

Ako nestrieľať naslepo

Prílohy

október 2023



Jedným zo zadaní projektu Hodnota za peniaze je hľadanie efektivity vo verejných výdavkoch. Diskusnú štúdiu pripravili Martin Haluš, Ján Mykhalchuk Hradický a Peter Hronček.

PodĎakovanie

Za sprostredkovanie dátových podkladov ďakujeme Frederikovi Krjakovi (DataSantics), Národnej implementačnej a koordinačnej autorite a Patrikovi Jankovičovi (ÚHP).

Za cenné konzultácie ďakujeme Danielovi Trnkovi (OECD), Karelvi Bláhovi (ÚV ČR) a Vladimírovi Šuchovi (Zastúpenie Európskej komisie). Za hodnotné návrhy a pripomienky počas prípravy ďakujeme Michalovi Horváthovi, Branislavovi Reľovskému, Vieri Gajdošovej, Alexandrovi Cirákovi, Marcelovi Moravčíkovi, Stanislavovi Stražayovi, Jánovi Remetovi (všetci MF SR), Silvii Hrinkovej, Matejovi Kurianovi (obaja ÚHP), Jurajovi Machovi (Magistrát hlavného mesta SR Bratislavy), Kataríne Staroňovej (Univerzita Komenského), Viktórii Alžbete Sutórisovej, Kataríne Batkovej (obe VIA IURIS), Matejovi Uhlíkovi (Úrad na ochranu oznamovateľov) a Marekovi Engelovi (Inštitút environmentálnej politiky).

Chyby a opomenutia zostávajú zodpovednosťou autorov.

Obsah

Príloha 1: Štruktúra veľkej analýzy vplyvov	4
Príloha 2: Formulár zhrnutia štúdie veľkej analýzy vplyvov	5
Príloha 3: Formulár malej analýzy vplyvov	8
Príloha 4: Prax zo zahraničia.....	11
Príloha 5: Príklad štúdie pre veľkú analýzu vplyvov	17
Príloha 6: Vzorový príklad malej analýzy vplyvov.....	32
Príloha 7: Nevyhnutné normotvorné zmeny	35

Príloha 1: Štruktúra veľkej analýzy vplyvov

Prvou časťou procesu veľkej analýzy vplyvov je vytvorenie štúdie. Štúdia (resp. najmä kapitoly 1, 2 a čiastočne 3) by mali byť zrealizované *pred* zvolením konkrétneho riešenia a teda ešte pred vytvorením paragrafového znenia novely. Príklad vypracovanej štúdie je dostupný v prílohe 5.

1. Definovanie problému a ciele novely
 - Kapitola obsahuje analýzu problémov, z ktorých vyplýva nutnosť legislatívneho riešenia.
 - Dôraz by mal byť na dátovo podložené argumenty o existencii problému.
 - Ciele by mali byť jasne identifikované a ideálne kvantifikované formou KPIs.
 - Ciele by mali obsahovať explicitné prepojenie na identifikované problémy.
2. Identifikovanie alternatív
 - Identifikovaných by malo byť čo najviac alternatív, minimálne však tri (vrátane nulového variantu).
 - Alternatívy môžu byť aj nelegislatívneho charakteru.
 - Súčasťou by mal byť nulový variant.
3. Finančná a ekonomická analýza
 - Obsahuje vysvetlenie nákladov a prínosov každej alternatívy aj s vysvetleniami odhadov.
 - Prehľad finančných tokov po jednotlivých alternatívach a BCR jednotlivých alternatív.
 - Alternatívne vykonať minimalizáciu nákladov, najmä ak nie je možné preukázať pozitívnu návratnosť.
 - Analýza senzitivity kľúčových premenných a predpokladov.
 - Identifikácia a analýza nekvantifikovaných prínosov a nákladov.
 - Súčasťou môže byť aj multikritériálna analýza na základe odôvodnených kritérií.
 - Zvolenie najlepšej alternatívy a zdôvodnenie výberu.
4. Analýza vplyvov vybranej alternatívy
 - Analýza vplyvov s dôrazom na: rozpočet verejnej správy, podnikateľské prostredie, sociálne veci a životné prostredie. Povinnosťou je využitie existujúcej metodiky pre analýzu vplyvov.
 - V prípade potreby môže predkladateľ zhodnotiť vplyvy na: informatizáciu, služby verejnej správy pre občana, manželstvo, rodičovstvo a rodinu. Povinnosťou je využitie existujúcej metodiky pre analýzu vplyvov.
5. Implementácia, riziká a ďalšie zistenia súvisiace s novelou
 - Zvážené implementačné aspekty zvolenej alternatívy a možné problémy.
 - Zdôraznenie kľúčových rizík analýzy.
 - Akékoľvek ďalšie zistenia vyplývajúce z analýzy.
6. Zhrnutie
 - Exekutívne zhrnutie, ktoré bude samostatne priložené k materiálu.
 - Štruktúra formuláru je v prílohe 2.

Príloha 2: Formulár zhrnutia štúdie veľkej analýzy vplyvov

Zhrnutie štúdie veľkej analýzy vplyvov

Základné údaje

Názov materiálu	
Predkladateľ a spolupredkladateľ	
Charakter predkladaného materiálu	<input type="checkbox"/> Nelegislatívnej povahy <input type="checkbox"/> Legislatívnej povahy <input type="checkbox"/> Transpozícia práva EÚ V prípade transpozície uveďte zoznam transponovaných predpisov:
Termín	začiatku a konca hodnotenia posúdenia vplyvov
Predpokladaný termín	predloženia na MPK
Predpokladaný termín	začiatku a ukončenia ZP*
Predpokladaný termín	predloženia na rokovanie vlády SR**

* vyplniť iba v prípade, ak sa záverečné posúdenie vybraných vplyvov uskutočnilo v zmysle bodu 9.1. jednotnej metodiky.

** vyplniť iba v prípade, ak materiál nie je zahrnutý do Plánu práce vlády Slovenskej republiky alebo Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky.

