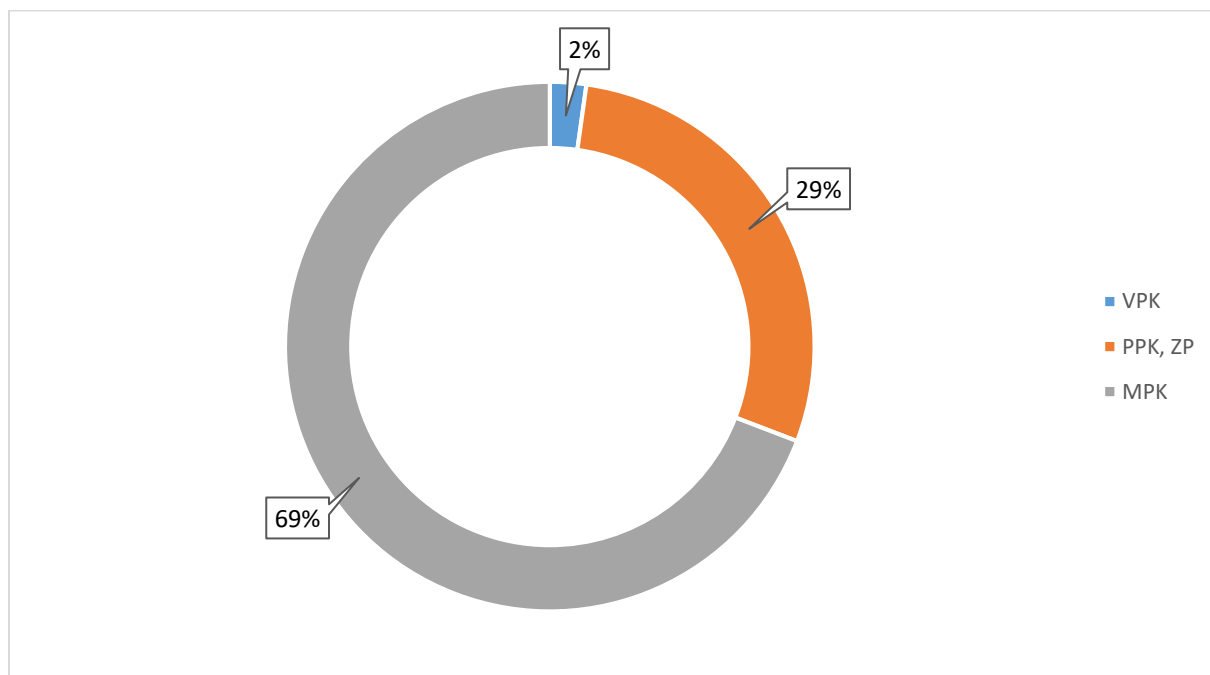
Pravidlo 1in2out bolo zavedené s cieľom dosiahnuť zníženie regulačnej a administratívnej záťaže podnikateľského prostredia. Tento cieľ je dosahovaný na základe správneho identifikovania vplyvov na podnikateľské prostredie v rámci predkladaných legislatívnych materiálov, poskytovania kvalitných informácií v analýze vplyvov na podnikateľské prostredie, 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.

1.1. Štatistika materiálov posúdených v pripomienkovom procese

V roku 2023 bolo celkovo posúdených 542 materiálov v procese VPK, PPK, MPK a ZP. Viac ako polovica materiálov bola predložená do legislatívneho procesu bez vplyvu na podnikateľské prostredie, pričom však pri 10 % materiálov boli chybné identifikované vplyvy na podnikateľské prostredie. Približne 57 % zo všetkých predložených materiálov s vplyvmi na podnikateľské prostredie sa týkalo pravidla 1in2out. V nasledujúcom grafe sú zobrazené percentuálne hodnoty počtu posúdených materiálov v jednotlivých častiach legislatívneho procesu.

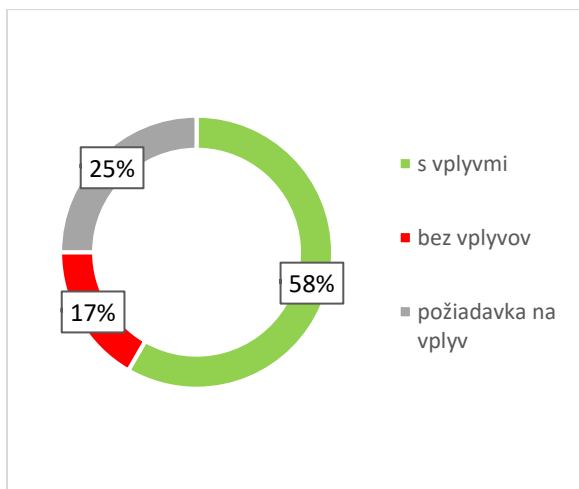
Graf 1 Počet posúdených materiálov za rok 2023



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

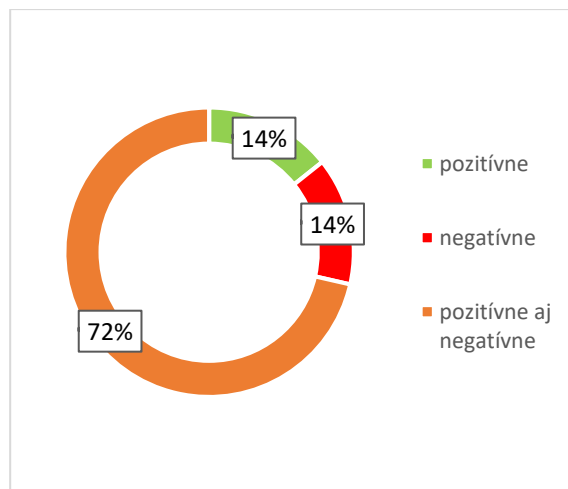
V grafoch č. 2 a 3 sú zobrazené materiály vo VPK, ktoré sú rozdelené najprv podľa materiálov s vplyvom na podnikateľské prostredie, bez vplyvov na podnikateľské prostredie a s požiadavkou na vyznačenie vplyvu na podnikateľské prostredie. Následne je zobrazený graf, kde sú vyznačené percentuálne hodnoty materiálov s pozitívnymi vplyvmi, negatívnymi vplyvmi a s pozitívnymi aj negatívnymi vplyvmi na podnikateľské prostredie.

Graf 2 Rozdelenie materiálov podľa vyznačenia vplyvov na PP vo VPK



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

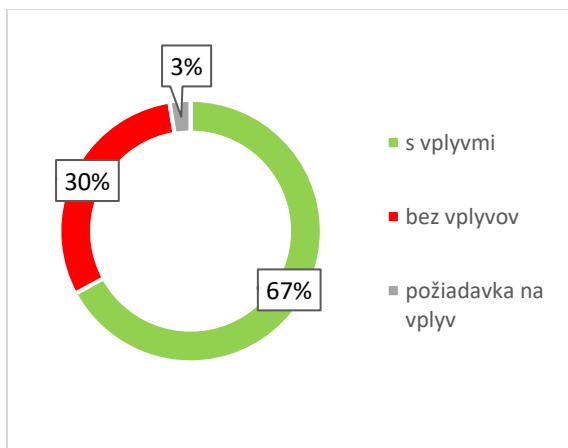
Graf 3 Rozdelenie materiálov podľa druhu vplyvov na PP vo VPK



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

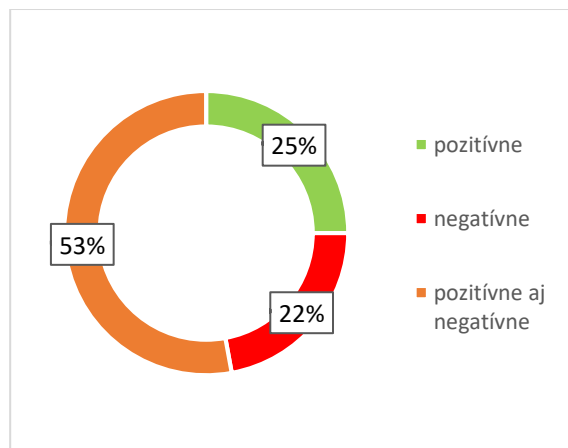
V nasledujúcich grafoch sú zobrazené materiály v PPK a ZP, ktoré sú tak ako pri VPK rozdelené podľa toho, či mali vplyv na podnikateľské prostredie a podľa toho, o aký vplyv na podnikateľské prostredie išlo.

