

ODÔVODNENIE K ZAVEDENIU PRINCÍPU „ONE IN - TWO OUT“ V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Vláda SR dňa 19. apríla 2020 schválila uznesením č. 239/2020 Programové vyhlásenie vlády SR, podľa ktorého sa má od roku 2021 zaviesť princíp „one in – one out“ a od roku 2022 princíp „one in - two out“. Cieľ zaviesť princíp „one-in, one-out“ v podmienkach SR bol deklarovaný už v Stratégii lepšej regulácie – RIA 2020 (schválenej v roku 2018). Podľa tohto princípu majú mať predkladatelia nových regulácií povinnosť v prvej fáze jeho implementácie nezvyšovať regulačnú záťaž a následne ju priamo znižovať v rámci regulácií v ich kompetencii. Každá novo zavádzaná regulácia má mať vyčíslený finančný vplyv nárastu regulačnej záťaže a zároveň navrhnutý ekvivalentný pokles (one in - one out), respektíve dvojnásobný pokles (one in - two out) záťaže. Cieľom je systémovým spôsobom zastaviť nárast a následne dosiahnuť znižovanie regulačných povinností. Vláda chce takto, na základe úspechov viacerých iných krajín, docieľiť zníženie regulačnej záťaže, ktorá dnes brzdí slovenskú ekonomiku.

Problém regulačného zaťaženia trápi väčšinu rozvinutých ekonomík. Prejavuje sa napríklad v podobe nárastu počtu výkazov, hlásení, ako aj rôznych obmedzení, sprísnení či zvyšovaní poplatkov, daní, odvodov a podobne. Výsledkom je, že sa zhoršuje pomer medzi tým, koľko času, energie a finančných prostriedkov vynakladajú podnikatelia na plnenie povinností voči štátu a koľko na zvyšovanie spokojnosti svojich zákazníkov a rozvoj svojho podnikania. Nárast regulačnej záťaže sa prejavuje zvýšením nákladov podnikov, poklesom ich produktivity a konkurencieschopnosti. To brzdí rozvoj domáceho podnikania a prílev zahraničných investícií, čo negatívne vplýva na zamestnanosť a rast miezd.

Najväčšie úspechy s riešením tohto problému zaznamenali krajiny, ktoré sa rozhodli pre systémový prístup vo forme povinnej kvantifikácie vplyvov a následného cieleného znižovania regulačného zaťaženia voči ministerstvám a iným predkladateľom regulácií. Medzi takéto systémové riešenia patria princípy „one in - one out“, „one by one“, „one in - two out“, „one in - three out“ a iné. Podstatou týchto princípov je to, že predkladatelia regulácií musia pri zvýšení regulačnej záťaže navrhnuť aj jej zníženie v stanovenej výške či už rovnakej alebo v dvoj či trojnásobnej.

Medzi krajiny, ktoré takýmito princípmi znížili či znižujú regulačnú záťaž, patria v rámci Európy napríklad Veľká Británia, Nemecko, Rakúsko či Švédsko a mimo nej napríklad USA či Kanada. V Rakúsku takto znížili administratívne zaťaženie medzi rokmi 2006 až 2012 o 25 %. Podobný výsledok zaznamenali v tomto období aj v Nemecku. Vo Veľkej Británii dosiahli takto zníženie nákladov regulácií o 10 miliárd britských libier v období rokov 2010 až 2015.

Princíp „one in - one out“ sa navyše stal oficiálnou súčasťou agendy lepšej regulácie Európskej komisie. Podľa neho by v budúcnosti každý legislatívny návrh, ktorý vytvára novú regulačnú záťaž, mal zároveň obsahovať zníženie záťaže na úrovni EÚ v tej istej oblasti politiky. Európska komisia tým chce vyslať občanom jasný signál, že politiky EÚ uľahčujú život ľuďom aj podnikateľom.