Zhrnutie materiálu

1. Definovanie problému	Uveďte základné problémy, ktoré sú dôvodom vypracovania predkladaného materiálu (dôvody majú presne poukázať na existujúci problém a je nutné ho riešiť materiálom).
2. Ciele a výsledný stav	Uveďte hlavné ciele predkladaného materiálu (aký výsledný stav má byť prijatím materiálu dosiahnutý, pričom tento stav musí byť odlišný od stavu v bode 1).
3. Riešenie	Aké riešenie vedúce k stanovenému cieľu bolo zvolené?
4. Alternatívy	Stanovte poradie alternatív a výber najvhodnejšej alternatívy spolu s informáciou o súčasných čistých prínosoch, BCR a nekvantifikovateľných benefitoch a nákladoch.
5. Preskúmanie účelnosti	Uveďte termín, kedy by malo dôjsť k preskúmaniu účinnosti a účelnosti predkladaného materiálu. Uveďte KPIs, na základe ktorých bude preskúmanie vykonané.
6. Dotknuté subjekty	Uveďte subjekty, ktorých sa navrhované zmeny dotknú priamo aj nepriamo:
7. Vykonávacie predpisy	Predpokladá sa prijatie/zmena vykonávacích predpisov? <input type="checkbox"/> Áno <input type="checkbox"/> Nie Ak áno, uveďte ktoré oblasti budú nimi upravené, resp. ktorých vykonávacích predpisov sa zmena dotkne:
8. Transpozícia práva EÚ	Uveďte, či dochádza ku goldplatingu podľa tabuľky zhody. <input type="checkbox"/> Áno <input type="checkbox"/> Nie Ak áno, uveďte, ktorých vplyvov podľa bodu 10 sa goldplating týka:

Vybrané vplyvy materiálu

9. Vplyvy na rozpočet verejnej správy	<input type="checkbox"/> Pozitívne	<input type="checkbox"/> Žiadne	<input type="checkbox"/> Negatívne
z toho rozpočtovo zabezpečené negatívne vplyvy	<input type="checkbox"/> Áno	<input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Čiastočne
Vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií ***	<input type="checkbox"/> Áno		<input type="checkbox"/> Nie
Ak existujú, špecifikujte:			
10. Vplyvy na podnikateľské prostredie	<input type="checkbox"/> Pozitívne	<input type="checkbox"/> Žiadne	<input type="checkbox"/> Negatívne
z toho vplyvy na MSP	<input type="checkbox"/> Pozitívne	<input type="checkbox"/> Žiadne	<input type="checkbox"/> Negatívne
Mechanizmus znižovania byrokracie a nákladov:	<input type="checkbox"/> Áno		<input type="checkbox"/> Nie
Ak existujú, špecifikujte:			
11. Sociálne vplyvy	<input type="checkbox"/> Pozitívne	<input type="checkbox"/> Žiadne	<input type="checkbox"/> Negatívne
Ak existujú, špecifikujte:			
12. Vplyvy na životné prostredie	<input type="checkbox"/> Pozitívne	<input type="checkbox"/> Žiadne	<input type="checkbox"/> Negatívne
Ak existujú, špecifikujte:			
13. Iné vplyvy (IT, služby verejnej správy pre občana, rodina, manželstvo a iné)	<input type="checkbox"/> Pozitívne	<input type="checkbox"/> Žiadne	<input type="checkbox"/> Negatívne
Ak existujú, špecifikujte:			

*** posudzovanie sa týka len zmien v I. a II. pilieri univerzálneho systému dôchodkového zabezpečenia s identifikovaným vplyvom od 0,1 % HDP (vrátane) na dlhodobom horizonte.

Iné

14. Kontakt na spracovateľa			
15. Stanovisko Rady na posudzovanie vybraných vplyvov z PPK č.	<input type="checkbox"/> Súhlasné	<input type="checkbox"/> Súhlasné s návrhom na dopracovanie	<input type="checkbox"/> Súhlasné
	Uveďte pripomienky zo stanoviska Rady z časti II. a vyhodnotenie:		
16. Stanovisko Rady na posudzovanie vybraných vplyvov zo záverečného posúdenia č.	<input type="checkbox"/> Súhlasné	<input type="checkbox"/> Súhlasné s návrhom na dopracovanie	<input type="checkbox"/> Súhlasné
	Uveďte pripomienky zo stanoviska Rady z časti III. a vyhodnotenie:		

Zhrnutie vplyvov na rozpočet verejnej správy v návrhu

Vplyvy na rozpočet verejnej správy	Vplyv na rozpočet verejnej správy (v eurách)			
	r	r + 1	r + 2	r + 3
Prijmy verejnej správy celkom	0	0	0	0
<i>v tom: za každý subjekt verejnej správy zvlášť</i>	0	0	0	0
<i>z toho:</i>				
- vplyv na ŠR	0	0	0	0
<i>Rozpočtové prostriedky</i>	0	0	0	0
<i>EÚ zdroje</i>	0	0	0	0
- vplyv na obce	0	0	0	0
- vplyv na vyššie územné celky	0	0	0	0
- vplyv na ostatné subjekty verejnej správy	0	0	0	0
Vplyv na bežné výdavky (600)	0	0	0	0
<i>v tom: za každý subjekt verejnej správy / program zvlášť</i>	0	0	0	0
<i>z toho:</i>				
- vplyv na ŠR	0	0	0	0
<i>Rozpočtové prostriedky</i>	0	0	0	0
<i>EÚ zdroje</i>	0	0	0	0
<i>Spolufinancovanie</i>	0	0	0	0
- vplyv na obce	0	0	0	0
- vplyv na vyššie územné celky	0	0	0	0
- vplyv na ostatné subjekty verejnej správy	0	0	0	0
Vplyv na kapitálové výdavky (700)	0	0	0	0
<i>v tom: za každý subjekt verejnej správy / program zvlášť</i>	0	0	0	0
<i>z toho:</i>				
- vplyv na ŠR	0	0	0	0
<i>Rozpočtové prostriedky</i>	0	0	0	0
<i>EÚ zdroje</i>	0	0	0	0
<i>Spolufinancovanie</i>	0	0	0	0
- vplyv na obce	0	0	0	0
- vplyv na vyššie územné celky	0	0	0	0
- vplyv na ostatné subjekty verejnej správy	0	0	0	0
Vplyv na počet zamestnancov	0	0	0	0
- vplyv na ŠR	0	0	0	0
- vplyv na obce	0	0	0	0
- vplyv na vyššie územné celky	0	0	0	0
- vplyv na ostatné subjekty verejnej správy	0	0	0	0
Financovanie zabezpečené v rozpočte	0	0	0	0
<i>v tom: za každý subjekt verejnej správy / program zvlášť</i>	0	0	0	0
<i>Iné ako rozpočtové zdroje</i>	0	0	0	0
Rozpočtovo nekrytý vplyv / úspora	0	0	0	0

Príloha 3: Formulár malej analýzy vplyvov

Príklad vyplnenej malej analýzy vplyvov je dostupný v prílohe 6.