Graf 4 Rozdelenie materiálov podľa vyznačenia vplyvov na PP v PPK, ZP



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

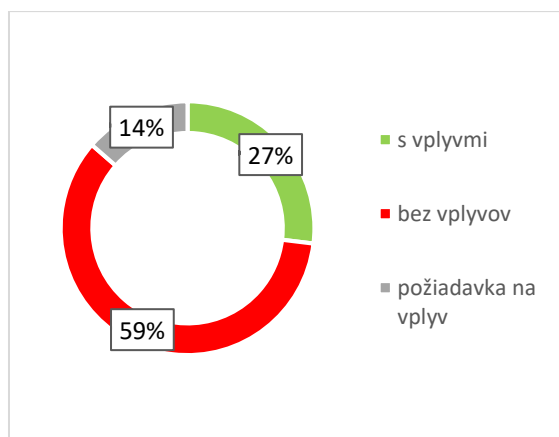
Graf 5 Rozdelenie materiálov podľa druhu vplyvov na PP v PPK, ZP



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

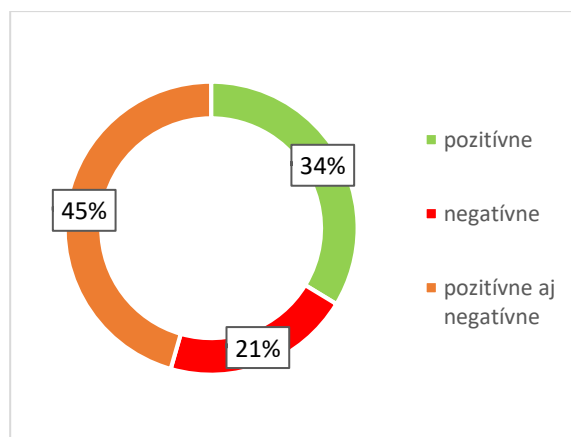
Ďalšie grafy zobrazujú rovnaké situácie ako predchádzajúce grafy, avšak tentokrát v procese MPK.

Graf 6 Rozdelenie materiálov podľa vyznačenia vplyvov na PP v MPK



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

Graf 7 Rozdelenie materiálov podľa druhu vplyvov na PP v MPK



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

Ako je možné vidieť, pri všetkých procesoch prevládajú materiály s kombinovanými vplyvmi na podnikateľské prostredie, t. j. pozitívnymi aj negatívnymi vplyvmi. Materiály s negatívnym vplyvom sú najmenej časté. Na druhej strane MH SR zaznamenáva ešte stále pomerne vysoké percento materiálov s chybne vyznačenými vplyvmi na podnikateľské prostredie, čo je možné odstrániť zvýšením počtom konzultácií, či školení pre samotných predkladateľov alebo zvýšením propagácie mechanizmu znižovania byrokracie a nákladov pre rezorty.

1.2. Kvalita vypracovania doložiek a analýz vplyvov na podnikateľské prostredie

MH SR v roku 2023 posudzovalo aj kvalitu vypracovania doložky vybraných vplyvov a analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie pri vybraných materiáloch. Na rozdiel od roku 2022, kedy boli materiály na posúdenie vyberané náhodne, v roku 2023 bola kritériom na zaradenie materiálu do posúdenia kvality skutočnosť, či sa na daný materiál vzťahovalo pravidlo 1in2out.

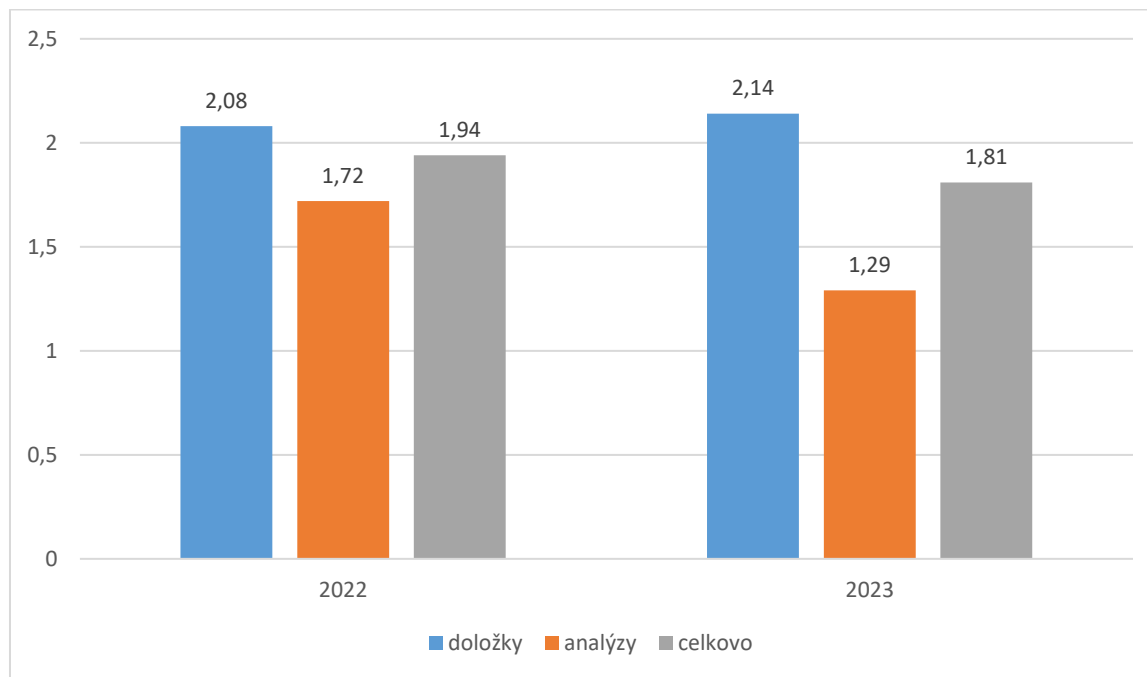
Každá časť doložky aj analýzy sa hodnotí samostatnou známkou v rozmedzí od 1 do 5, pričom sa tieto hodnoty priemerujú a výsledkom je samostatná známka pre doložku a pre analýzu.

V roku 2023 bolo takto posudzovaných 84 materiálov, z toho 16 materiálov bolo predložených poslancami NR SR.

Priemerná známka za hodnotenie vypracovania doložiek všetkých materiálov za rok 2022 bola nižšia (2,08) ako v roku 2023 (2,14), pretože bol v roku 2023 zaradený väčší počet poslaneckých návrhov, pri ktorých nie je povinnosť vypracovať jednotlivé analýzy vplyvov. Konkrétne v roku 2023 bol počet zaradených poslaneckých návrhov 16 oproti počtu 10 v roku 2022, pri menšom počte celkovo posudzovaných materiálov v roku 2023 oproti roku 2022 (len 84 oproti 97). Kvalita doložiek pri poslaneckých návrhoch dosahuje horšie hodnoty (zvyčajne 4-5) a preto pri väčšom počte poslaneckých návrhov v roku 2023 je priemerná hodnota horšia ako v roku 2022.

Priemerná známka za hodnotenie vypracovania analýz za rok 2023 (1,29) bola lepšia ako v roku 2022 (1,72). Hodnotenie vypracovania analýz nebolo ovplyvnené poslaneckými návrhmi, ktoré nemajú vypracované analýzy takmer vôbec, pretože povinnosť vypracovať k nim analýzu nie je explicitne daná. Z tohto dôvodu došlo aj k zlepšeniu celkovej známky z 1,94 (za rok 2022) na 1,81 (za rok 2023).

