

Útvar hodnoty za peniaze

Ministerstvo financií SR / www.finance.gov.sk/uhp



Hodnota za peniaze
projektu

IT platforma lepšej regulácie podľa stratégie
RIA 2020

apríl 2018



Operačný program
**Efektívna
verejná správa**



Európska únia
Európsky sociálny fond

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu

Upozornenie

Jedným zo zadaní projektu Hodnota za peniaze je ekonomicky posudzovať plánované verejné investície. Tento materiál je hodnotením Ministerstva financií SR k pripravovanému projektu v zmysle uznesenia vlády SR č. 471/2017, úloha C.2. Hodnotenie pripravili Štefan Kišš, Juraj Mach a Slavomír Šahin na základe štúdie uskutočniteľnosti projektu a nezverejnenej štúdie „*Kalkulácia administratívnych nákladov a záťaže podnikania v SR a návrh odporúčaní na zníženie záťaže*“.

Zhrnutie

Projekt IT platformy lepšej regulácie podľa stratégie RIA 2020 (Inteligentné regulácie) s odhadovanými celkovými nákladmi 35 mil. eur (investičné náklady 19,8 mil. eur, prevádzkové náklady 15,2 mil. eur za 10 rokov) tvorí register regulácií a informačný systém pre tvorbu doložiek vplyvov. Vývoj a implementácia projektu sú rozdelené do troch fáz, na Riadiaci výbor sa predkladá schválenie len prvej fázy. Prvá fáza predpokladá investičné náklady vo výške 6 mil. eur a prevádzkové náklady vo výške 4,9 mil. eur za 10 rokov. Projekt má za cieľ vytvoriť jednotný spôsob vytvárania doložiek k zákonom a vytvorí model a informačný systém pre automatizovanú kvantifikáciu vplyvov nových i existujúcich regulácií. Vytvorený a zverejnený bude aj register, ktorý podnikateľom umožní jednoduché vyhľadávanie regulácií, ktoré sa ich týkajú, a úradníkom pomôže urýchliť proces kontroly ich dodržiavania.

Hodnota za peniaze IT projektov		IT platforma lepšej regulácie podľa stratégie RIA 2020
<i>Kritéria pre štúdiu uskutočniteľnosti</i>		
Relevantný cieľ projektu	Cieľom je zefektívniť vytváranie doložiek vplyvov, zníženie administratívnej záťaže podnikateľov a úspora času zamestnancov verejnej správy.	
Reforma procesov štátnej správy	Projekt je výsledkom reformy procesov štátnej správy. Posudzovaním vplyvu regulácií pred ich zavedením (<i>ex-ante</i>) sa očakáva skvalitnenie prípravy a tvorby právnych predpisov. Priebežné hodnotenie ich účelnosti a efektívnosti (<i>ex-post</i>) pomôže sprehľadniť a zjednodušiť existujúce právne predpisy.	
Dostatočné posúdenie alternatív	Štúdia uskutočniteľnosti posudzuje štyri alternatívy formou multikriteriálnej analýzy, vrátane zachovania súčasného stavu. Ako KO kritéria je zvolených 11 z 17 kritérií, viaceré sú určené diskriminačne voči ostatným alternatívam. CBA porovnáva vybranú alternatívu a nulový variant. Viaceré ďalšie alternatívy by mali byť posúdené v CBA.	
Štruktúra a opodstatnenosť nákladov	Náklady sú popísané v dostatočnej miere detailu. Prevádzkové náklady rátajú s aktualizáciami systému na základe legislatívnych a iných zmien.	
Výpočet prínosov podložený a dôveryhodný	Kvantifikácia podnikateľskej záťaže v súčasnom stave vychádza z podrobne spracovanej analýzy. Najväčšie prínosy plynú zo zníženia nákladov podnikateľov na neopodstatnenú administratívu a z úspory času podnikateľov, vyplývajúcej z registra regulácií. Predpoklady nábehu týchto úspor aj očakávaná cieľová hodnota však nie sú z dostupných dát overiteľné. Počet relevantných materiálov, pre ktoré sa tvorí doložka vplyvov, je zameraný, čas potrebný na ich tvorbu a kontrolu ale nie je z dostupných dát overiteľný.	
Analýza citlivosti (Prínosy robustné voči predpokladom)	Projekt je robustný voči zvýšeniu nákladov aj zníženiu prínosov. Ak by náklady prvej (druhej a tretej) fázy stúpili štvornásobne (päťnásobne), projekt ostane za inak nezmenených podmienok rentabilný. Pre návratnosť prvej (druhej a tretej) fázy projektu je potrebné dosiahnuť 18 % prínosov (16 % prínosov).	
Hodnotenie	ÚHP očakáva, že projekt dosiahne dostatočnú ekonomickú návratnosť. Predkladateľ odhaduje pozitívny pomer prínosov a nákladov (BCR) vo výške 5,59 pre prvú fázu a 6,44 pre druhú a tretiu fázu. Predpoklady o výške očakávaných prínosov sa javia dosiahnuteľné, ale na základe dostupných informácií ich nie je možné plnohodnotne overiť. Víťame zámer predkladateľa realizovať prvú fázu projektu a počas jej realizácie monitorovať reálne prínosy, na základe ktorých bude aktualizovaná CBA pred schválením druhej a tretej fázy.	