Malá analýza vplyvov

Základné údaje

Názov materiálu	
Predkladateľ a spolupredkladateľ	
Charakter predkladaného materiálu	<input type="checkbox"/> Nelegislatívnej povahy <input type="checkbox"/> Legislatívnej povahy <input type="checkbox"/> Transpozícia práva EÚ V prípade transpozície uveďte zoznam transponovaných predpisov:
Termín	začiatku a konca hodnotenia posúdenia vplyvov
Predpokladaný termín	predloženia na MPK
Predpokladaný termín	začiatku a ukončenia ZP*
Predpokladaný termín	predloženia na rokovanie vlády SR**

* vyplniť iba v prípade, ak sa záverečné posúdenie vybraných vplyvov uskutočnilo v zmysle bodu 9.1. jednotnej metodiky.

** vyplniť iba v prípade, ak materiál nie je zahrnutý do Plánu práce vlády Slovenskej republiky alebo Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky.

Zhrnutie materiálu

1. Definovanie problému	Uveďte základné problémy, ktoré sú dôvodom vypracovania predkladaného materiálu (dôvody majú presne poukázať na existujúci problém a je nutné ho riešiť materiálom).
2. Ciele a výsledný stav	Uveďte hlavné ciele predkladaného materiálu (aký výsledný stav má byť prijatím materiálu dosiahnutý, pričom tento stav musí byť odlišný od stavu v bode 1).
3. Riešenie	Aké riešenie vedúce k stanovenému cieľu bolo zvolené?
4. Preskúmanie účelnosti	Uveďte termín, kedy by malo dôjsť k preskúmaniu účinnosti a účelnosti predkladaného materiálu. Uveďte KPIs, na základe ktorých bude preskúmanie vykonané.
5. Dotknuté subjekty	Uveďte subjekty, ktorých sa navrhované zmeny dotknú priamo aj nepriamo:
6. Vykonávacie predpisy	Predpokladá sa prijatie/zmena vykonávacích predpisov? <input type="checkbox"/> Áno <input type="checkbox"/> Nie Ak áno, uveďte ktoré oblasti budú nimi upravené, resp. ktorých vykonávacích predpisov sa zmena dotkne:
7. Transpozícia práva EÚ	Uveďte, či dochádza ku goldplatingu podľa tabuľky zhody. <input type="checkbox"/> Áno <input type="checkbox"/> Nie Ak áno, uveďte, ktorých vplyvov podľa bodu 10 sa goldplating týka:

Vybrané vplyvy materiálu

8. Vplyvy na rozpočet verejnej správy	<input type="checkbox"/> Pozitívne	<input type="checkbox"/> Žiadne	<input type="checkbox"/> Negatívne
z toho rozpočtovo zabezpečené negatívne vplyvy	<input type="checkbox"/> Áno	<input type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Čiastočne
Vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií ***	<input type="checkbox"/> Áno		<input type="checkbox"/> Nie
Ak existujú, špecifikujte:			
9. Vplyvy na podnikateľské prostredie	<input type="checkbox"/> Pozitívne	<input type="checkbox"/> Žiadne	<input type="checkbox"/> Negatívne
z toho vplyvy na MSP	<input type="checkbox"/> Pozitívne	<input type="checkbox"/> Žiadne	<input type="checkbox"/> Negatívne
Mechanizmus znižovania byrokracie a nákladov:	<input type="checkbox"/> Áno		<input type="checkbox"/> Nie
Ak existujú, špecifikujte:			
10. Sociálne vplyvy	<input type="checkbox"/> Pozitívne	<input type="checkbox"/> Žiadne	<input type="checkbox"/> Negatívne
Ak existujú, špecifikujte:			
11. Vplyvy na životné prostredie	<input type="checkbox"/> Pozitívne	<input type="checkbox"/> Žiadne	<input type="checkbox"/> Negatívne
Ak existujú, špecifikujte:			
12. Iné vplyvy (IT, služby verejnej správy pre občana, rodina, manželstvo a iné)	<input type="checkbox"/> Pozitívne	<input type="checkbox"/> Žiadne	<input type="checkbox"/> Negatívne
Ak existujú, špecifikujte:			

*** posudzovanie sa týka len zmien v I. a II. pilieri univerzálneho systému dôchodkového zabezpečenia s identifikovaným vplyvom od 0,1 % HDP (vrátane) na dlhodobom horizonte.

Iné

13. Kontakt na spracovateľa			
14. Stanovisko Rady na posudzovanie vybraných vplyvov z PPK č.	<input type="checkbox"/> Súhlasné	<input type="checkbox"/> Súhlasné s návrhom na dopracovanie	<input type="checkbox"/> Súhlasné
	Uvedte pripomienky zo stanoviska Rady z časti II. a vyhodnotenie:		
15. Stanovisko Rady na posudzovanie vybraných vplyvov zo záverečného posúdenia č.	<input type="checkbox"/> Súhlasné	<input type="checkbox"/> Súhlasné s návrhom na dopracovanie	<input type="checkbox"/> Súhlasné
	Uvedte pripomienky zo stanoviska Rady z časti III. a vyhodnotenie:		