Graf 8 Hodnotenie kvality vypracovania doložiek, analýz a celkových známok za rok 2022 a 2023



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

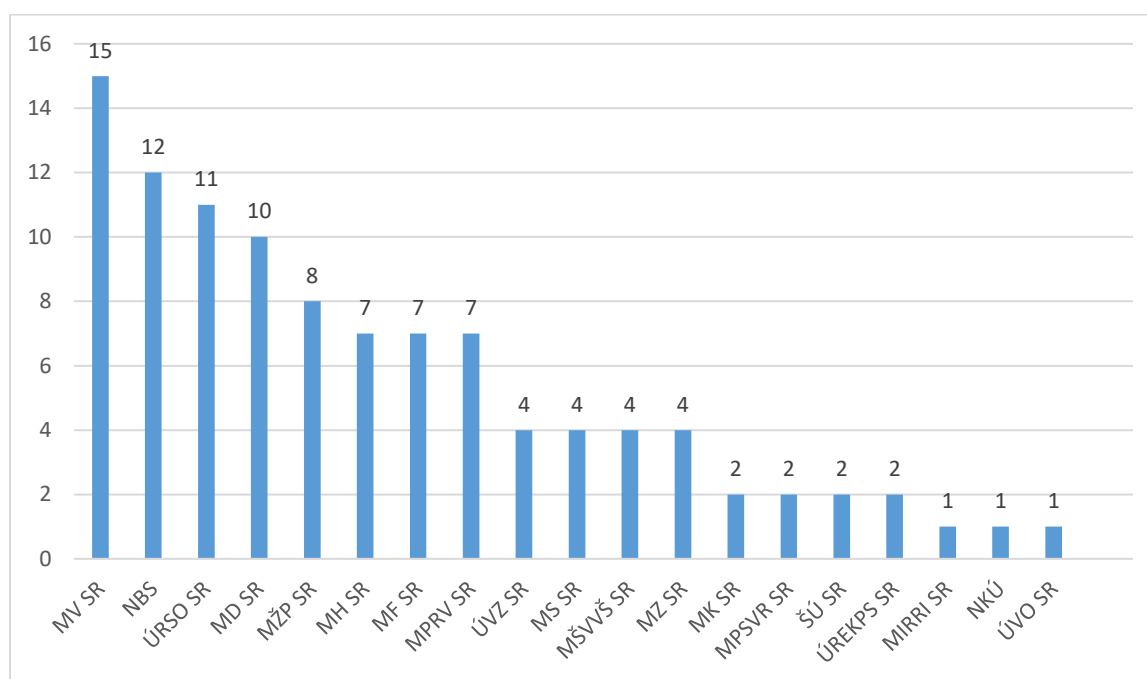
1.3. Konzultácie s predkladateľmi

V kontexte predkladania materiálov do legislatívneho procesu je dôležité, aby tieto dokumenty zrozumiteľne a presne vymedzovali navrhované legislatívne zmeny alebo nové právne normy. Konzultácie v tomto procese prispievajú k transparentnosti právnych predpisov a zabezpečujú efektívnu spoluprácu medzi rezortmi. MH SR sa zároveň iniciatívne zapája aj do konzultácií s podnikateľským prostredím v rámci predprípravnej fázy navrhovanej právnej normy aj na základe predbežnej informácie, ktorú zverejní predkladateľ na slov-lexe.

Vykonanie konzultácií je jedným z merateľných ukazovateľov pri implementácii pravidla 1in2out. V roku 2023 bol splnený jeden z merateľných ukazovateľov vyplývajúci z Plánu obnovy a odolnosti. Išlo o vykonanie 100 konzultácií s predkladateľmi. V rámci týchto konzultácií poskytovalo MH SR metodickú podporu predkladateľom, pričom najčastejšie bolo predmetom konzultácií vyplnenie doložky vybraných vplyvov, vypracovanie analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie či usmernenie pri kvantifikáciách jednotlivých vplyvov na podnikateľské prostredie prostredníctvom kalkulačky nákladov. Konzultácie prebiehali pred začiatkom legislatívneho procesu alebo v priebehu pripomienkového konania, prípadne po pripomienkovom konaní ako spôsob odstránenia rozporu.

Počas celého roku 2023 bolo realizovaných 104 konzultácií s predkladateľmi legislatívnych a nelegislatívnych materiálov.

Graf 9 Počet konzultácií s jednotlivými rezortmi za rok 2023



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

V porovnaní s rokom 2022 bol zaznamenaný nárast konzultácií s rezortom MV SR, ktorý predkladal viaceré právne predpisy so zvýšenými vplyvmi na podnikateľské prostredie. Právne predpisy sa týkali najmä požiarnych prístrojov, kritickej infraštruktúry, ale aj bezpečného umiestnenia horľavých kvapalín.

1.4. Virtuálne účty

S cieľom vedenia evidencie 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 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 vplyvov na podnikateľské prostredie, prípadne bol na to upozornený. V **predbežnom** virtuálnom účte regulácií sú zverejnené právne predpisy, ktoré boli predmetom MPK a zavádzali alebo odstraňovali náklady, týkajúce sa pravidiel in2out. Tieto právne predpisy sa však zatiaľ nachádzajú len v predbežnom virtuálnom účte, z dôvodu, že pri daných materiáloch buď prebieha legislatívny proces alebo si predkladateľ zatiaľ nesplnil svoju povinnosť zaslať aktuálnu analýzu vplyvov na podnikateľské prostredie. Mnohé z právnych predpisov nemajú kvantifikované náklady na podnikateľské prostredie, hoci takéto náklady zakladajú, prípadne kvantifikované náklady sú častokrát podhodnotené alebo nadhodnotené. Každý predkladateľ má zriadený osobitný virtuálny účet.

Zoznam predkladateľov:

- ministerstvá;

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

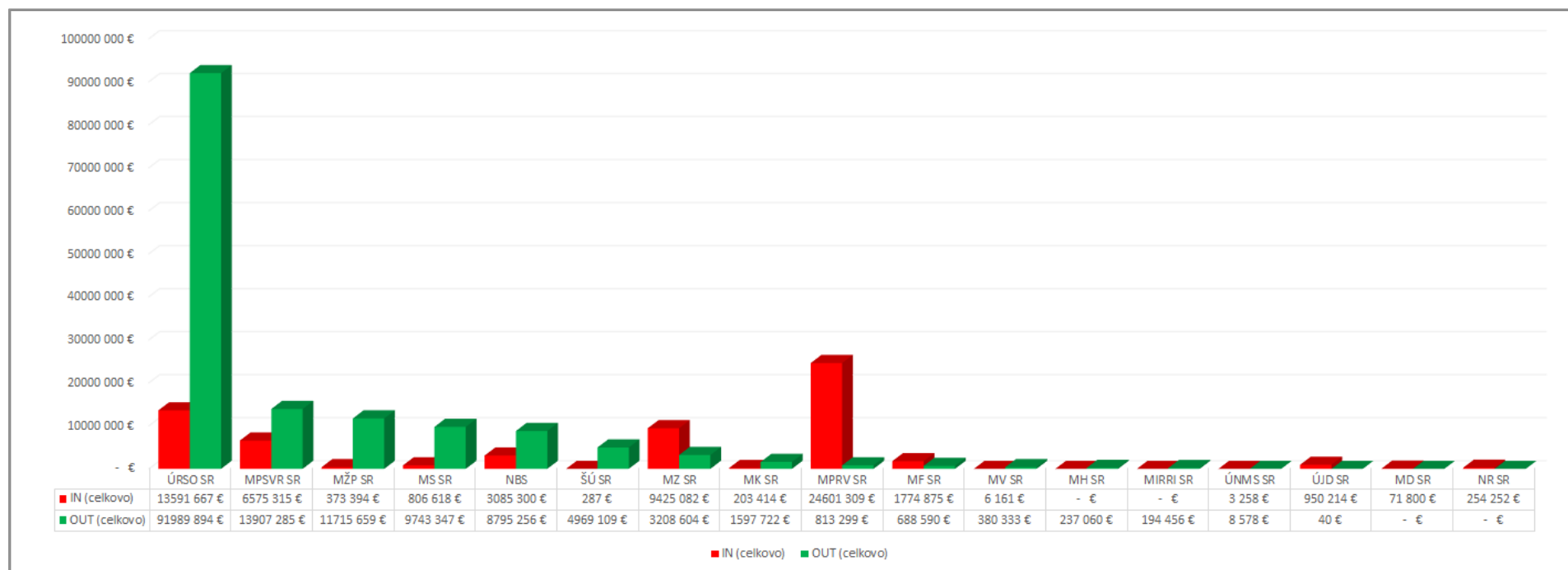
Samostatný virtuálny účet je zriadený aj pre NR SR (poslanecké návrhy zákonov) a je súčasťou súboru k virtuálnym účtom. Na tomto samostatnom virtuálnom účte sú vedené len tie poslanecké návrhy zákonov, ktoré mali nesúhlasné stanovisko od predkladateľa určeného Úradom vlády SR. Povinnosť kompenzovať náklady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

1.4.1. Finálny virtuálny účet

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

K 31. decembru 2023 je na finálnom virtuálnom účte 69 právnych predpisov. Výška zavedených nákladov (IN) predstavuje 61 722 946 € a výška odstránených nákladov (OUT) predstavuje 148 249 232 €. Na nasledujúcom grafe je možné vidieť celkovú výšku zavedených a odstránených nákladov na podnikateľské prostredie všetkými ministerstvami a úradmi od zavedenia pravidla 1in2out.