Zavedenie princípu „one in – one out“ v SR

Princíp „one in - one out“ a jeho prechod na „one in - two out“ od roku 2022 bol pre potreby Slovenskej republiky navrhnutý na základe skúseností z iných krajín tak, aby rešpektoval

špecifiká nášho legislatívneho procesu a právneho poriadku. Pre účely Jednotnej metodiky sú tieto princípy nazvané ako **mechanizmus znižovania byrokracie a nákladov**, ktorý sa má uplatňovať v ex ante fáze prípravy právnych predpisov (t. j. vzťahuje sa na legislatívne materiály) a jeho cieľom je postupné znižovanie nákladov podnikateľského prostredia. Zavádza sa pritom prechodné obdobie (rok 2021), v ktorom cieľom je zastaviť zvyšovanie nákladov pre podnikateľov, a po skončení prechodného obdobia (od roku 2022) tieto náklady znižovať. V praxi má dodržiavanie tohto mechanizmu spočívať v tom, že predkladatelia majú pri návrhu na zvýšenie nákladov podnikateľov navrhnúť aj zníženie iných nákladov v roku 2021 aspoň v rovnakej výške a od roku 2022 aspoň v dvojnásobnej výške.

Postupné zavedenie mechanizmu znižovania byrokracie a nákladov je po výzvach na nahlasovanie byrokracie druhým pilierom reformy podnikateľského prostredia v oblasti znižovania zaťaženia podnikania. Prichádza pritom k synergickému efektu, keďže na jednej strane podnikatelia nahlasujú povinnosti, ktoré považujú za zbytočné či príliš nákladné a na druhej strane sú ministerstvá a iní predkladatelia regulácií motivovaní prijímať opatrenia na znižovanie takejto záťaže podnikania. V prípade, že sa na konkrétnom podnete dosiahne zhoda, tak takáto zmena vylepší bilanciu príslušného predkladateľa. Do budúcnosti by reforma mala byť doplnená o systém predchádzania neodôvodnenému goldplatingu legislatívy z EÚ a o zavedenie ex post hodnotenia účelnosti a opodstatnenosti existujúcich regulácií, ako vyplýva i zo Stratégie lepšej regulácie – RIA 2020. Očakávaným výsledkom je zníženie nákladov podnikateľského prostredia, zvýšenie produktivity podnikov a konkurencieschopnosti Slovenska. To by malo podporiť rozvoj podnikania na Slovensku, rast zamestnanosti a miezd.

Základom pre uplatňovanie mechanizmu znižovania byrokracie a nákladov (ďalej len „mechanizmus“) je správna kvantifikácia zvyšovaných (in) ako aj znižovaných (out) nákladov pre podnikateľské prostredie. Pre účely mechanizmu sa upravuje **Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie** s cieľom sledovať túto bilanciu. Rovnako sa aktualizuje **Kalkulačka nákladov regulácie**, ktorá bude povinnou súčasťou analýzy vplyvov na podnikateľské prostredie a ktorej nové prevedenie má predkladateľovi výrazne uľahčiť kvantifikáciu a vyplnenie analýzy.

Nadalej sa používa rozdelenie **regulačných nákladov** na priame finančné, nepriame finančné a administratívne náklady, pričom filozofia výpočtu jednotlivých typov nákladov ostala nezmenená a v súlade s aktuálne platnou Jednotnou metodikou na posudzovanie vybraných vplyvov. Čo sa týka **priamych finančných nákladov**, tak tie sa rozdelili na **dane, odvody a clá**, ktoré patria medzi výnimky z uplatňovania mechanizmu a na **poplatky**, na ktoré sa mechanizmus vzťahuje. Zmena nastáva vo vzťahu k **pokutám a sankciám**, ktoré nie je potrebné kvantifikovať v rámci časti „Náklady regulácie“, ale je potrebné uviesť vplyv ich zmeny v časti „Iné vplyvy“. V prípade, že nie je objektívne možné kvantifikovať náklady niektorej regulácie, túto skutočnosť je potrebné uviesť spolu s odôvodnením.

Predkladateľ bude mať tiež **povinnosť aktualizovať časť 3.1 Náklady regulácie v Analýze vplyvov na podnikateľské prostredie v zmysle schválenej verzie právneho predpisu** a zaslať tieto dokumenty Sekretariátu Stálej pracovnej komisie Legislatívnej rady vlády SR na posudzovanie vybraných vplyvov do 45 kalendárnych dní od jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov SR. Cieľom je odzrkadliť skutočný stav schváleného právneho predpisu v poslednej inštancii legislatívneho procesu, čím sa v kvantifikácii vplyvov zohľadnia aj zmeny uskutočnené na pôde NR SR, čo doposiaľ absentovalo.