Zhrnutie vplyvov na rozpočet verejnej správy v návrhu

Vplyvy na rozpočet verejnej správy	Vplyv na rozpočet verejnej správy (v eurách)			
	r	r + 1	r + 2	r + 3
Prijmy verejnej správy celkom	0	0	0	0
<i>v tom: za každý subjekt verejnej správy zvlášť</i>	0	0	0	0
<i>z toho:</i>				
- vplyv na ŠR	0	0	0	0
<i>Rozpočtové prostriedky</i>	0	0	0	0
<i>EÚ zdroje</i>	0	0	0	0
- vplyv na obce	0	0	0	0
- vplyv na vyššie územné celky	0	0	0	0
- vplyv na ostatné subjekty verejnej správy	0	0	0	0
Vplyv na bežné výdavky (600)	0	0	0	0
<i>v tom: za každý subjekt verejnej správy / program zvlášť</i>	0	0	0	0
<i>z toho:</i>				
- vplyv na ŠR	0	0	0	0
<i>Rozpočtové prostriedky</i>	0	0	0	0
<i>EÚ zdroje</i>	0	0	0	0
<i>Spolufinancovanie</i>	0	0	0	0
- vplyv na obce	0	0	0	0
- vplyv na vyššie územné celky	0	0	0	0
- vplyv na ostatné subjekty verejnej správy	0	0	0	0
Vplyv na kapitálové výdavky (700)	0	0	0	0
<i>v tom: za každý subjekt verejnej správy / program zvlášť</i>	0	0	0	0
<i>z toho:</i>				
- vplyv na ŠR	0	0	0	0
<i>Rozpočtové prostriedky</i>	0	0	0	0
<i>EÚ zdroje</i>	0	0	0	0
<i>Spolufinancovanie</i>	0	0	0	0
- vplyv na obce	0	0	0	0
- vplyv na vyššie územné celky	0	0	0	0
- vplyv na ostatné subjekty verejnej správy	0	0	0	0
Vplyv na počet zamestnancov	0	0	0	0
- vplyv na ŠR	0	0	0	0
- vplyv na obce	0	0	0	0
- vplyv na vyššie územné celky	0	0	0	0
- vplyv na ostatné subjekty verejnej správy	0	0	0	0
Financovanie zabezpečené v rozpočte	0	0	0	0
<i>v tom: za každý subjekt verejnej správy / program zvlášť</i>	0	0	0	0
<i>Iné ako rozpočtové zdroje</i>	0	0	0	0
Rozpočtovo nekrytý vplyv / úspora	0	0	0	0

Príloha 4: Prax zo zahraničia

Prax posudzovania vplyvov legislatívy sa v zahraničí výrazne líši. Tieto rozdiely vyplývajú z rozdielnej legislatívnej praxe, rôznej kvality inštitúcií a sociálnoekonomického prostredia v rôznych krajinách. Neexistuje jeden model systému posudzovania vplyvov, ktorý by bol aplikovateľný na všetky krajiny.

Box 1: Princípy najlepšej praxe pre posudzovanie vplyvov podľa OECD

OECD vo svojej analýze Regulatory Impact Assessment ([2020a](#)) skompiloval zoznam hlavných princípov stabilnej a kvalitnej RIA (posudzovanie vplyvov regulácií, z angl. regulatory impact assessment) na základe dostupnej literatúry. Najdôležitejšie princípy boli usporiadané do piatich oblastí a sú parafrázované nižšie.

1. Závazok k RIA

- Vlády by mali:
 - definovať, čo znamená princíp „dobrej regulácie“,
 - prijať RIA ako časť dlhodobej stratégie k lepšej regulácii,
 - vytvoriť orgán kontroly RIA s dostatočnými kompetenciami,
 - vytvoriť systém garantujúci efektívnu implementáciu RIA a
 - zaisťiť politickú podporu RIA.
- Nutné je zaisťiť podporu kľúčových aktérov a transparentnosť, aby prebiehala verejná kontrola RIA.

2. Riadenie RIA – vhodný dizajn systému

- Systém RIA by mal byť plne implementovaný s ostatnými súčasťami manažmentu regulácií.
- RIA by mala brať do úvahy právny, administratívny a kultúrny kontext krajiny.
- Mal by existovať orgán kontroly RIA.
- Úroveň a hĺbka vykonávania RIA by mala byť proporčná k dôležitosti danej regulácie.
- Parlament by mal byť motivovaný k vytvoreniu vlastnej inštitúcie, ktorá bude garantovať kvalitu parlamentnej legislatívy vrátane kvality RIA.

3. Ukotviť RIA posilnením kapacity a zodpovednosti inštitúcií (vyplýva tiež z OECD, 2014)

- Zamestnanci zodpovední za RIA by mali mať adekvátny tréning.
- Vláda by mala vytvoriť a poskytnúť detailné materiály k RIA.
- Výnimky pre procesy RIA by sa mali aplikovať iba v nevyhnutných prípadoch.

4. Vhodná a cielená RIA metodológia

- Metodológia by mala byť čo najjednoduchšia a najflexibilnejšia so zachovaním jej kľúčových častí.
- RIA by si nemala vždy vyžadovať rozsiahlu a kvantitatívnu analýzu prínosov a nákladov legislatívy.
- RIA by mala byť súčasťou celého legislatívneho procesu už od prvých štádií prípravy legislatívy.
- Nutnosťou pre úspešnú RIA je definovať ciele legislatívy a problémy, ktoré legislatívy rieši.
- Do úvahy sa musia brať všetky možné alternatívy vrátane tých, ktoré nie sú legislatívneho charakteru.
- Nutné je identifikovať priame a nepriame náklady.
- Potrebné je zabezpečiť systematické zapojenie relevantných aktérov do procesu RIA.
- Výsledky RIA by mali byť komunikované smerom navonok.

5. Priebežný monitoring, zhodnocovanie a zlepšovanie RIA

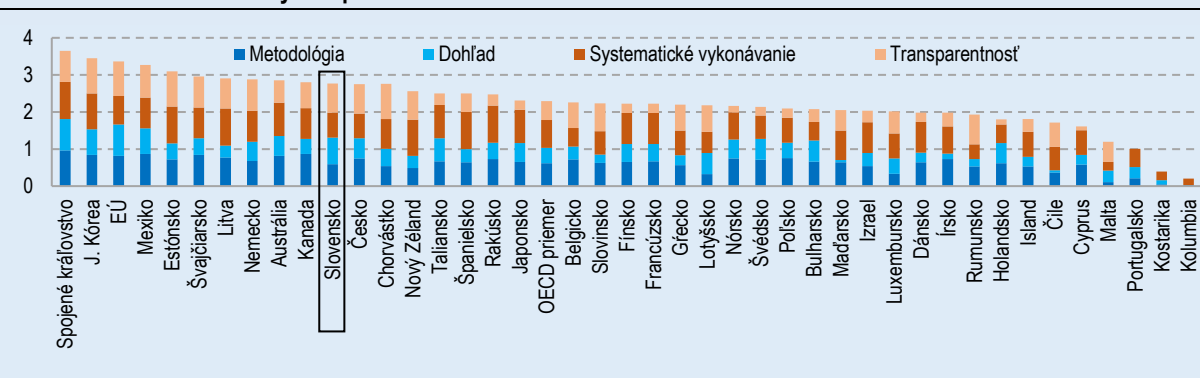
- Existovať by mal priebežný monitoring legislatívy.
- Výsledky legislatívy by mali byť overené po ich prijatí.
- Priebežne by mal existovať monitoring RIA a jej vplyvu na kvalitu legislatívy.
- Existovať by malo priebežné hodnotenie kvality inštitúcií zaoberajúcich sa regulačným dohľadom.