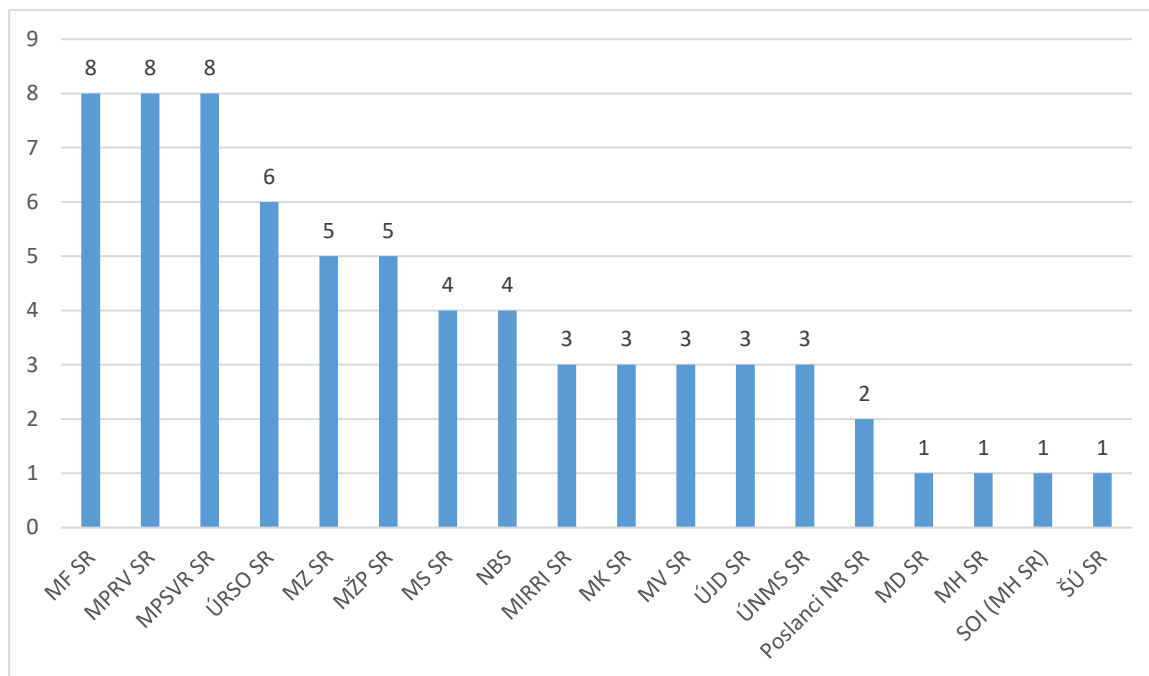
Graf 10 Stav virtuálnych účtov jednotlivých rezortov k 31.12.2023



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

Ďalší graf zobrazuje počty legislatívnych materiálov na finálnom virtuálnom účte za jednotlivé ministerstvá a úrady. Počas sledovaného obdobia majú najväčší počet materiálov na virtuálnom účte zverejnené MF SR, MPSVR SR a MPRV SR.

Graf 11 Počet legislatívnych materiálov na finálnom virtuálnom účte



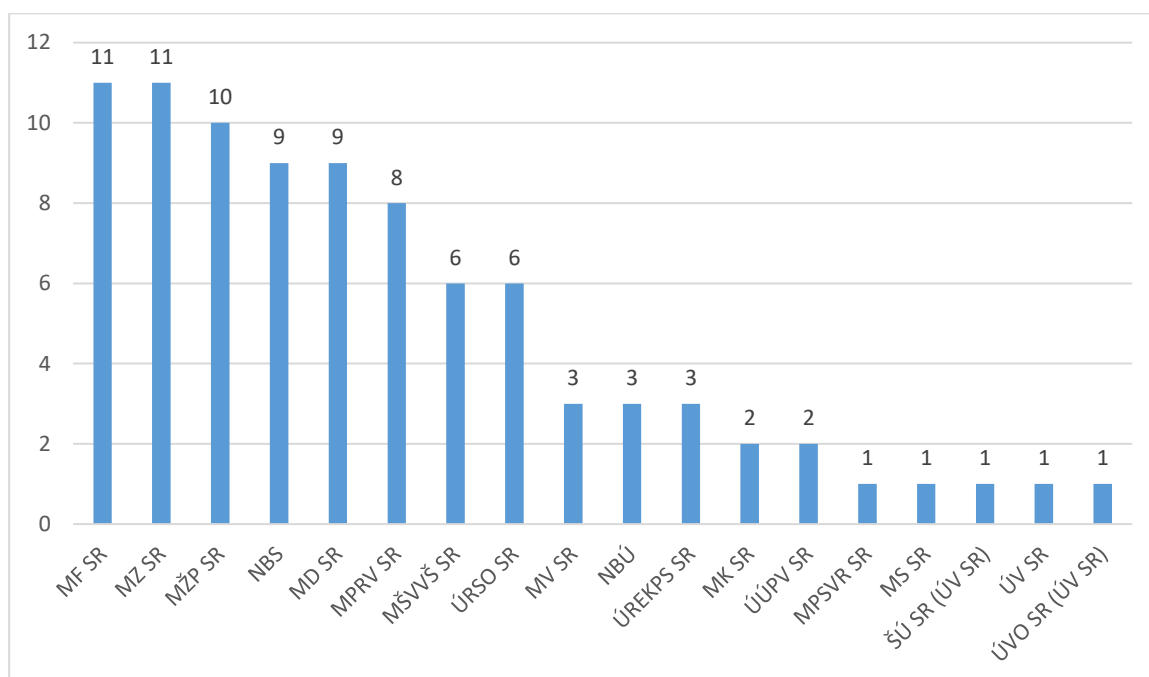
Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

1.4.2. Predbežný virtuálny účet

Predbežný virtuálny účet obsahuje právne predpisy, na ktoré sa vzťahuje pravidlo 1in2out, ale ešte nemajú ukončený legislatívny proces, poprípade predkladateľ ešte nezaslal aktuálnu časť 3.1 analýzy. Evidujú sa na ňom právne predpisy v podobe, v akej boli predložené do MPK.

K 31. decembru 2023 je na predbežnom virtuálnom účte vedených 88 právnych predpisov. Odhad výšky zavádzaných nákladov (IN) je 27 444 030 eur a odhad výšky odstraňovaných nákladov (OUT) je 70 009 390 eur. Avšak len približne 42 % z týchto právnych predpisov malo kvantifikované náklady. Z tohto dôvodu je potrebné zdôrazniť, 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, následkom čoho budú v mnohých prípadoch ešte prebiehať konzultácie s MH SR s cieľom čo najpresnejšieho odhadu vyčíslenia všetkých nákladov, ktoré tieto predpisy v ex ante fáze zakladajú alebo odstraňujú.

Graf 12 Počet legislatívnych materiálov na predbežnom virtuálnom účte



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

Graf č. 12 znázorňuje počty legislatívnych materiálov na predbežnom virtuálnom účte jednotlivu za ministerstvá a úrady, ktoré majú v legislatívnom procese právne predpisy, na ktoré sa vťahuje pravidlo 1in2out, resp. MH SR očakáva splnenie si ich povinnosti v zmysle bodu 6.7 Jednotnej metodiky.

1.4.3. Zhodnotenie výsledkov na virtuálnom účte

V nasledujúcej časti je zhodnotené plnenie reformy 1in2out k 31. decembru 2023 vzhľadom na aktuálny stav na finálnom virtuálnom účte. Výška zavedených a odstránených nákladov na podnikateľské prostredie vedená na finálnom virtuálnom účte je priamo ovplyvnená súčinnosťou predkladateľov v zmysle plnenia si povinnosti podľa bodu 6.7 Jednotnej metodiky. Splnenie povinnosti je založené na vzájomnej spolupráci naprieč ministerstvami a úradmi, avšak jej nesplnenie nie je nijako sankcionované. Práve z dôvodu nesplnenia si povinnosti predkladateľmi v zmysle tohto bodu, sa na finálnom virtuálnom účte nenachádzajú všetky právne predpisy, ktoré boli vyhlásené v Zbierke zákonov SR v roku 2023 a vzťahovalo sa na ne pravidlo 1in2ou. Nemožno teda konštatovať, že v kontrolnom období od 1. júna 2021 do 31. decembra 2023 bola podnikateľom takmer dva a pol násobne znížená administratívna záťaž. Rovnako má pravidlo 1in2out zavedených aj mnoho výnimiek, ako napríklad regulácie vyplývajúce z práva EÚ, daní, odvodov alebo cieľ.

