

Hodnota za peniaze projektu

Vybudovanie IT platformy lepšej regulácie podľa stratégie RIA 2020

september 2024

Upozornenie

Jedným zo zadaní projektu Hodnota za peniaze je ekonomicky posudzovať plánované verejné investície a projekty. Tento materiál je hodnotením Ministerstva financií SR k zverejnenej štúdii uskutočniteľnosti. Hodnotenie pripravili pod vedením Martina Haluša a Martina Kmeťka, Michal Jerga a Jakub Karas.

Ekonomické hodnotenie MF SR má odporúčací charakter a negarantuje prostriedky z rozpočtu verejnej správy. Rozhodnutie o realizácii projektu je v kompetencii jednotlivých ministrov.

Zhrnutie

Opis projektu podľa štúdie uskutočniteľnosti

- **Ministerstvo hospodárstva SR (MH SR) plánuje presunúť tvorbu doložiek do nového informačného systému a vytvoriť modely na výpočet vplyvov, čo má skvalitniť posudzovanie dopadov zákonov.** Cieľom projektu je zvýšiť kvalitu vypracovaných doložiek vybraných vplyvov k reguláciám pomocou využívania analytických modelov, ktoré budú využívať vybudovanú dátovú základňu. Proces pripomienkovania sa má tiež zjednodušiť vytvorením kolaboračnej platformy, kde sa k zákonom budú môcť vyjadriť aj iní úradníci. Ďalším prínosom má byť vytvorenie registra regulácií, ktorý občanom a podnikateľom uľahčí orientáciu v platných reguláciách a zákonoch s vplyvom na podnikateľské prostredie.
- **Navrhovaný IT systém pozostáva z dvoch častí, jedna je určená pre efektívnejšiu prácu úradníkov a druhá má podnikateľom uľahčiť orientáciu v reguláciách a zákonoch.** Systém na prípravu a kvantifikáciu doložiek vplyvov bude slúžiť úradníkom pri príprave regulácií a doložiek vplyvov. Časť pre podnikateľov má pomocou nástrojov umelej inteligencie priniesť podnikateľom stručný prehľad zákonov a platných regulácií, ktoré sa na nich vzťahujú.
- **Celkové náklady projektu sú 15,1 mil. eur, z toho investičné náklady sú odhadované na 12,2 mil. eur a prevádzkové náklady majú byť 2,9 mil. eur za 8 rokov.** Súčasťou investičných nákladov sú náklady na vývoj aplikácie (7,5 mil. eur), jej rozvoj (2,3 mil. eur), mzdy interných zamestnancov zapojených do implementácie projektu (1,8 mil. eur) a riadenie a publicita (0,7 mil. eur). Priemerná ročná výška prevádzkových nákladov je 0,37 mil. eur a zahŕňa náklady na opravy a udržiavanie systému. Prvotná investícia bude financovaná z eurofondov (9,9 mil. eur), nadväzujúca prevádzka a rozvoj majú byť hrazené zo štátneho rozpočtu (5,2 mil. eur).