Jeden z kľúčových rozdielov v RIA medzi jednotlivými krajinami je jej rozsah. V mnohých krajinách existuje značná tendencia k posudzovaniu vplyvov iba z pohľadu podnikateľského prostredia (Nórsko, Dánsko, do menšej miery Švédsko a Holandsko), pričom iné vplyvy sú analyzované výrazne menej alebo vôbec. Táto prax je kritizovaná aj zo strany OECD (2018). Nepovažujeme ju vhodnú pre slovenský kontext, v ktorom sú neformálne pravidlá a zvyky pri tvorbe legislatívy výrazne slabšie než v západných krajinách.¹

Box 23: Hodnotenie iREG

OECD v rámci svojej analýzy Regulatory Policy Outlook (OECD, 2021) hodnotí kvalitu vykonávania RIA vo vyše 40 krajinách sveta (Graf 10). Hodnotenie je kompozitným indexom štyroch oblastí – metodológia, dohľad, systematické vykonávanie a transparentnosť (OECD, 2023).

Graf 10: Porovnanie kvality RIA podľa hodnotenia iREG



Zdroj: OECD

Slovensko má v hodnotení iREG dobré skóre v oblasti RIA. Je významne nad priemerom krajín OECD, zároveň nad ostatnými krajinami V4. V jednotlivých subindexoch máme najlepšie výsledky v dohľade (kvalita dozorového orgánu a uverejňovanie hodnotení, 3. miesto v OECD) a v transparentnosti (zverejňovanie rozhodnutí vlády).

Horšie výsledky pod úrovňou priemeru OECD máme v ukazovateľoch metodológie (skúmané vplyvy a konzultácie) a systematického vykonávania (formálne pravidlá na vykonávanie RIA a ich dodržiavanie v praxi).

Bodovanie hodnotenia iREG sa zhoduje so zisteniami v tejto analýze. Otázkou transparentnosti a dohľadu sme neidentifikovali ako problematické, podobne tieto aspekty hodnotí aj iREG. Problémy však boli identifikované v oblastiach, ktoré zle hodnotí aj iREG – metodológia a systematické vykonávanie. Nedostatky metodológie spočívajú v príliš rozsiahlom posudzovaní vplyvov aj pre menej významné materiály a v nedostatku konzultácií, resp. ich začiatku v príliš neskorej fáze prípravy legislatívy. Nedostatky v systematickom vykonávaní súvisia najmä s praktickým neuplatňovaním existujúcich pravidiel v dôsledku existencie mechanizmu per pazucha.

Dôležité je tiež zdôrazniť, že iREG hodnotí RIA výlučne z pohľadu exekutívy, resp. legislatívnych materiálov, ktoré predkladá vláda. Neidentifikuje teda možné nedostatky v súvislosti s parlamentným posudzovaním vplyvov.

OECD v rámci iREG hodnotí okrem RIA aj zapojenie relevantných aktérov do prípravy zákonov a ex post evaluáciu legislatívy. V zapojení relevantných aktérov má Slovensko tiež nadpriemerné výsledky, takmer jeden celý bod nad priemerom OECD (čo je 25 % celej škály). Omnoho horšie výsledky sú v ex post evaluácii už prijatej legislatívy. Slovensko má približne 0,5 bodu z piatich, pričom priemer OECD je vyše jedného bodu (OECD, 2021).

¹ Ako príklad dôležitosti neformálnych pravidiel môže slúžiť Nemecko, kde aj hranica na vypĺňanie komplexnejšieho posúdenia vplyvov nie je stanovená oficiálne, iba neformálne (OECD, 2020b).

Česká republika

Česko je v niektorých aspektoch vhodným príkladom pozitívnej zahraničnej praxe. Český systém RIA bol do istej miery podobný ako na Slovensku. Posudzovanie vplyvov sa vykonáva pre rôzne oblasti (rozpočet, podnikateľské prostredie, sociálne veci a i.), pričom pred rokom 2011 bola agenda RIA na jednom z ministerstiev (Ministerstvo vnútra ČR). V rámci reformy prešla agenda plne na Úrad vlády ČR - Komisia RIA sa stala súčasťou Legislatívnej rady vlády ČR. Tento krok odporúča OECD aj Slovensku ([OECD, 2021](#)).

České posudzovanie vplyvov je dvojstupňové, pozostáva z prehľadu dopadov a hodnotenia RIA.² Prehľad dopadov sa spracúva vždy, jedinou výnimkou je prípad, keď je zároveň s návrhom predložené hodnotenie RIA. Hodnotením RIA prechádzajú iba materiály s významnými vplyvmi.

Český prehľad dopadov je podobný ako slovenská doložka vybraných vplyvov. Zásadným rozdielom oproti slovenskej doložke je, že ak sú identifikované vplyvy, nevypracúvajú sa dodatočné analýzy. Namiesto toho sa vplyvy stručne vysvetľujú textovou formou. Český prehľad dopadov nad rámec slovenskej doložky tiež definuje viaceré vplyvy (napr. na spotrebiteľa, diskrimináciu, korupčné riziká). V teórii by mal byť prehľad zrealizovaný ešte pred vznikom textu návrhu právneho predpisu ([ÚV ČR, 2023: čl. 3.2](#)).

Materiály s rozsiahlymi dopadmi prechádzajú aj hodnotením RIA. To sa sumarizuje v záverečnej správe z hodnotenia dopadov regulácie. Podmienky pre aplikáciu hodnotenia RIA sú pomerne vágne, ide o „nové a rozsiahle dopady v uvedených oblastiach“.³ Na rozdiel od prehľadu dopadov si hodnotenie vyžaduje aj komplexné zhodnotenie nákladov a prínosov jednotlivých variantov riešenia. Všetky varianty musia byť zoradené podľa pomeru nákladov a prínosov a rozpracovaný musí byť variant s najlepším pomerom. Výnimkou na realizovanie hodnotenia RIA je novela ústavy, zákon o štátnom rozpočte, návrhy v čase krízovej situácie či materiály, o ktorých rozhodol predseda Legislatívnej rady vlády.