Odporúčania

- Vyhodnotiť všetky relevantné alternatívy z pohľadu prínosov a nákladov.
- Spoľahlivo a overiteľne preukázať očakávané prínosy projektu.
- Opísať spôsob monitorovania a vyhodnocovania predpokladaných úspor. Úspory na strane štátu rozdeliť podľa organizácií a ekonomickej klasifikácie.
- Hľadať spôsoby znižovania nákladov počas celého procesu prípravy projektu a zverejňovať jednotkové ceny nakupovaných služieb, SW a HW.

Popis projektu

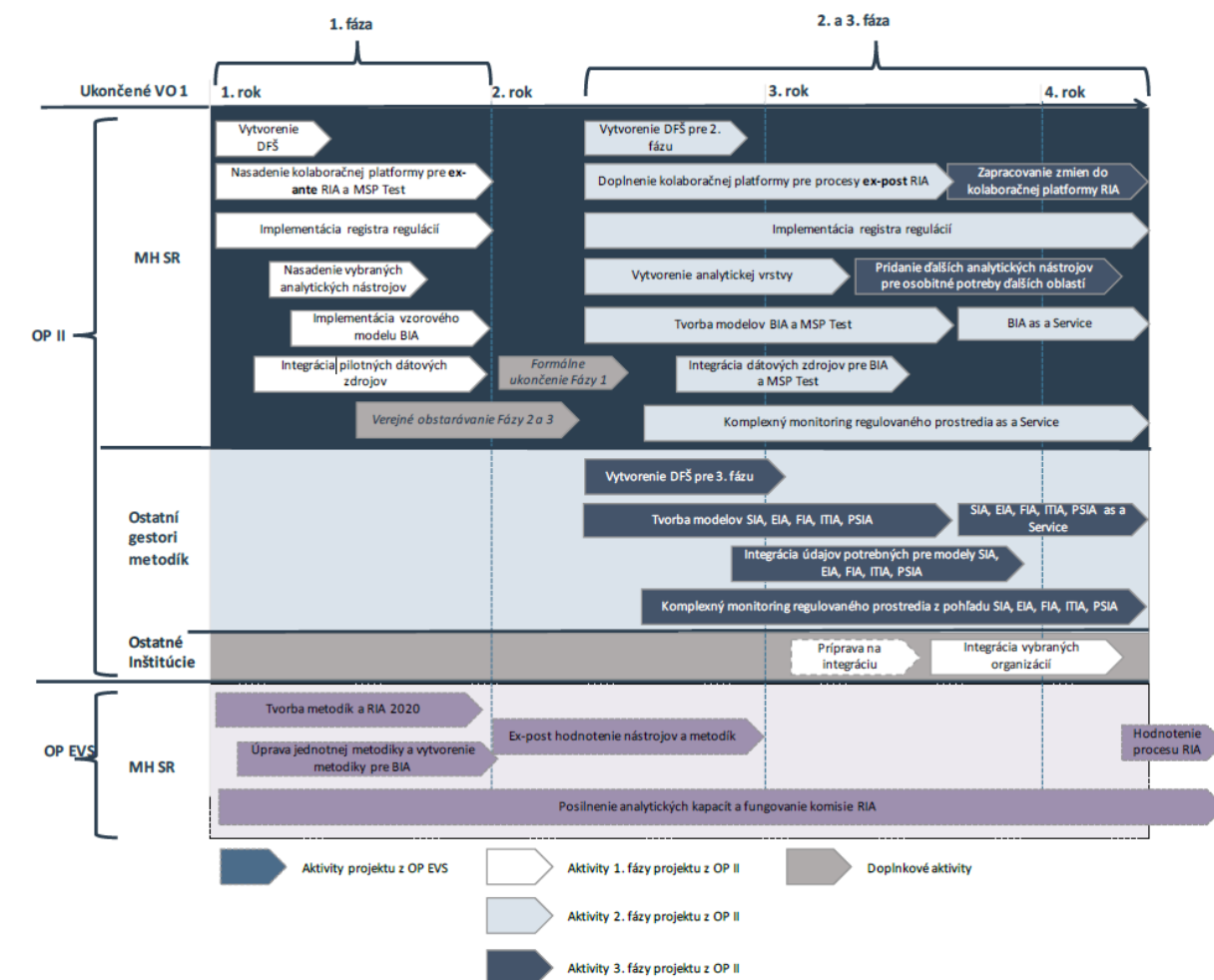
IT platforma lepšej regulácie podľa stratégie RIA 2020 (Inteligentné regulácie) má byť vytvorená za 19,8 mil. eur, prevádzka počas 10 rokov má stáť 15,2 mil. eur. Vývoj a implementácia projektu sú rozdelené do troch fáz, na Riadiaci výbor sa predkladá schválenie len prvej fázy. Prvá fáza predpokladá investičné náklady vo výške 6 mil. eur a prevádzkové náklady vo výške 4,9 mil. eur. Vytvorenie druhej a tretej fázy má stáť 13,7 mil. eur, s prevádzkovými nákladmi vo výške 10,3 mil. eur.