Právne predpisy, ktoré boli zverejnené na finálnom virtuálnom účte sú v pomere 1:2,4. To znamená, že zvýšenie nákladov o 1 euro bolo kompenzované vo výške 2,40 eur. Veríme, že tento trend si udrží aj v ďalšom období pri postupnom dopĺňaní finálneho virtuálneho účtu.

Graf 13 Stav na finálnom virtuálnom účte k 31.12.2023



■ IN ■ OUT

Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

Ďalej je detailnejšie uvedené dodržiavanie pravidla 1in2out jednotlivými ministerstvami a úradmi počas kontrolného obdobia.

Z tabuľky 1 vyplýva, že najviac znižovali náklady ÚRSO SR, MŽP SR či MS SR. Naopak najviac zaťažili sektor podnikania MPRV SR, MZ SR a MF SR. V konečnom dôsledku je možné konštatovať, že 6 zo 17 predkladateľov v kontrolnom období od 1. júna 2021 do 31. decembra 2023 nedodržalo pravidlo 1in2out na základe právnych predpisov zverejnených na virtuálnom účte.

Tabuľka 1 Stav virtuálnych účtov jednotlivých rezortov k 31.12.2023

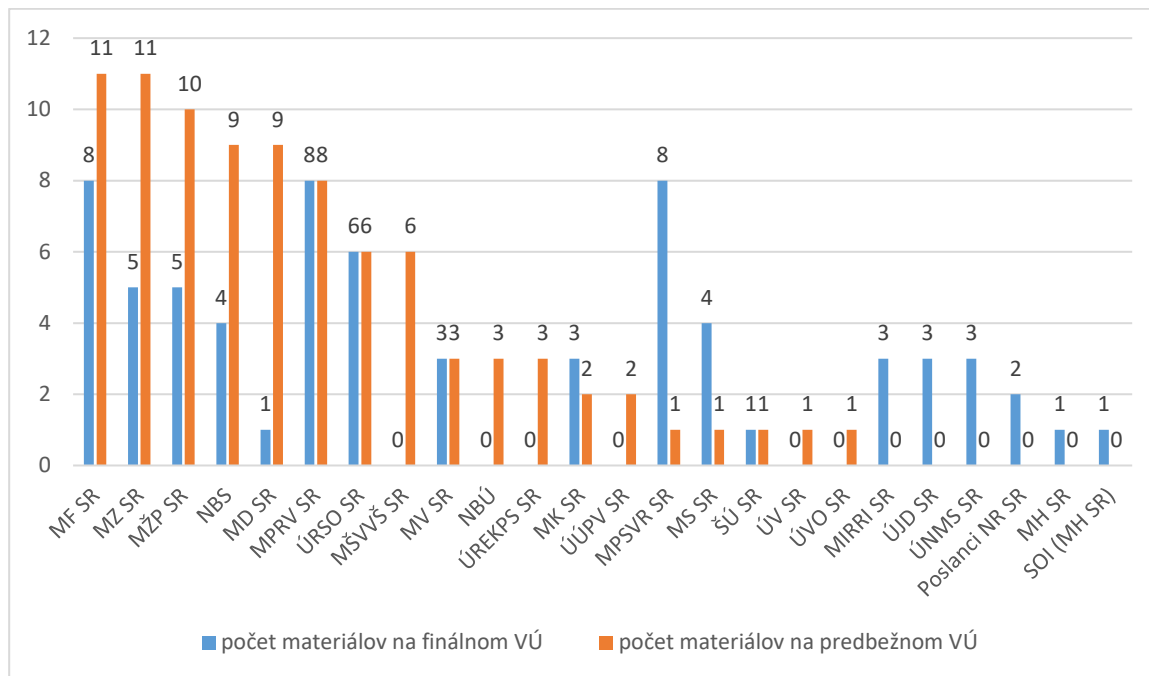
Predkladateľ	IN (celkovo)	OUT (celkovo)	zostáva odstrániť vplyv
ÚRSO SR	13 591 667 €	91 989 894 €	64 806 560 €
MŽP SR	373 394 €	11 715 659 €	10 968 871 €
MS SR	806 618 €	9 743 347 €	8 130 111 €
ŠÚ SR	287 €	4 969 109 €	4 968 535 €
NBS	3 085 300 €	8 795 256 €	2 624 656 €
MK SR	203 414 €	1 597 722 €	1 190 894 €
MPSVR SR	6 575 315 €	13 907 285 €	756 656 €
MV SR	6 161 €	380 333 €	368 011 €
MH SR	- €	237 060 €	237 060 €
MIRRI SR	- €	194 456 €	194 456 €
ÚNMS SR	3 258 €	8 578 €	2 062 €
MD SR	71 800 €	- €	- 143 600 €
NR SR	254 252 €	- €	- 508 504 €
ÚJD SR	950 214 €	40 €	- 1 900 388 €
MF SR	1 774 875 €	688 590 €	- 2 861 160 €
MZ SR	9 425 082 €	3 208 604 €	- 15 641 560 €
MPRV SR	24 601 309 €	813 299 €	- 48 389 319 €

Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

Na záver tejto kapitoly je porovnaný počet právnych predpisov, na ktoré sa vzťahuje pravidlo 1in2out na predbežnom a finálnom virtuálnom účte.

Graf 14 znázorňuje ministerstvá alebo úrady, ktoré predkladajú najviac právnych predpisov s vplyvom na podnikateľské prostredie a zároveň tie ktoré plnia povinnosť v zmysle bodu 6.7 Jednotnej metodiky.

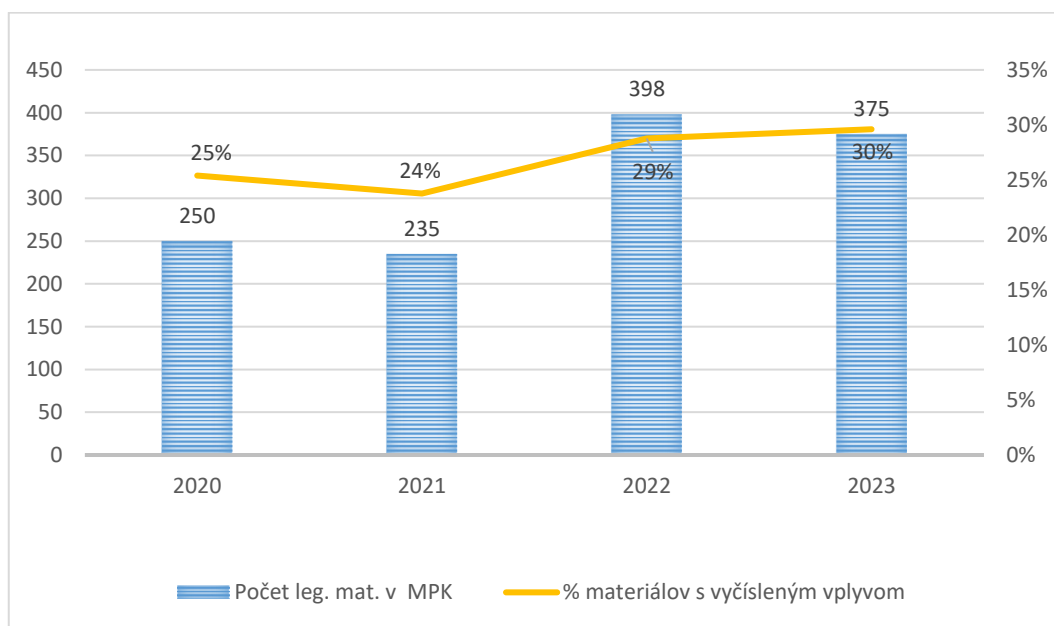
Graf 14 Počet legislatívnych materiálov na finálnom a predbežnom virtuálnom účte



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

V kontrolnom období predložilo MF SR a MZ SR do legislatívneho procesu najviac právnych predpisov s vplyvom na podnikateľské prostredie, na ktoré sa vzťahuje pravidlo 1in2out. Ďalej nasledovalo MŽP SR a NBS.