Posudzovanie vplyvov v českom systéme nastáva výrazne skôr ako v SR. Už pri príprave plánu legislatívnych prác vlády, ktorý je vypracovaný koncom predchádzajúceho kalendárneho roka, je určené, či daný materiál musí prechádzať rozšíreným posudzovaním vplyvov. Predkladatelia takto už v najskorších fázach vedľa, či musia k pripravovaným materiálom realizovať RIA alebo nie, a zároveň dochádza ku kontrole zo strany Komisie RIA. Komisia kontroluje pripravovaný plán a môže žiadať o realizovanie hodnotenia RIA ak sa domnieva, že materiál bude mať významné vplyvy. Ak sa predkladateľ s názorom Komisie nestotožňuje, o vykonaní RIA rozhoduje vláda (v prípade zákonov) alebo predseda Legislatívnej rady vlády (vyhláska). Vďaka týmto mechanizmom sa dá tiež očakávať, že predkladatelia budú pri posudzovaní vplyvov skôr komunikovať s Komisiou RIA.

² V českých materiáloch sa hodnotenie dopadov regulácie skraca ako RIA. Aby sme rozlíšili RIA ako všeobecný princíp hodnotenia dopadov od špecificky českého hodnotenia regulácií v podobe konkrétneho formuláru, český formulár budeme nazývať hodnotenie RIA.

³ Oblasti sú: štátny rozpočet a ostatné verejné rozpočty, administratívne náklady pre orgány verejnej správy, náklady plynúce z regulácie pre podnikateľov a občanov, konkurencieschopnosť a ekonomicko-právne vzťahy medzi orgánmi verejnej správy a súkromnými subjektmi. Čl. 3.6 materiálu [Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace \(RIA\)](#).

Obrázok 1: Plán legislatívnych prác vlády v ČR s informáciou o RIA, skrátený

Poř.č.	Předkladatel	Název legislativního úkolu	Termín stanovený pro implementaci	Stanovený termín předložení vládě	Předpokládaný termín nabytí účinnosti	RIA
1.	MZD	Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů	01.23	05.22 ¹³	01.23	Ne
2.	MZD	Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů		06.22	01.23	Ano
3.	MZD	Návrh nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů		08.22	01.23	Ne
4.	MZD	Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů		12.22	01.24	Ano

Zdroj: ÚV ČR

Materiály, ktoré nie sú súčasťou legislatívneho plánu vlády, musia automaticky prejsť hodnotením RIA⁴. Systém posudzovania vplyvov tak v Česku slúži aj ako efektívny „gatekeeper“. Pravidlá totiž znevýhodňujú materiály, ktoré sú zaslané na rokovanie vlády bez ich zakotvenia v Legislatívnom pláne vlády a zvyšuje motiváciu členov vlády plánovať svoju prácu vopred.

Bez stanoviska LRV ČR, ktoré obsahuje aj zhodnotenie RIA, nesmie byť legislatívny materiál zaradený na rokovanie vlády. Stanovisko pritom musí byť vložené do elektronickej podateľne aspoň tri pracovné dni pred rokovaním vlády.⁵ Aj tento proces motivuje členov vlády k lepšiemu plánovaniu svojej činnosti a čo najskoršiemu odovzdaniu materiálov, s ktorými majú následne členovia vlády viac času oboznámiť sa. Výnimku z predloženia stanoviska LRV ČR môže udeliť iba predseda vlády.

Český systém má v porovnaní so slovenským niekoľko kľúčových výhod. Ide najmä o:

1. Kvalitnejšie posudzovanie vplyvov (napĺňanie 4. okruhu OECD odporúčaní)
 - České posudzovanie obsahuje viac relevantných otázok o nákladoch a prínosoch a hlbšiu analýzu alternatív. Zvolená musí byť alternatíva s najlepším pomerom nákladov a prínosov.
2. Skoršie zapojenie mechanizmu RIA do legislatívneho procesu (napĺňanie 4. okruhu OECD odporúčaní)
 - Prvé kroky RIA by v českom systéme mali prebiehať ešte pred vznikom paragrafového znenia materiálu, čo umožňuje lepšiu reflexiu princípov RIA (napr. nelegislatívna alternatíva) v materiáli.
 - Predkladatelia vstupujú do procesu RIA už pri tvorbe plánu legislatívnych úloh vlády. Vďaka tomu sú si skôr vedomí potrebného posudzovania vplyvu a dostávajú spätnú väzbu od Komisie.
3. Dvojstupňové posudzovanie v závislosti od vplyvu materiálu (napĺňanie 2. okruhu OECD odporúčaní)
 - Materiály s menej zásadným vplyvom prechádzajú jednoduchším, kratším a rýchlejšim posudzovaním vplyvov.
4. Silnejšie inštitucionálne ukotvenie Komisie RIA priamo na ÚV ČR (napĺňanie 2. okruhu OECD odporúčaní)
 - Komisia RIA je súčasťou LRV ČR na ÚV ČR namiesto rádového rezortu. To zvyšuje relevanciu Komisie a zabraňuje stretu záujmov, keďže iba minimum materiálov, ktoré sú predmetom RIA, vychádza priamo z ÚV ČR.
5. Menšia dostupnosť výnimiek (napĺňanie 3. okruhu OECD odporúčaní)
 - Negatívne stanoviská Komisie sú súčasťou stanoviska LRV.
 - Dochádza k menšiemu počtu prípadov, kedy je materiál prinesený priamo na rokovanie vlády bez predchádzajúceho procesu RIA a odoslania materiálu ostatným členom vlády.

⁴ Čl. 5.5 materiálu [Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace \(RIA\)](#).

⁵ Ods. 4, čl. V dokumentu [Jednací řád vlády](#).

Box 14: Nevýhody českého systému a ich riešenie

V rámci analýzy sme český systém RIA konzultovali aj s relevantnými predstaviteľmi z Česka, ktorí sa vykonávaniu RIA venujú v praxi. Vo všeobecnosti sa legislatívne pravidlá vykonávania RIA považujú za vhodné, resp. reforma z roku 2011 je považovaná za krok vpred. Z konzultácií však vyplynuli tri kľúčové problémy v implementačnej fáze procesu RIA – formalizmus, nedostatok odborných kapacít a rozsah hodnotenia RIA.