Projekt vytvorí makroekonomické modely, nástroje a IT platformu pre analýzu vplyvov nových i existujúcich regulácií a zabezpečí tak posudzovanie ich vplyvov počas celého regulačného cyklu. V rámci tohto projektu bude zavedený jednotný spôsob tvorby doložiek vplyvov k zákonom.

Vytvorený a zverejnený bude i Register regulácií, ktorý podnikateľom umožní jednoduché vyhľadávanie regulácií ktoré sa ich týkajú a úradníkom pomôže urýchliť proces kontroly ich dodržiavania. Databáza evidujúca platné regulácie bude pravidelne aktualizovaná na základe zavedenia, zmeny, alebo zrušenia predpisov a regulácií.

Jednotlivé modely pre posudzovanie vplyvov budú postavené na spoločnej metodike, čo zaručí ich vzájomnú kompatibilitu a porovnateľnosť dát. Z týchto dôvodov bola zvolená postupná realizácia projektu v troch fázach. V prvej fáze dôjde k základnej implementácii IT platformy a Registra regulácií a overí sa realizovateľnosť a návratnosť celého riešenia. Vo fázach dva a tri bude nasledovať rozšírenie modelov a oblastí posudzovania vplyvov.

Obrázok 1: Fázy projektu IT platforma lepšej regulácie



Pri hodnotení projektu vychádzame zo štúdie uskutočniteľnosti RIA 2020 z 8.4.2018 a nezverejnenej štúdie „Kalkulácia administratívnych nákladov a záťaže podnikania v SR a návrh odporúčaní na zníženie záťaže“, vypracovanej spoločnosťou Deloitte pre MH SR v roku 2014 (ďalej iba „analýza Deloitte“).

Ciele projektu

Ciele projektu sú relevantné a merateľné. Projekt vychádza zo stratégie RIA 2020 a skvalitní a zefektívni posudzovanie vybraných vplyvov, čím sa podporí príprava a tvorba kvalitných právnych predpisov.

Najväčší prínos tvorí časová úspora podnikateľov vyplývajúca z používania registra regulácií. Cieľom je zníženie neopodstatnenej administratívnej záťaže podnikateľov o päť percent v prvej fáze a o 20 % v druhej a tretej fáze, a to najmä prostredníctvom zníženia priemerného času potrebného na vyhľadanie a splnenie si jednej informačnej povinnosti. Ďalším cieľom je ušetriť 30 % času potrebného na vypracovanie jednej doložky vplyvov.