Graf 15 Počet posúdených legislatívnych materiálov a % legislatívnych materiálov s vyčíslenými vplyvmi na PP (2020 - 2023)



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

Medzi významné pozitívne externality zavedenia mechanizmu znižovania byrokracie a nákladov je možné zahrnúť aj postupný nárast legislatívnych materiálov predložených do MPK s vyčíslenými vplyvmi na podnikateľské prostredie. Kvalitnejšie spracované sprievodné dokumenty k legislatívnym návrhom tak poskytujú lepší podklad pre informované rozhodovanie vlády SR a ďalších subjektov v rámci schvaľovacieho procesu.

Tabuľka 2 Počty legislatívnych materiálov v MPK v rokoch 2020 - 2023

Rok	Počet leg. mat. v MPK	S vplyvom na PP	počet s vyčísleným vplyvom	percento materiálov s vyčísleným vplyvom
2020	250	63	16	25%
2021	235	101	24	24%
2022	398	153	44	29%
2023	375	152	45	30%

Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

1.5. Chyby predkladateľov

Pri posudzovaní materiálov bolo zaznamenaných niekoľko opakovaných chýb pri vyplňaní doložiek, analýz vplyvov na podnikateľské prostredie a kalkulačiek nákladov. Problémom bolo v niektorých prípadoch aj samotné identifikovanie vplyvov na podnikateľské prostredie.

V analýze bol najčastejší problém s kvantifikáciou vplyvov, pretože dlhodobo je v štátnej správe problém získavania dát či štatistík a v niektorých prípadoch je pomerne zložitý vytvoriť čo i len modelový príklad kvantifikácií.

Čo sa týka jednotlivých častí analýzy, najmenej vyplňanou je časť 3.3 vplyvy na konkurencieschopnosť a produktivitu. V tejto časti väčšinou predkladateľ zaškrtnie možnosť nemení sa pri oboch častiach a tým považuje túto časť za vyplnenú.

Tak ako aj v roku 2022 aj v roku 2023 niektorí predkladatelia chybne vyznačili, resp. identifikovali uplatňovanie pravidla 1in2out pri legislatívnych materiáloch. Najmä v prípade, ak materiál vplyvy na podnikateľské prostredie má, ale spadajú pod výnimku z pravidla 1in2out. Napr. dane, odvody a clá, dotácie či štátna pomoc a administratíva s tým spojená. Avšak oproti roku 2022 bola zaznamenaná o niečo menšia chybovosť v tejto oblasti, najmä vďaka pravidelným konzultáciám s predkladateľmi.

Z aplikačnej praxe vyplýva, že povinnosť v zmysle bodu 6.7 Jednotnej metodiky „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“ si plní max. 10 % predkladateľov. Predkladatelia nie sú s touto povinnosťou dostatočne oboznámení aj napriek realizovaným školeniam. MH SR pravidelne predkladateľov upozorňuje na plnenie tejto povinnosti a aj napriek tomu predkladatelia častokrát nie sú súčinní, požiadavku ignorujú a komunikácia ohľadom zapracovania vplyvov je zdĺhavá, pričom od toho priamo závisí množstvo právnych predpisov na finálnom virtuálnom účte predkladateľov. V praxi to znamená, že stav na virtuálnom účte nereflektuje skutočnú výšku zavedených a odstránených nákladov.

1.6. Školenie

Školenie k témam 1in2out a ochrana pred neopodstatneným goldplatingom sa konalo dňa 22. novembra 2023. Bolo zamerané prakticky a interaktívne. Prihlásilo sa viac ako 115 záujemcov.

Cieľom školenia bolo oboznámiť predkladateľov s reformami 1in2out a ochrany pred neopodstatneným goldplatingom. Zámerom týchto reforiem je najmä znižovanie administratívnej a regulačnej záťaže na podnikateľov, prispievanie k priaznivejšiemu podnikateľskému prostrediu a k zvýšeniu konkurencieschopnosti slovenských podnikateľov. Zároveň bolo cieľom vysvetliť predkladateľom legislatívnych materiálov jednotlivé povinnosti a na praktických príkladoch zobrazit', ako je potrebné vyplniť príslušné dokumenty. Školením sa zároveň plnil ďalší merateľný ukazovateľ vyplývajúci z Plánu obnovy a odolnosti SR (uskutočnenie školenia pre predkladateľov jedenkrát ročne).

Súčasťou školenia bol aj workshop, kde boli účastníci rozdelení do siedmych menších skupín a mali spoločne dospieť k riešeniu konkrétnej fiktívnej situácie, a vyplniť doložku vybraných vplyvov a analýzu vplyvov na podnikateľské prostredie.

Spätná väzba od účastníkov školenia bola pozitívna. Vyzdvihnuté bolo najmä praktické zameranie školenia, objasnenie najčastejšie vyskytujúcich sa problémov pri vyplňaní jednotlivých dokumentov a rovnako pozitívne boli hodnotené aj individuálne diskusie a konzultácie počas školenia.

2. Ďalšie nástroje lepšej regulácie

V rámci Jednotnej metodiky boli okrem mechanizmu zavedené i ďalšie dva nástroje lepšej regulácie, ktoré sú zároveň reformami komponentu č. 14 Plánu obnovy a odolnosti SR, a to ochrana pred neopodstatneným goldplatingom a ex post hodnotenie regulácií pôsobiacich v podnikateľskom prostredí.

2.1. Goldplating

Inštitút ochrany pred neopodstatneným goldplatingom sa rovnako ako pravidlo 1in2out uplatňuje v ex ante fáze regulačného cyklu. Tento inštitút bol s účinnosťou od 31. decembra 2022. MH SR so zavedením golplatingu začalo posudzovať materiály s legislatívou EÚ s cieľom zabráňovať vzniku neopodstatneného goldplatingu v oblasti podnikateľského prostredia. Opätovnou aktualizáciou Jednotnej metodiky schválenou uznesením vlády SR č. 479/2023 s účinnosťou 1. októbra 2023 boli jej ustanovenia týkajúcich sa golplatingu precizované a bola zavedená kvantifikácia nákladov goldplatingu.

Reforma ochrany pred neopodstatneným goldplatingom je okrem Jednotnej metodiky zabezpečovaná i prostredníctvom Úradu vlády SR, ktorý je gestorom Legislatívnych pravidiel vlády SR (pre reformu je podstatná príloha č. 3 Tabuľka zhody) a zároveň gestorom goldplatingu podľa bodu 3.3. písm. g) Jednotnej metodiky.

V zmysle bodu 4 časti III. Jednotnej metodiky je goldplating definovaný nasledovne: „Goldplating vzniká, ak sa navrhuje prísnejšia právna úprava ako je právna úprava v legislatíve Európskej únie alebo ak sa navrhuje vykonať transpozíciu smernice Európskej únie nad rámec minimálnych požiadaviek Európskej únie.“. Jednotlivé typy goldplatingu a situácie, pri ktorých vznikajú, sú popísané v bode 4. časti III Jednotnej metodiky a tiež v tabuľke zhody.

Pri posudzovaní materiálov MH SR dbá na to, aby sa predchádzalo negatívnym vplyvom na podnikateľské prostredie a aby predkladatelia pri tvorbe právnych predpisov transponovali alebo implementovali európske právne predpisy podľa minimálnych požiadaviek EÚ a nevytvárali tak goldplating. V oblasti podnikateľského prostredia má goldplating neželaný vplyv, najmä v podobe zníženia konkurencieschopnosti podnikateľských subjektov. Nevyužitie možnosti, ktorá by udržala požiadavky v minimálnej miere môže viesť k znevýhodneniu slovenských subjektov v porovnaní so subjektmi z iných členských krajín.