Napriek presunu Komisie RIA pod LRV ČR je hodnotenie RIA často formálnym procesom. Na negatívne stanovisko Komisie RIA (ktoré je následne súčasťou stanoviska LRV ČR) sa zvyčajne neprihliada, resp. materiál je vládou schválený napriek negatívne stanovisku. V prvých rokoch po reforme 2011 nebolo pravidlom neprihliadanie na stanovisko komisie. Komisia niektoré materiály vrátila na dopracovanie v dôsledku nedostatočného hodnotenia vplyvov. Výsledkom však bol nákup konzultantských služieb (druhý bod).

Nedostatok odborných kapacít na českých ministerstvách vedie k nekvalitne vypracovaným RIA. Jedným z dôvodov je, že odbory zvyčajne zodpovedné za prípravu paragrafového znenia novely sú zodpovedné aj za vykonanie RIA. Namiesto odborníkov na verejné politiky tak RIA vykonávajú zamestnanci legislatívnych odborov, ktorí však často nemajú potrebné zručnosti a znalosti na vypracovanie kvalitnej RIA. Analýzy RIA si často vyžadujú ekonomické vzdelanie. Z uvedeného dôvodu boli výsledkom nekvalitné RIA. V prvých rokoch reformy (vyznačujúce sa prísny posudzovaním a vracaním zákonov na dopracovanie) to viedlo k obstarávaniu externých konzultačných služieb na vypracovanie RIA. Ani to nie je vhodné riešenie, keďže externé služby vytvárajú dodatočné výdavky a viažu sa aj s ďalšími negatívami ([Gromóczki, 2020](#)).

Hodnotenie RIA je v českom kontexte niekedy prídlhé. Samotná záverečná správa je totiž zhrnutím celej analýzy, ktorá môže byť omnoho dlhšia (podľa vyjadrenia respondenta môže ísť až o stovky strán). Takto rozsiahla analýza by sa mala aplikovať iba na prípady, keď je to nevyhnutné. Pri jednoduchších prípadoch by mala byť analýza poroporne skrátená. Príliš časté rozsiahle analýzy nie sú žiadúce, keďže vytvárajú zvýšené nároky na vykonávanie RIA a môžu medzi predkladateľmi generovať nespokojnosť s RIA.

Z týchto skúseností vieme čerpať pri príprave slovenskej reformy. Formalizmus je možné vyriešiť aktívnou spoluprácou s predkladateľmi počas prípravy RIA, t. j. pred predložením materiálu vláde. Existencia Rady ako inštitúcie s plnohodnotnými zamestnancami (na rozdiel od Česka)^a môže garantovať dostupnosť konzultácií pre predkladateľov a aktívnu spoluprácu počas celej prípravy legislatívy, čo zabezpečí kvalitnejšiu RIA.

Druhý problém českého systému, nedostatok odborných kapacít, pravdepodobne nebude natoľko významný v slovenskom systéme, ktorý už dnes disponuje relatívne stabilnými analytickými kapacitami na väčšine ministerstiev. Tie majú dostatočné zručnosti a znalosti na vykonávanie RIA. Potrebné je len prepojiť týchto analytikov s legislatívnymi sekciami ministerstiev a zabezpečiť ich spoluprácu.

Rozsah hodnotenia RIA je v českom systéme prídlhý, v slovenskom kontexte sa dá skrátiť prípravou detailnejšieho dotazníka záverečného hodnotenia a prípravou vhodných metodík, ktoré sa budú zameriavať na relevantné oblasti a otázky.

^a V českom systéme má Komisia RIA iné zloženie, než na Slovensku. Namiesto nominantov jednotlivých ministerstiev pozostáva zo 14 členov, ktorí sú skôr odbornými kapacitami, najmä z oblasti práva a ekonómie. Členstvo v Komisii sa neviaže na pracovný pomer so štátom, ide o čestnú funkciu. Podľa vyjadrení respondenta je aktívnych približne polovica členov komisie, priemerne hodnotia do desať hodnôt RIA mesačne.

Európska komisia

Kontrolu RIA v Európskej komisii vykonáva Rada pre kontrolu regulácie (*Regulatory Scrutiny Board*). RIA vykonávajú jednotlivé sekcie Európskej komisie a následne ich zasielajú Rade, ktorá má 4 týždne na kontrolu. Rada vydáva svoju reakciu vo forme niekoľkostranového dokumentu, ktorý je výsledkom spoločnej diskusie jej členov. Rada je nezávislá a pozostáva z deviatich členov volených na tri roky.

Rada môže de facto pozastaviť prijatie regulácie v prípade nedostatočného posúdenia vplyvov. Hodnotenie Rady môže byť pozitívne, pozitívne s pripomienkami alebo negatívne. Pozitívne hodnotenie môže obsahovať odporúčania, tie však predkladateľ nemusí zapracovať. Pozitívne hodnotenie s pripomienkami si vyžaduje zapracovanie týchto pripomienok predkladateľom. Pri negatívnom hodnotení je predkladateľ povinný RIA prepracovať a opätovne zaslať. Ak Rada aj pri opätovne zaslanej RIA rozhodne negatívne, tak materiál môže do kolégia komisárov predložiť iba viceprezident pre medziinštitucionálne vzťahy (*Regulatory Scrutiny Board*, 2023: 12), ide tak o formu práva veta. K jeho uplatneniu však dochádza iba pri menej než 3 % RIA, ktoré Rada hodnotí.

Skúsenosti Rady sú relevantné pre Slovensko minimálne v otázke práva veta a transparentnosti. De facto právo veta, ktorými disponuje Rada pre kontrolu regulácie je objektom kritiky (Pircher, 2023: 44). Dôvodom je štatút Rady ako nevolenej inštitúcie odborníkov. Uplatnenie práva veta vedie k časovému posunu, no predkladaný materiál je nakoniec schválený tak či tak. Pircher (2023: 44-45) tiež navrhuje zvýšenie transparentnosti Rady, najmä v otázke zverejňovania hodnotení čo najskôr a odpovedaní na infožiadosti.