Hodnotenie MF SR

- **Identifikované nedostatky prípravy doložiek je možné riešiť aj bez vytvorenia nového IT systému.** Doložky vznikajú na úrade zodpovednom za návrh zákona, následne ich pripomienkujú ostatné úrady a posudzuje MH SR. Štúdia za hlavné nedostatky súčasného procesu považuje nedostupnosť aktuálnych údajov na presné vyčíslenie vplyvov, absenciu komunikácie s relevantnými stakeholdermi a rôznu mieru posudzovania vplyvu regulácií. Tieto nedostatky nezaniknú vytvorením IT systému, ale dodržiavaním alebo úpravou súčasných postupov. Komunikáciu medzi úradmi rieši predbežné pripomienkové konanie a mieru posudzovania vplyvu regulácií definuje [jednotná metodika](#) na posudzovanie vybraných vplyvov. Doložky vplyvov obsahujú stanovisko Komisie na posudzovanie vplyvov, ktorá vydáva stanovisko, to ale nie je záväzné.
- **Využitím existujúcich IT systémov v kombinácii s bežnými kancelárskymi licenciami je možné na vývoji a prevádzke nového IT systému ušetriť 5 mil. eur.** MH SR plánuje v projekte vývoj tzv. kolaboračnej platformy, ktorá má predovšetkým umožniť do prípravy doložiek zapojiť iné úrady. To je už v súčasnosti možné využitím IT systému Slov-lex v rámci predbežného pripomienkového konania, kedy môžu návrhy doložiek pripomienkovať ostatné úrady a na základe toho sa doložky môžu priebežne upravovať. Ak by bolo cieľom zapojiť úrady skôr, je možné využiť napríklad platformu Sharepoint, ktorá je súčasťou bežnej kancelárskej licencie úradníka štátnej správy. MH SR tiež v súčasnosti disponuje [modelom](#) pre výpočet vplyvu regulácií ex-ante a [hodnotí vplyv regulácií ex-post](#).
- **Kvalitu doložiek môže zlepšiť dostupnosť dát, prístup k nim je treba zaistiť zmenou legislatívy.** Úrady môžu časť zbieraných údajov poskytovať len na účel definovaný v zákone a bez jeho zmeny hrozí, že sa v IT projekte vybuduje databáza, ktorá bude obsahovať len časť potrebných údajov. Prikladom je projekt [Konsolidovanej analytickej vrstvy](#), ktorý mal sprístupniť údaje pre analýzy, kvôli chýbajúcej legislatíve ale obsahuje málo údajov, ktoré by boli dostupné aj bez IT systému.
- **Ak bude využívanie systému podnikateľmi nižšie ako predpokladá MH SR, investícia do projektu sa nemusí oplatiť.** Väčšina prínosov projektu (5,4 mil. eur ročne pri plnom využívaní) plyní z úspor času podnikateľov, ktorým sa má znížiť administratívna záťaž spojená s oboznamovaním sa so zákonmi a platnými reguláciami. Štúdia predpokladá, že systém pre oboznamovanie sa s reguláciami ročne využije 209 tis. právnických osôb a každá z nich

systém využije 152-krát ročne. Tieto predpoklady sú zatiaľ expertným odhadom, ktorý nie je možné overiť. V prípade nenaplnenia predpokladov môže byť realizovanie investície pre štát nevýhodné.

- **Vhodným riešením môže byť realizácia pilotnej verzie projektu v zmysle dobrej praxe, ktorá by zahŕňala overenie záujmu podnikateľov, otestovanie technológie a vyhodnotenie prínosov projektu.** Register regulácií má byť zostavený inovatívnym využitím sémantického modelu umelej inteligencie, ktoré nebolo otestované. Povinnosť vypracovať pilotnú verziu projektu taktiež vyplýva z [Vyhlášky 401/2023](#) Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky (MIRRI).

Odporúčania

Pred vyhlásením verejného obstarávania:

- Znížiť náklady na vývoj a prevádzku IT systému o 5 mil. eur, ktoré sú určené na kolaboračnú platformu, ktorej funkcionality už poskytuje IS Slov-lex a Sharepoint v rámci bežného kancelárskeho balíka.
- Pripraviť plán na získanie potrebných údajov, ktorý bude definovať ich rozsah a potrebné legislatívne úpravy.
- V projektovej dokumentácii jasne oddeliť pilotné overenie projektu podľa vyhlášky MIRRI o riadení projektov, pričom je potrebné:
 - Vyčleniť potrebné náklady na realizáciu pilotnej verzie projektu
 - Popísať spôsob a určiť kritériá, podľa ktorých sa vyhodnotí úspešnosť pilotnej verzie projektu.
 - V prípade úspešného splnenia kritérií pilotného projektu pristúpiť k realizácii projektu.