Povinnosť odstraňovať náklady na podnikateľské prostredie bude mať predkladateľ priebežne a v čo najskoršom čase. Toto je možné buď hneď v predkladanom materiáli, v ktorom dochádza k zvýšeniu nákladov, alebo v rámci legislatívneho procesu k inému právnomu predpisu v jeho kompetencii, pričom bude platiť vyššie uvedené: ak predkladateľ odstráni, resp. kompenzuje zvýšené náklady ešte v roku 2021 (prechodné obdobie), postačí, ak výška odstránených nákladov bude rovnaká ako výška zavedených nákladov (one in - one out). V prípade, ak predkladateľ zvýšené náklady nevykompenzuje v roku 2021, tak od roku 2022 už bude mať povinnosť odstrániť dvojnásobok zavedených nákladov (one in - two out). Rozhodujúcim momentom započítania regulácie do daného obdobia je dátum jej účinnosti.

Na druhej strane, ak predkladateľ v danom roku odstráni viac nákladov, ako zaviedol, tieto si môže preniesť do nasledujúceho roku, to znamená „našetriť si“ a znížiť si tak povinnosť odstraňovania nákladov v ďalšom roku. Predkladateľ pritom má prihliadať na dotknuté subjekty, aby nedochádzalo k neúmernému zvyšovaniu nákladov určitých kategórií dotknutých subjektov pri znižovaní nákladov iných kategórií.

V opodstatnených prípadoch sa môžu pri jednotlivých reguláciách predkladateľa medzi sebou navzájom dohodnúť na prechode povinností vyplývajúcich z mechanizmu znižovania byrokracie a nákladov. V takomto prípade o podrobnostiach informujú Ministerstvo hospodárstva SR, ktoré to akceptuje, ak to je v súlade so zmyslom mechanizmu.

Za účelom vedenia evidencie bude pre každého predkladateľa zriadený tzv. **virtuálny účet** regulácií spravovaný Ministerstvom hospodárstva SR, ktoré je zároveň vykonávateľom kontroly plnenia mechanizmu ako garant agendy lepšej regulácie na Slovensku. Vo virtuálnom účte budú uvedené informácie o každom schválenom legislatívnom materiáli od zavedenia mechanizmu do praxe, pričom tieto údaje budú obsahovať výšku zvyšovaných (in) a znižovaných (out) nákladov. Za účelom prevencie duplicitného započítania nákladov bude predkladateľ povinný upozorniť Ministerstvo hospodárstva v prípade, ak kvantifikácia vplyvov jednotlivých zavádzaných, menených a vypúšťaných regulácií bol súčasťou posudzovania vplyvov iného materiálu. Ministerstvo hospodárstva SR bude pravidelne aktualizovať virtuálne účty každého predkladateľa a uverejňovať ich na svojom webovom sídle.

Výsledky kontroly a informácie z virtuálnych účtov budú spracované do **súhrnnej správy o uplatňovaní mechanizmu znižovania byrokracie a nákladov**, ktorú minister hospodárstva bude predkladať vláde SR za predchádzajúci kalendárny rok každoročne do konca apríla. Prvá súhrnná správa bude vláde SR predložená v termíne do 30.4.2022. Správa bude obsahovať informáciu o dodržaní, resp. nedodržaní uplatňovania mechanizmu jednotlivými zodpovednými subjektami za rok 2021. V návrhu uznesenia k tejto správe vláda SR môže uložiť predkladateľom úlohu splniť povinnosť znížiť náklady pre podnikateľov podľa údajov vo virtuálnom účte do 31.12.2022 a následne každoročne.

Výnimku z uplatňovania tohoto mechanizmu budú mať legislatívne materiály, ktoré úplne, t. j. minimalisticky transponujú právne predpisy EÚ alebo iné medzinárodné dokumenty vyššej právnej sily, ďalej úprava výšky či sadzby daní, odvodov a ciel alebo ak sa materiály schvaľujú na krátku dobu maximálne 12 mesiacov z dôvodu riešenia mimoriadnej situácie. Mechanizmus znižovania byrokracie a nákladov sa tiež nebude uplatňovať na nelegislatívne materiály.