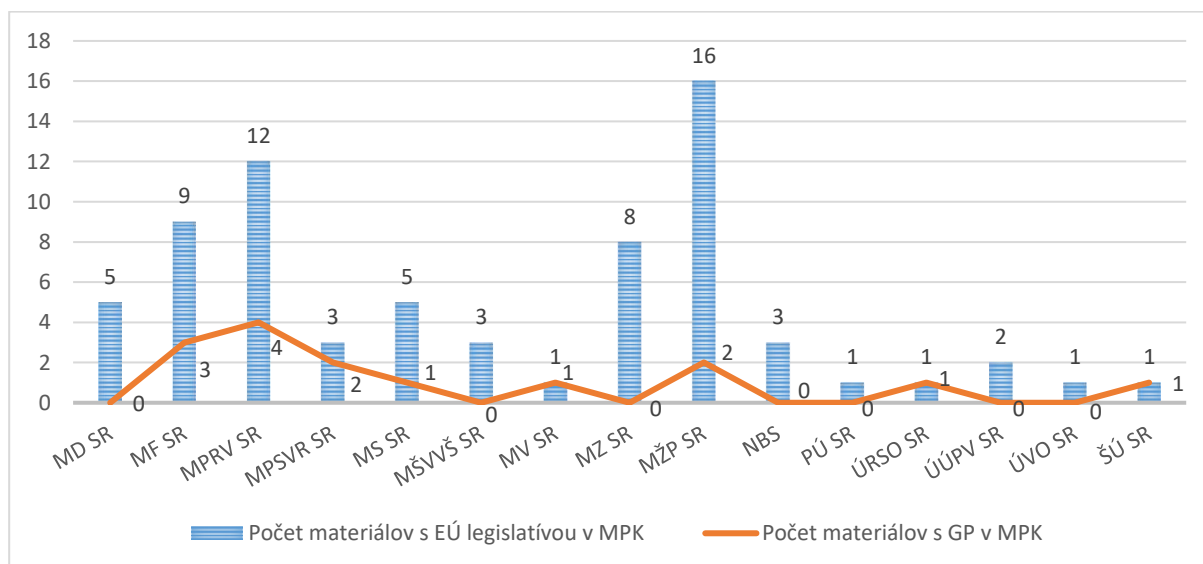
MH SR v procese PPK kontroluje identifikáciu a odôvodnenie goldplatingu, vykonáva tiež farebné rozlíšenie predloženého materiálu s cieľom stransparentniť proces prijímania EÚ legislatívy a zviditeľniť zavádzaný goldplating s vplyvom na podnikateľské prostredie pre podnikateľské subjekty, pre ich vlastné posúdenie a prípadnú formuláciu vecných pripomienok v rámci MPK.

V priebehu roka 2023 bolo v rámci pripomienkového procesu (PPK, MPK, ZP) posúdených celkovo 125 materiálov, ktoré boli transpozíciou alebo implementáciou práva EÚ. V týchto materiáloch bol goldplating s vplyvom na podnikateľské prostredie identifikovaný v 36 reguláciách.

V procese MPK bolo celkovo posúdených 78 materiálov. Z toho bol goldplating s vplyvom na podnikateľské prostredie identifikovaný v 18 materiáloch a nebol v 60 materiáloch. MH SR identifikovalo 11 materiálov s goldplatingom a predkladatelia priznali goldplating v 4 materiáloch a pri 3 materiáloch ešte prebiehajú rozporové konania.

Počet posúdených materiálov s legislatívou EÚ ukazujú nasledujúce grafy, kde sú materiály rozdelené podľa jednotlivých predkladateľov.

Graf 16 Počet posúdených materiálov v MPK za rok 2023

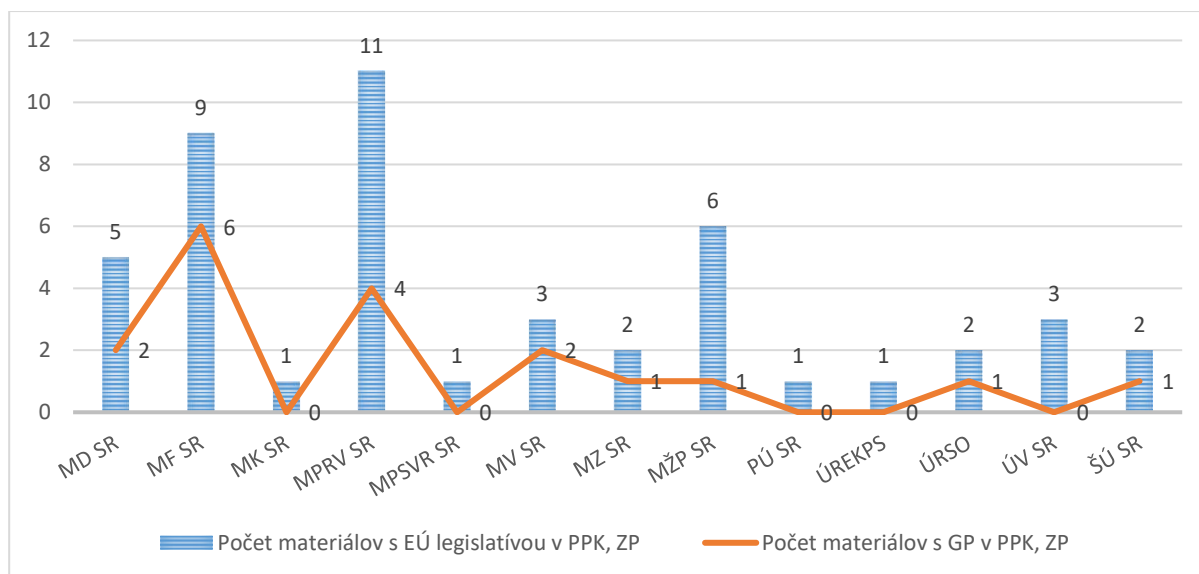


Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

V procese PPK a ZP bolo celkovo posúdených 47 materiálov s legislatívou EÚ. Z toho v 18 materiáloch bol identifikovaný goldplating s vplyvom na podnikateľské prostredie.

Na nasledujúcom grafe je možné vidieť jednotlivé počty posúdených materiálov rozdelených podľa predkladateľov.

Graf 17 Počet posúdených materiálov v PPK a ZP za rok 2023



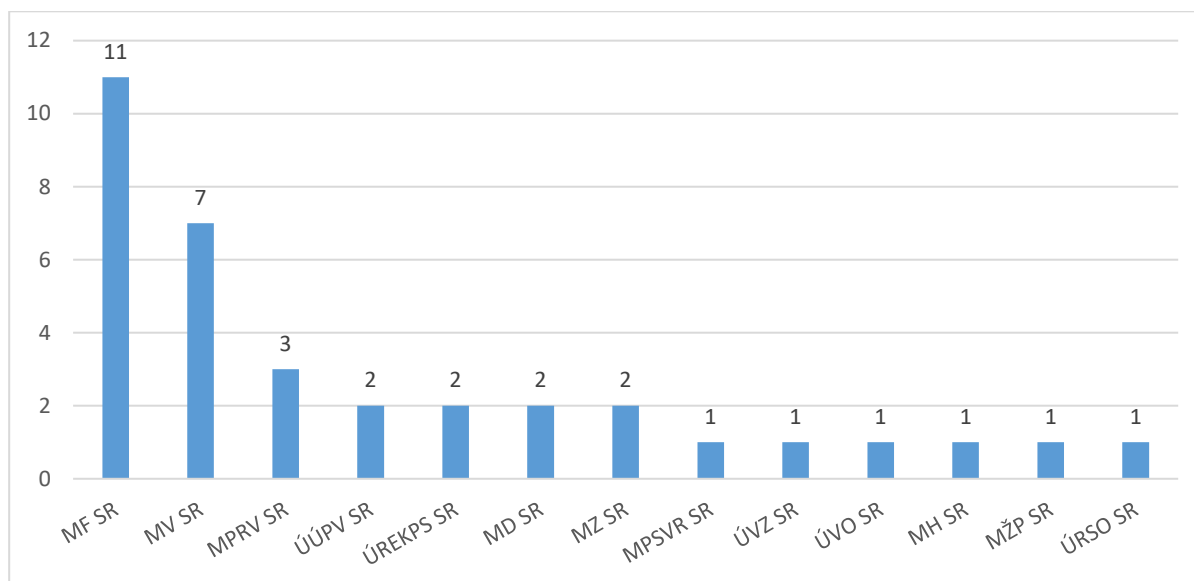
Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

2.1.1. Konzultácie goldplatingu

Účast' na jednotlivých konzultáciách poskytuje MH SR spolu s predkladateľom bližší pohľad pre identifikáciu prípadného goldplatingu a upozorňuje na nesúlad s minimálnymi požiadavkami smernice, či prísnejším nastavením v porovnaní s EÚ legislatívou. MH SR tiež poskytuje metodickú podporu pre predkladateľov pri identifikácii goldplatingu, čo je jedným z predpokladov úspešného naplnenia reformy.