Popis projektu

Ministerstvo hospodárstva SR (MH SR) plánuje vytvoriť IT systém pozostávajúci z dvoch častí. Jednej určenej pre efektívnejšiu prácu úradníkov a druhá má podnikateľom uľahčiť orientáciu v reguláciách a zákonoch. Prvá časť má slúžiť úradníkom pri príprave regulácií a kvantifikácii doložiek vplyvov na podnikateľské prostredie. Skladá sa z kolaboračnej platformy RIA, analytických nástrojov, údajovej základne a administratívnych nástrojov. Druhá časť má pomocou sémantických modelov umelej inteligencie spracovať platné regulácie a zákony do prehľadnej formy tak, aby sa s nimi podnikatelia mohli oboznámiť rýchlejšie a bez potreby vyhľadávania zákonov na Slov-lexe alebo na internete. Skladá sa z Registra regulácií a Správy znalostí.

Ciele projektu

Cieľom časti pre úradníkov je zefektívniť procesy súvisiace s prijímaním nových regulácií a skvalitniť posudzovanie ich vplyvov na podnikateľské prostredie. Po realizácii sa očakáva presnejšie vyčíslenie vplyvov zákonov na rozpočet, občanov a podnikateľov a zvýšenie kvality vypracovaných doložiek vybraných vplyvov a regulácií. Zámerom je využiť analytické nástroje a modelovanie vplyvov regulácií ex-ante na relevantných údajoch a následné hodnotenie dopadu regulácií ex-post. Zjednodušenie a sprehľadnenie procesu pripomienkovania má byť dosiahnuté vytvorením a používaním Kolaboračnej platformy RIA, ktorá má nahradiť komunikáciu pomocou emailu.

Hlavným prínosom projektu má byť podľa štúdie úspora času podnikateľov plynúca zo zníženej administratívnej záťaže pri oboznamovaní sa s reguláciami. Štúdia predpokladá úsporu času podnikateľov potrebného na oboznámenie sa s reguláciami plynúca z využívania Registra regulácií, ktorý poskytne informácie pre daný druh podnikania. Odhaduje sa, že prínosy projektu budú realizované postupne.

Tabuľka 1: Maximálne odhadované ročné prínosy projektu

Názov systému	Počet podaní ročne	Potrebný čas na vypracovanie podania (súčasnosť) v hod.	Potrebný čas na vypracovanie podania (po realizácii projektu) v hod.	Cena ušetreného času (mil. eur)
Kolaboračná platforma RIA	250	256	177,29	0,26
Register regulácií	31 857 895	0,6	0,58	5,43
Spolu	31 858 145	256,6	177,87	5,69

Zdroj: ŠU, Spracovanie: ÚHP

Identifikácia potreby

Súčasný proces prípravy doložiek má podľa štúdie nedostatky, ale nie je nimi chýbajúci IT systém. Štúdia medzi hlavnými nedostatkami nedefinuje chýbajúcu IT podporu, ale nedostupnosť aktuálnych údajov na presné vyčíslenie vplyvov, absenciu komunikácie s relevantnými stakeholdermi a rôznu mieru posudzovania vplyvu regulácií. Ďalšie zistenia uvádza [analýza](#) ÚHP, podľa ktorej je pri tvorbe doložiek vplyvov veľa nedôležitých otázok a nízky dôraz na vyhodnotenie alternatív a výpočet nákladov a prínosov. Problematické je aj schvaľovanie poslaneckých návrhov na parlamentnej úrovni, kedy sa dokladá iba formalistická doložka vplyvov bez konkrétnej kvantifikácie.

Identifikované nedostatky prípravy doložiek je možné riešiť aj bez vytvorenia nového IT systému. Doložky vznikajú na úrade zodpovednom za návrh zákona, následne ich pripomienkujú ostatné úrady a posudzuje MH SR. Tieto nedostatky nezaniknú vytvorením IT systému, ale dodržiavanie alebo úpravou súčasných postupov. Komunikáciu medzi úradmi rieši predbežné pripomienkové konanie a mieru posudzovania vplyvu regulácií definuje [jednotná metodika](#) na posudzovanie vybraných vplyvov. Doložky vplyvov obsahujú stanovisko Komisie na posudzovanie vplyvov, ktorá vydáva stanovisko, ale to neovplyvňuje schvaľovací proces.