Analýza alternatív

Štúdia uskutočniteľnosti posudzuje štyri alternatívy formou multikriteriálnej analýzy, vrátane zachovania súčasného stavu. Projekt kvalitatívne posudzuje komplexnú centrálnu IT platformu (alternatíva B, zvolená), systém lokálnych decentralizovaných riešení pre každú analytickú jednotku (alternatíva C) a integráciu viacerých existujúcich aplikácií s doprogramovaním potrebných funkcionalít (alternatíva D). Alternatíva A popisuje nulový variant.

Ako KO kritéria je zvolených 11 zo 17 kritérií, viaceré sú určené diskriminačne voči ostatným alternatívam. Víťazná alternatíva B splnila všetky kritériá v plnej miere. Alternatívy C a D nespĺnili ani jedno kritérium v plnej miere, 14 kritérií splnili „s vysokou mierou rizika.“ Tri KO kritériá – centralizované riešenie, modulárnosť riešenia na centrálnej úrovni a výška nákladov na rozšírenie – alternatívy C a D nespĺnili vôbec. Kritériá centralizovaného riešenia a modulárnosti riešenia na centrálnej úrovni nemohli alternatívy C a D splniť zo svojej podstaty, keďže boli definované ako decentralizované riešenia. **CBA porovnáva vybranú alternatívu a nulový variant. Odporúčame vyhodnotiť všetky relevantné alternatívy z pohľadu prínosov a nákladov.**

Tabuľka 1: Multikriteriálna analýza

	Kritéria	Alternatíva	Alternatíva	Alternatíva	Alternatíva	Váha
		A	B	C	D	
1	Úspora prevádzkových nákladov	R	A	R	R	KO
2	Úspora času úradníkov, fyzických a právnických osôb vďaka sprístupneným údajom	N	A	R	R	KO
3	Úspora obstarávacích nákladov	N	A	R	R	KO
4	Úspora času úradníkov vďaka dostupnosti údajov a služieb online z centrálného bodu	N	A	R	R	KO
5	Úspora času občanov vďaka dostupnosti služieb z centrálného bodu	N	A	R	R	KO
6	Používateľsky prívetivé a proaktívne elektronické prostredie pre občanov	N	A	R	R	
7	Komplexnosť vybavenia služby pre občana	N	A	R	R	
8	Aplikácia princípu jedenkrát a dosť pre občana	N	A	R	R	
9	Úspora času podnikateľov vďaka dostupnosti údajov online z centrálného bodu	N	A	R	R	KO
10	Používateľsky prívetivé a proaktívne elektronické prostredie pre podnikateľa	N	A	R	R	
11	Komplexnosť vybavenia služby pre podnikateľa	N	A	R	R	
12	Aplikácia princípu jedenkrát a dosť pre podnikateľa	N	A	R	R	

13	Podpora pre Open Data	N	A	R	R	KO
14	Súlady so smernicou GDPR o kybernetickej bezpečnosti	R	A	R	R	KO
15	Centralizované riešenie	N	A	N	N	KO
16	Modulárnosť riešenia na centrálnej úrovni	N	A	N	N	KO
17	Výška nákladov na rozšírenie	N	A	N	N	KO

Vysvetlivky: A – spĺňa dané kritérium; R – spĺňa s vysokou mierou rizika; N - nespĺňa

Zdroj: ŠU projektu, spracovanie ÚHP, 2018

Ekonomické hodnotenie

Hodnoty očakávaných prínosov sa javia dosiahnuteľné, ale na základe dostupných informácií nie je možné overiť predpoklady o ich nábehu a konečnej výške. Projekt je podľa predloženej CBA návratný. Pomer prínosov a nákladov (BCR) je pre prvú (druhú a tretiu) fázu 5,59 (6,44). Čistá súčasná ekonomická hodnota projektu po 10 rokoch prevádzky je pre prvú (druhú a tretiu) fázu 26,6 mil. eur (66,2 mil. eur)

Celkové náklady na projekt počas 10 rokov sú 35 mil. eur. Náklady sú popísané v dostatočnej miere detailu. Investičné náklady projektu predstavujú 19,8 mil. eur, z toho 6 mil. eur pripadá na prvú fázu. Vývoj, testovanie a nasadenie systému má stáť 15,1 mil. eur, nákup softvérových licencií 2,2 mil. eur. Zvyšných 2,4 mil. eur tvoria podporné činnosti (podpora migrácie IS, riadenie, školenia, publicita). Súčasťou štúdie je podrobný rozpočet. Počet človekodní a ich cena je odhadnutá na základe cien, za ktoré v súčasnosti nakupuje služby Ministerstvo hospodárstva SR pri obdobných projektoch a aktivitách.