V roku 2023 sa MH SR z hľadiska ochrany pred neopodstatneným goldplatingom zúčastnilo celkovo 35 konzultácií, z toho 18 v štádiu predbežnej informácie a 17 konzultácií prebehlo s predkladateľmi pred/počas MPK. V nasledujúcom grafe sú uvedené celkové počty konzultácií podľa jednotlivých predkladateľov.

Graf 18 Počet konzultácií goldplatingu



Zdroj: vlastné spracovanie podľa interných štatistík MH SR

Od 1. januára 2023, kedy sa začali posudzovať materiály aj z pohľadu uplatňovania ochrany pred neopodstatneným goldplatingom, MH SR spolu s predkladateľmi identifikovalo 15 materiálov s goldplatingom na podnikateľské prostredie v 78 materiáloch, ktoré transponovali alebo implementovali EÚ legislatívu. V 7 prípadoch sa podarilo odstrániť goldplating s negatívnym vplyvom na podnikateľské prostredie. Pri troch materiáloch predložených do MPK v roku 2023, pri ktorých MH SR uplatnilo vecné pripomienky s cieľom odstrániť zavádzaný goldplating, prebiehajú ešte rozporové konania.

2.2. Ex post hodnotenie regulácií pôsobiacich v podnikateľskom prostredí

V rámci Komponentu č. 14 Plánu obnovy a odolnosti SR je reforma ex post definovaná ako „pravidelné ex post hodnotenie účelnosti a opodstatnenosti existujúcich regulácií“. Táto reforma bola v Slovenskej republike zavedená v rámci Jednotnej metodiky (bod č. 10), schválenej uznesením vlády SR č. 383/2022 a účinné od 10. júna 2022.

Cieľom ex post hodnotenia regulácií je vyhodnotiť regulácie, resp. ustanovenia právnych predpisov, po určitom čase ich pôsobenia v prostredí, či spĺňajú účel, s ktorým boli prijaté, aké sú ich skutočné vplyvy a či sa počas pôsobenia regulácii v prostredí nevyskytli nezamýšľané dôsledky, nepredvídané v čase ich tvorby – v ex ante fáze. Funkčnosť oboch zložiek regulačného cyklu (ex ante aj ex post) významným spôsobom pozitívne vplýva na kvalitu legislatívnej tvorby. Na základe výsledku ex post hodnotenia je možné jednotlivé regulácie/ustanovenia právnych predpisov zachovať, alebo je potrebné pristúpiť k návrhu ich úpravy alebo zrušenia tak, aby sa potrebný účel dosiahol pri minimalizovaní negatívnych vplyvov.

Vzhľadom na potrebu plnenia záväzkov SR z Plánu obnovy a odolnosti SR je ex post hodnotenie v súčasnosti zamerané na regulácie pôsobiace v podnikateľskom prostredí. Na tento účel boli v Jednotnej metodike zavedené prílohy č. 9a – formulár ex post hodnotenia regulácií pôsobiacich v podnikateľskom prostredí a č. 9b – kalkulačka nákladov ex post.

Hodnotené sú regulácie účinné najmenej jeden rok a zaradené do tzv. registra regulácií podnikateľského prostredia pre ex post hodnotenie (ďalej len „register ex post“) podľa kritérií stanovených v bode 10.3 Jednotnej metodiky (podhodnotené negatívne vplyvy, resp. nadhodnotené pozitívne vplyvy na podnikateľské prostredie, poslanecké návrhy zvyšujúce náklady; neodstránené rozpory so zamestnávateľmi či podnety z podnikateľského prostredia na základe aplikačnej praxe). MH SR pripravuje register ex post s polročnou frekvenciou a uverejňuje na svojom webovom sídle vždy koncom júna a decembra príslušného kalendárneho roka. Systematické ex post hodnotenie vykonávajú príslušní gestori právnych predpisov, pričom povinnosť vykonať toto hodnotenie im vzniká v kalendárnom polroku nasledujúcom po zaradení regulácie v ich pôsobnosti do registra ex post. Pred samotným ex post hodnotením gestori v zmysle bodu 10.7 Jednotnej metodiky vykonávajú tzv. ex post konzultácie s podnikateľským prostredím, ktoré sú nevyhnutné na zistenie skutočných vplyvov a nákladov regulácie. Rozsah ex post hodnotenia, jeho záväzné metodické postupy vrátane ex post konzultácií a povinné obsahové náležitosti spolu s metodickým vysvetlením týchto postupov a obsahových náležitostí sú uvedené v prílohách č. 9a a č. 9b Jednotnej metodiky.

Povinnosť vykonať ex post hodnotenie splní gestor legislatívy, resp. predkladateľ vypracovaním a zaslaním príloh č. 9a a č. 9b Jednotnej metodiky v priebehu hodnotiaceho polroka. MH SR k výsledkom ex post hodnotenia vydá stanovisko, ktoré má pre gestora odporúčací charakter. MH SR následne iniciuje vykonanie príslušných zmien právnych predpisov buď prostredníctvom tzv. antibyrokratických balíčkov alebo prostredníctvom vecných pripomienok uplatnených v rámci pripomienkového konania k novelizáciám dotknutých právnych predpisov. Od zavedenia systematického ex post hodnotenia prebehli 3 hodnotiace polroky (II. polrok 2022, I. polrok 2023 a II. polrok 2023). Aktuálne prebieha 4. hodnotiaci polrok (I. polrok 2024).

3 Návrhy na zlepšenie

Ako bolo uvedené v predchádzajúcej kapitole, pri posudzovaní legislatívnych materiálov predkladateľa urobili viaceré chyby, ktoré sa v mnohých prípadoch často opakovali. MH SR na základe aplikačnej praxe navrhuje niekoľko bodov na zvýšenie efektívnosti, či informatívnosti predkladateľov.

Zmena metodického pokynu v časti 3.3 analýzy. Pri vyplňaní časti 3.3 analýzy predkladateľmi došlo v mnohých prípadoch k nepochopeniu, alebo odlišnému chápaniu vplyvov na konkurencieschopnosť a produktivitu. Cieľom MH SR je zamerať väčšiu pozornosť na vyplňanie tejto časti a zároveň prepracovať metodický pokyn pre predkladateľov zjednotením názorov a pohľadov na danú problematiku.

Intenzívnejšie školenia. Tie, ktoré boli organizované v priebehu rokov 2021 – 2022, boli zamerané síce prakticky, avšak v celku všeobecne. Ukázalo sa, že je efektívne pripraviť školenie cielene pre konkrétne rezorty a ukázať na ich agende/legislatíve konkrétne problémy a chyby.

Zvýšenie zapájania analytických jednotiek pri vypracovaní samotných analýz vplyvov na podnikateľské prostredie, čo by mohlo byť dosiahnuté uskutočnením individuálnych školení pre analytické jednotky.

Identifikácia rovnakých problémov z negatívnych stanovísk komisie.

V prípade stanoviska komisie pri pripomienkovaní legislatívnych materiálov v PPK a ZP by bolo efektívne zanalyzovať prípady, v ktorých komisia vystavila nesúhlasné stanovisko a či sa dané

situácie opakujú na základe rovnakého problému. Výsledky danej štúdie môžu byť využité pri školeniach alebo konzultáciách nie len s predkladateľmi, ale aj s podnikateľským prostredím.

Viac transparentné konzultácie s podnikateľským prostredím. V prípade uskutočnenia konzultácie medzi predkladateľom a podnikateľskými subjektami je potrebná spätná väzba pre obe strany. V súčasnosti dochádza v mnohých prípadoch k nedorozumeniam alebo opomenutiu niektorých podnetov či už z podnikateľského prostredia alebo z rezortov.

Zlepšiť kvalitu vykonávania ex post konzultácií s podnikateľmi, pretože tieto konzultácie sú vstupnými údajmi pre každé ex post hodnotenie. MH SR sa aktívne zapojí do ex post konzultácií prostredníctvom cieleného oslovenia relevantných podnikateľských subjektov s cieľom ich aktívnej účasti a získania potrebných informácií na identifikovanie a kvantifikovanie vplyvov na podnikateľské prostredie, vrátane kvantifikácií konkrétnych nákladov.