Kvalitu doložiek môže zlepšiť dostupnosť dát, prístup k nim je treba zaistiť zmenou legislatívy. Úrady môžu časť zbieraných údajov poskytovať len na účel definovaný v zákone a bez jeho zmeny hrozí, že sa v IT projekte vybuduje databáza, ktorá bude obsahovať len časť potrebných údajov. Príkladom môže byť projekt [Konsolidovanej analytickej vrstvy](#), ktorý mal

sprístupniť údaje pre analýzy, kvôli chýbajúcej legislatíve ale obsahuje málo údajov, ktoré by boli dostupné aj bez IT systému. Pred začatím vývoja IT systému je taktiež nevyhnutné definovať rozsah potrebných údajov.

Príprava nových modelov na výpočet vplyvov má byť uskutočnená až po preskúmaní, že súčasné modely sú nedostatočné a po doplnení ich presného popisu. MH SR v súčasnosti odhaduje vplyv regulácií ex-ante využitím [mikrosimulačného modelu](#), ktorý počíta dopady používateľom navrhnutých zmien vybraných regulácií na podnikateľské prostredie. MH SR taktiež [hodnotí vplyv regulácií ex-post](#). V štúdií chýbajú podrobnejšie informácie o modeloch, ktorými má systém kvantifikovať dopady regulácií a spôsob ich fungovania, preto pridanú hodnotu systému nie je možné overiť.

Vhodným riešením môže byť realizácia pilotnej verzie projektu v zmysle dobrej praxe, ktorá by zahŕňala overenie záujmu podnikateľov, otestovanie technológie a vyhodnotenie prínosov projektu. Register regulácií má byť zostavený inovatívnym využitím sémantického modelu umelej inteligencie, ktoré nebolo otestované. Overenie dopytu ani testovanie technológie zatiaľ neprebehlo a má byť vykonané počas realizácie projektu. Povinnosť vypracovať pilotnú verziu projektu taktiež vyplýva z [Vyhlášky 401/2023](#) Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky (MIRRI).

Analýza alternatív

Štúdia porovnáva štyri alternatívy, ktoré následne hodnotí len multikriteriálnou analýzou a neporovnáva ich náklady a prínosy. Preferovaná je Alternatíva 1, ktorá zahŕňa vytvorenie komplexnej IT platformy, ktorá obsahuje všetky požadované funkcionality v rámci jedného systému. Systém má obsahovať kolaboračné a analytické nástroje, databázy a publikačné nástroje. Zvažovanými alternatívami sú Alternatíva 0 – zachovanie súčasného stavu, Alternatíva 1 - Komplexná IT platforma lepšej regulácie, Alternatíva 2 - Decentralizovaný systém RIA a Alternatíva 3 – RIA ako nadstavba a extenzia nad inými aplikáciami. Multikriteriálna analýza hodnotí 10 kritérií, pričom za každé z nich je možné získať minimálne 0 až maximálne 3 body.

Tabuľka 2: Vyhodnotenie multikriteriálnej analýzy

Alternatíva	Poradie	Počet bodov
A0: Zachovanie súčasného stavu	4.	7
A1: Komplexná IT platforma lepšej regulácie	1.	26
A2: Decentralizovaný systém RIA	2.	15
A3: Nadstavba nad existujúcimi systémami	2.	15

Zdroj: ŠU, Spracovanie: ÚHP

Ekonomické hodnotenie

Celkové náklady projektu sú 15,1 mil. eur, z toho investičné náklady projektu sú odhadované na 12,2 mil. eur a prevádzkové náklady majú byť 2,9 mil. eur za 8 rokov. Súčasťou investičných nákladov sú náklady na vývoj aplikácie (7,5 mil. eur), jej rozvoj (2,3 mil. eur), mzdy interných zamestnancov (1,8 mil. eur), riadenie a publicita (0,7 mil. eur). Priemerná ročná výška prevádzkových nákladov je 0,37 mil. eur a zahŕňa náklady na opravy a udržiavanie systému. Prvotná investícia bude financovaná z eurofondov (9,9 mil. eur), nadväzujúca prevádzka a rozvoj majú byť hradené zo štátneho rozpočtu (5,2 mil. eur).