Tabuľka 2: Rozpočet projektu Inteligentných regulácií s počtom človekodní (ČD)

	Celkové náklady (mil. eur)	Nákup SW licencií (mil. eur)	Dĺžka realizácie (mesiace)	Priemerný počet FTE*	Spolu ČD	Priemerná sadzba (eur/ČD)
Kolaboračná platforma RIA (ex-ante)	1,14				1 600	
Fáza 1	1,14		12	6,7	1 600	712
Kolaboračná platforma RIA (ex-post)	1,64				2 320	
Fáza 2 a 3	1,64		25	4,6	2 320	705
Register regulácií, z toho	4,23				4 500	
Fáza 1	1,89	0,6	12	7,5	1 800	717
Fáza 2 a 3	2,34	0,4	29	4,7	2 700	716
Analytické nástroje	2,68				3 280	
Fáza 1	0,69	0,15	9	4,5	820	655
Fáza 2 a 3	1,99	0,3	19	4,5	2 460	687
Správa znalostí	2,92				4 120	
Fáza 1	0,92		9	7,1	1 280	720
Fáza 2 a 3	2		30	4,7	2 840	703
Údajová základňa	2,48				2 460	
Fáza 1	0,99	0,2	9	6,1	1 100	721
Fáza 2 a 3	1,48	0,55	16	4,3	1 360	687
Monitoring regulovaného prostredia	2,27				3 320	
Fáza 2 a 3	2,27		28	5,9	3 320	685
Migrácia IS, školenia, publicita	1,25				1 988	
Fáza 1	0,15		6	2,2	258	587
Fáza 2 a 3	1,1		23	3,8	1 730	441
Riadenie	1,16				2 000	
Fáza 1	0,24		12	1,4	340	690
Fáza 2 a 3	0,92		36	2,3	1 660	690
Spolu investičné náklady	19,77				25 588	
Spolu fáza 1	6,02				7 198	
Spolu fáza 2 a 3	13,74				18 390	

*FTE: Ekvivalent trvalého pracovného pomeru na plný úväzok

Zdroj: CBA projektu, spracovanie ÚHP, 2018

Prevádzkové náklady počas trvania projektu dosiahnu 15,2 mil. eur, z toho si prvá fáza vyžiada 4,9 mil. eur a fázy dva a tri spolu 10,3 mil. eur. V prevádzke sú zahrnuté náklady na priebežnú aktualizáciu Registra regulácií podľa zmien v legislatíve, náklady na samotný proces posudzovania vplyvov, obnova SW licencií, mzdové náklady pracovníkov, réžia spojená so systémom, technická asistencia pri riešení incidentov a náklady na využívanie služieb Vládneho cloudu.

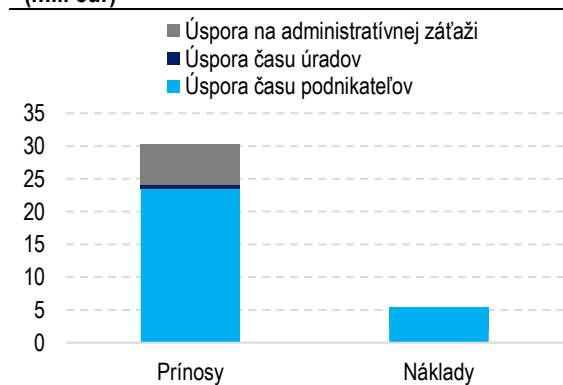
Tabuľka 3: Rozpočet projektu Inteligentných regulácií počas doby realizácie projektu (mil. eur)