Tabuľka 3: Vplyvy na rozpočet verejnej správy (mil. eur s DPH)

Zdroj finančného krytia	2024	2025	2026	2027-2033*
Plánované investičné náklady		-	-	-
Z toho rozpočtovo nekrytý vplyv zo ŠR		-	-	-
Z toho kryté v rámci EŠIF**	0,35	7,36	2,23	-
Plánované prevádzkové náklady	-	-	-	-
Z toho rozpočtovo nekrytý vplyv zo ŠR	-	-	0,51	0,67
Z toho rozpočtovo krytý vplyv zo ŠR	-	-	-	-

*Ročne za obdobie 2027-2033

Zdroj: ŠU, spracovanie ÚHP

**Podľa informácií MH SR

Jednotkové náklady na vývoj sú v súlade s referenčným cenníkom. Referenčný cenník MIRRI je používaný pre overenie výšky sadzieb za IT práce oproti trhovým sadzbám. Väčšina projektu (70 % počtu človekodní) bude realizovaná externými kapacitami, ktoré tvoria 81 % nákladov (7,5 mil. eur). Sadzba za človekoden je pre externé kapacity v priemere o 80 % (561 eur oproti 313) vyššia ako sadzbu pre interné kapacity.

Využitím existujúcich IT systémov v kombinácii s bežnými kancelárskymi licenciami je možné na vývoji a prevádzke nového IT systému ušetriť 5 mil. eur. MH SR plánuje v projekte vývoj tzv. kolaboračnej platformy, ktorá má predovšetkým umožniť do prípravy doložiek zapojiť iné úrady. To je už v súčasnosti možné využitím IT systému Slov-lex v rámci predbežného pripomienkového konania, kedy môžu návrhy doložiek pripomienkovať ostatné úrady a na základe toho sa doložky môžu priebežne upravovať. Ak by bolo cieľom zapojiť úrady skôr, je možné využiť napríklad platformu Sharepoint, ktorá je súčasťou bežnej kancelárskej licencie úradníka štátnej správy.

Ak bude využívanie systému podnikateľmi nižšie ako predpokladá MH SR, investícia do projektu sa nemusí oplatiť. Väčšina prínosov projektu (5,4 mil. eur ročne pri plnom využívaní) plynú z úspory času podnikateľov, ktorým sa má znížiť administratívna záťaž spojená s oboznamovaním sa so zákonmi a platnými reguláciami. Štúdia predpokladá, že systém pre oboznamovanie sa s reguláciami ročne využije 209 tis. právnických osôb a každá z nich systém využije 152-krát ročne, čo je celkom 31,9 mil. vyhľadávaní. Úspora času je odhadovaná na 5 %. Tieto predpoklady sú zatiaľ expertným odhadom, ktorý nie je možné overiť. V prípade nenaplnenia predpokladov môže byť realizovanie investície pre štát nevýhodné.

Prínosy systému pre úradníkov pracujú s predpokladmi, ktoré nie je možné overiť. Štúdia predpokladá, že využívaním nového IT systému sa zefektívni práca úradníkov pri spracovaní podaní o 30 % za 10 rokov. V prepočte ide približne o 4 % zefektívnenie každý rok. Tieto predpoklady nie sú bližšie vysvetlené a nie je ich možné overiť.

Citlivostná analýza a riziká projektu

Projekt bol v minulosti pozastavený, napriek podpísanej zmluve o poskytnutí nenávratného finančného príspevku. Predložený zámer vychádza z projektu z roku 2019, ktorý sa napokon nerealizoval.

Rizikom projektu je potenciálne nízke využívanie systému, od ktorého je závislá väčšina prínosov projektu. Očakávané využívanie systému nie je známe, keďže dopyt po využívaní systému má byť overený až počas realizácie projektu. Ak by štát nedokázal garantovať právnu záväznosť výstupov umelej inteligencie pre platné regulácie podnikateľského prostredia a služba by mala iba informatívny charakter, reálny prínos úspory času môže byť nižší.