	Celkové náklady	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Investícia: Fáza 1	6,0	6,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
Prevádzka: Fáza 1	4,9	0	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	-
Investícia: Fáza 2 a 3	13,7	-	4,2	4,5	5,0	0,1	0	0	0	0	0	0
Prevádzka: Fáza 2 a 3	10,3	-	0	0	0	0	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7	1,8
Spolu náklady	35,0	6,0	4,7	5	5,6	0,7	2,4	2,3	2,4	2,3	2,3	1,8

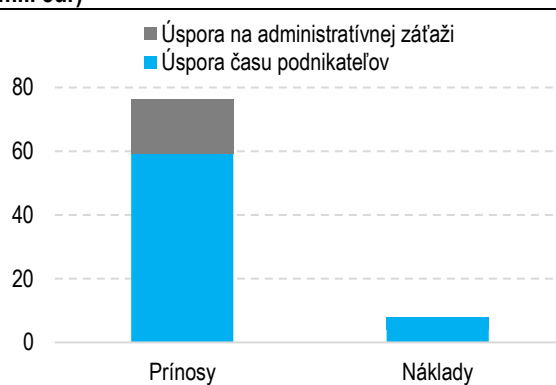
Zdroj: CBA projektu, spracovanie ÚHP, 2018

Kvantifikované prínosy projektu plynú zo zníženia nákladov podnikateľov na neopodstatnenú administratívnu záťaž, z úspory času podnikateľov vyplývajúcej z používania registra regulácií a z časovej úspory úradníkov pri procese tvorby doložiek vplyvov. V prvej (druhej a tretej) fáze tvorí časová úspora podnikateľov 77 % (77 %) prínosov, zníženie administratívnych nákladov 20 % (23 %) a úspora času úradníkov 2 % (0 %).

Graf 1: Kvantifikované prínosy a náklady vo fáze 1 (mil. eur)



Graf 2: Kvantifikované prínosy a náklady vo fáze 2 a 3 (mil. eur)



Zdroj: CBA projektu, spracovanie ÚHP, 2018

Kvantifikácia podnikateľskej záťaže v súčasnom stave i odhad časovej úspory plynúcej z Registra regulácií vychádzajú z podrobnej štúdie Deloitte. Tá analyzovala 282 právnych predpisov metodikou *Standard Cost Model*, ktoré podľa výpočtov Deloitte vyvolávajú administratívne náklady vo výške takmer 2,7 mld. eur ročne. Na základe 1 370 meraní na vzorke dotknutých podnikateľov je neopodstatnená administratívna záťaž kalkulovaná na 10 % z výšky administratívnych nákladov. V absolútnej hodnote to predstavuje približne 270 mil. eur.

Predpoklady nábehu i očakávaná cieľová hodnota úspor podnikateľov nie sú z dostupných údajov overiteľné, na základe predložených údajov sa javia ako dosiahnuteľné. Zníženie neopodstatnenej administratívnej záťaže podnikateľov je vypočítané jednak na základe expertného odhadu úspory času podnikateľov pri plnení regulačných povinností (prínosy vďaka registru regulácií), na druhej strane ako 0,5 % (v prvej fáze), respektíve 1,4 % (v druhej fáze) celkovej neopodstatnenej záťaže (vďaka kolaboračnej platforme, lepším doložkám a lepšie pripravenej legislatíve). Úspory rastú postupne až do dosiahnutia cieľovej hodnoty v poslednom roku prevádzky systému.

Úspora času úradníkov pri tvorbe doložiek vplyvov má dosiahnuť 30 % zo súčasného stavu. Počet relevantných materiálov pre ktoré sa tvorí doložka vplyvov, vychádza z „Výročnej správy Stálej pracovnej komisie Legislatívnej rady vlády SR na posudzovanie vybraných vplyvov za rok 2016“. Predpokladaný čas potrebný na tvorbu a kontrolu týchto materiálov ale nie je z dostupných dát overiteľný.

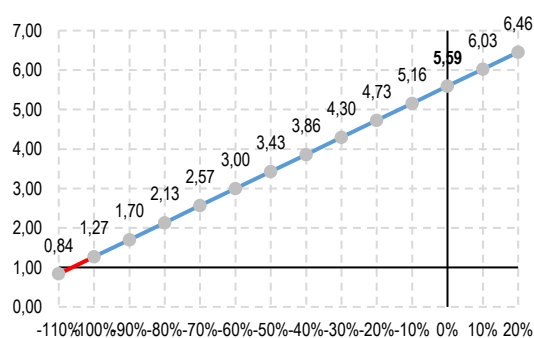
Odporúčame hľadať spôsoby, ako spoľahlivo a overiteľne preukázať očakávané prínosy projektu. Ďalej odporúčame opísať spôsob monitorovania a vyhodnocovania predpokladaných úspor a úspory na strane štátu rozdeliť podľa organizácií a ekonomickej klasifikácie.

Analýza rizík

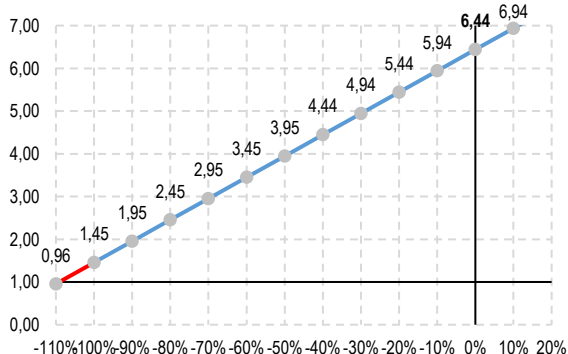
Projekt nie je citlivý na zmenu prínosov. Pre návratnosť prvej (druhej a tretej) fázy projektu je potrebné dosiahnuť 18 % prínosov (16 % prínosov).

V prvej (druhej a tretej) fáze bude projekt spoločensky návratný i pri nulovej úspore času podnikateľov plynúcej z Registra regulácií pri BCR = 1,27 (BCR = 1,45).

Graf 3: Návratnosť projektu (BCR) pri zmene časovej úspory podnikateľov (Fáza 1)



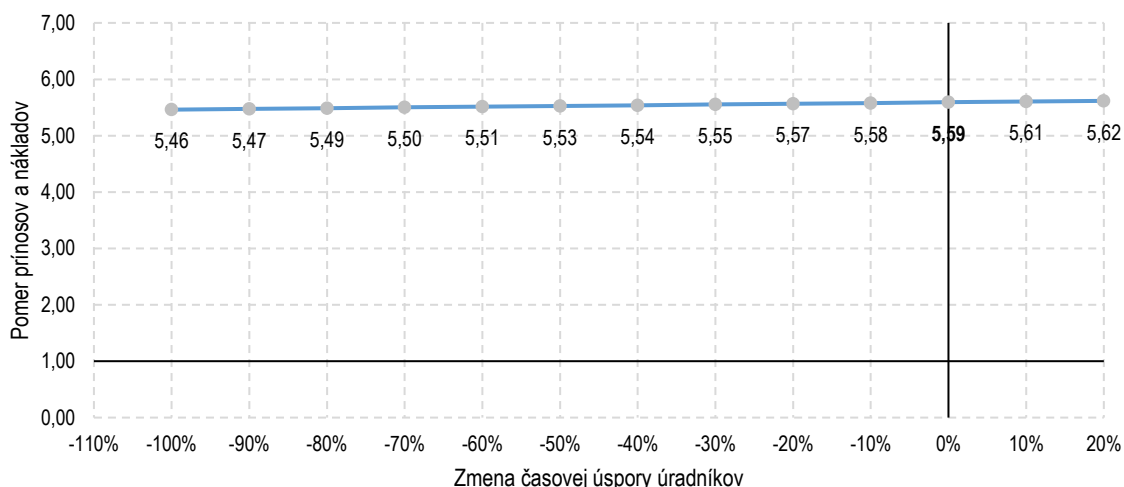
Graf 4: Návratnosť projektu (BCR) pri zmene časovej úspory podnikateľov (Fáza 2 a 3)



Zdroj: CBA projektu, spracovanie ÚHP, 2018

Úspora času úradníkov tvorí len malú časť prínosov, projekt je vo fáze 1 návratný i bez tejto úspory (BCR = 5,46). CBA pre fázy 2 a 3 nepočíta s úsporou času úradníkov.

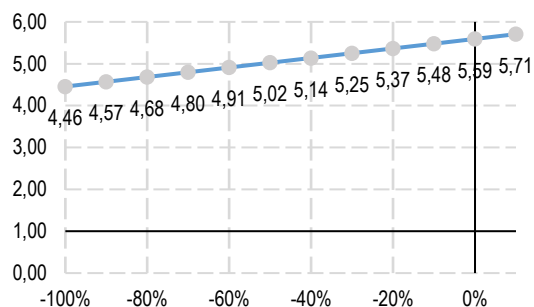
Graf 5: Zmena návratnosti (BCR) pri zmene časovej úspory úradníkov (Fáza 1)



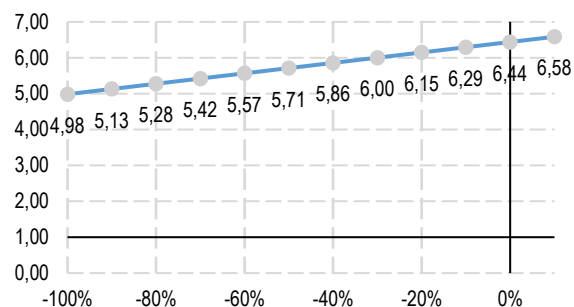
Zdroj: CBA projektu, spracovanie ÚHP, 2018

V prvej (druhej a tretej) fáze ostane tento projekt rentabilný i bez zníženia neopodstatnenej administratívnej záťaži pri BCR = 4,46 (BCR = 4,98).

Graf 6: Návratnosť projektu (BCR) pri zmene úspor z administratívnej záťaže (Fáza 1)



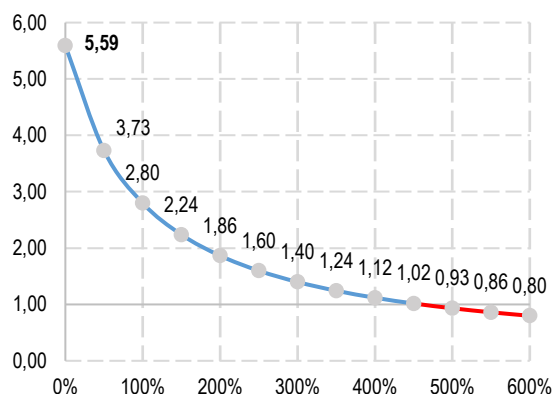
Graf 7: Návratnosť projektu (BCR) pri zmene úspor z administratívnej záťaže (Fáza 2 a 3)



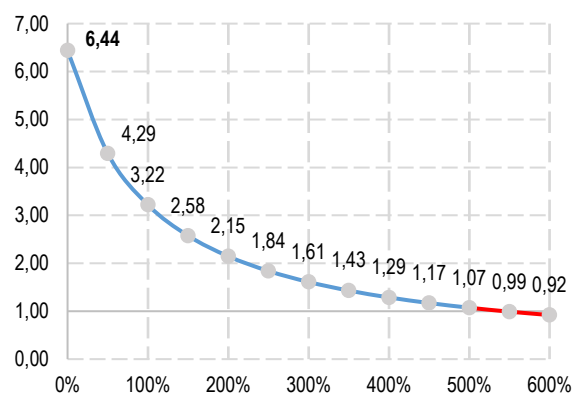
Zdroj: CBA projektu, spracovanie ÚHP, 2018

Pri zachovaní predpokladaných prínosov nie je projekt citlivý na zvýšenie nákladov, pod hranicu návratnosti sa dostane až pri zvýšení nákladov o 440 % v prvej fáze a 540 % v druhej a tretej fáze.

Graf 8: Návratnosť projektu (BCR) pri zmene nákladov projektu (Fáza 1)



Graf 9: Návratnosť projektu (BCR) pri zmene nákladov projektu (Fáza 2 a 3)



Zdroj: CBA projektu, spracovanie ÚHP, 2018

Napriek robustnosti projektu voči zníženiu prínosov i zvýšeniu nákladov projekt rozdelením na fázy podniká kroky k mitigácii týchto rizík. Vývoj a zavádzanie modulov projektu budú počas prvej fázy priebežne monitorované a dáta o reálnych prínosoch a nákladoch budú premietnuté do aktualizovanej CBA pred schválením druhej a tretej fázy. Tento proces zabezpečí výrazne nižšiu mieru rizika pri dosahovaní prínosov druhej a tretej fázy.