Príloha 5: Príklad štúdie pre veľkú analýzu vplyvov

Upozornenie: príklad štúdie pre veľkú analýzu vplyvov slúži iba na ilustračné účely. Väčšina textu vychádza zo štúdie *Skutočná cena zálohy* (Dráb a Slučiaková, 2018) a *Potenciál triedeného zberu pre plasty* (IEP, 2018). Zálohovanie PET fliaš a plechoviek už bolo zavedené od roku 2022, pričom sa v niektorých aspektoch líši od popisu v tomto príklade. Niektoré časti by v reálnej štúdii veľkej analýzy vplyvov mali byť analyzované hlbšie, než v tomto príklade – napr. ide o podkapitoly 2.1., 2.3., 3.1. a 3.3.

1. Definovanie problému a ciele novely

Problémom je nízka miera spätného zberu PET fliaš na Slovensku (60 %), pričom Európska komisia schválila povinnosť dosiahnuť 90 % do roku 2030 (EC, 2018). Cieľom predkladanej novely je teda dosiahnuť 90 % spätného zberu.

Takmer všetky obaly sú od momentu ich výroby odsúdené na to, že sa stanú odpadom. Zákazníci si kupujú výrobok kvôli jeho obsahu. Obal je len prostriedok, ako tovar dodať zákazníkovi v čo najviac neporušenom stave. Po využití výrobku sa obaly v lepšom prípade stávajú súčasťou komunálneho odpadu. V horšom končia na verejných priestranstvách, v lesoch či v moriach.

Nápor odpadu z obalov sa stal globálnym problémom. Len v EÚ sa podľa údajov Eurostatu ročne vyprodukuje skoro 85 miliónov ton odpadu z obalov a toto množstvo kontinuálne rastie. Veľká časť sa, aj vďaka spaľovaniu, dokáže zhodnotiť, no tisíce ton stále končia na skládkach či vo voľnej prírode. Odtiaľ sa dostávajú do riek a tie ich odplavujú do morí a oceánov. Veľká tichomorská odpadová škvrna je dnes odhadom dvakrát väčšia než Francúzsko a zásadným spôsobom ovplyvňuje život v oceáne (Milman, 2018).

Aj keď znečistenie morí spôsobuje odpad prevažne z Ázie a Afriky, problém tzv. „litteringu“, teda voľne pohodených odpadkov, je prítomný aj u nás (UN Environment, 2018). Kým nedávno verejnosťou rezonoval prípad rieky Bodva, dlhodobo najznámejším príkladom je vodná nádrž Ružín, z ktorej sú každý rok vylovené stovky kubických metrov odpadu, čo so sebou nesie náklady v hodnote desiatok tisíc eur (TASR, 2016).

Nezanedbateľnú časť znečistenia ulíc tvoria práve nápojové obaly. Na celkovej hmotnosti všetkých obalov uvedených na trh tvoria necelých 8 %. Obaly samotné pritom tvoria len necelú štvrtinu a samotný nápojový PET a hliník menej ako 2 % celkovej hmotnosti všetkých komunálnych odpadov vrátane drobného stavebného odpadu. Na hmotnosti odpadu síce netvorí veľký podiel, na druhej strane pre svoju veľkosť i fyzikálne vlastnosti sú oveľa viditeľnejšie než iné obaly a verejnosť ich vníma o to citlivejšie. Ich nevýhodou je, že napriek nízkej hmotnosti sú objemné a plávajú na hladine. Okrem toho nie sú biologicky rozložiteľné a dlhodobo narúšajú ekosystém a estetickú hodnotu území.

Slovensko dnes dokáže späťne vyzbierať len okolo 60 percent jednorazových PET fliaš. Pri plechovkách podobná štatistika neexistuje, pričom hliník je lukratívnejší materiál ako PET. Vzdelávanie a rozširovanie povedomia o zodpovednom narábaní s odpadmi je kľúčom k vysokej miere triedenia. Zároveň platí, že tento proces je dlhodobý. Ak chceme dosiahnuť výrazné zlepšenie v miere triedenia i recyklácie v krátkom alebo strednom období, je nevyhnuté okrem environmentálneho vzdelávania siahnuť aj po iných opatreniach.

2. Analýzy alternatív

Identifikované boli tieto alternatívy:

1. Nulový variant - bez zmeny politik, pokračovanie súčasného stavu.
2. Zálohovanie - zákazník pri kúpe nápoja v PET fľaši alebo plechovke platí okrem ceny produktu aj zálohu. Obchod ju spätne vyplatí až po vrátení nápojového obalu, ktorý je následne recyklovaný.
3. Nárast poplatkov za skládkovanie – rast poplatkov povedie k vyšším cenám za komunálny odpad pre domácnosti, ktoré budú mať následne väčšiu motiváciu recyklovať plastový odpad.

2.1. Alternatíva 1 - Nulový variant

Nulový variant neprinesie žiadne dodatočné náklady ani prínosy. Bez legislatívnej zmeny bude dochádzať iba k čiastkovým a postupným zmenám, ktoré budú spôsobené pozvoľným rastom poplatkov za skládkovanie. Spotrebiteľom sa tak pomaly bude zvyšovať motivácia pre rast recyklácie a tým rast spätného zberu PET fliaš.

Scenár veľmi pravdepodobne nepovedie k splneniu cieľa 90 % spätného zberu do roku 2030. Spätňý zber PET fliaš postupne rastie, lineárny nárast extrapolovaný z posledných rokov však nepovedie k naplneniu 90 % cieľa spätného zberu do roku 2030.

2.2. Alternatíva 2 - Zálohovanie

Pri zálohovaní je hlavnou motiváciou výška zálohy. Z údajov od [Reloop](#) o systémoch zálohovania v jednotlivých krajinách vyplýva štatisticky významný pozitívny vzťah medzi výškou zálohy a mierou návratnosti. Správne nastavená výška zálohy v podmienkach danej krajiny je dôležitá pre dosiahnutie požadovanej miery návratnosti.

Správne nastavený systém zálohovania preukázateľne dosahuje mieru návratnosti v priemere 88 %. Podľa prehľadu krajín so zálohovaním od Reloop, systém zálohovania dosahuje 85 až 98 %-nú mieru návratnosti plastových fliaš v Európe. V štátoch USA, kde je systém väčšinou decentralizovaný a nízka záloha nemotivuje k vráteniu, dosahujú systémy v priemere 70 %.

Systém zálohovania je zavedený v 39 krajinách na svete, ďalšie ho zavádzajú v najbližších rokoch. Systém zálohovania je zavedený v 8 krajinách EÚ a v ďalších dvoch krajinách EHP (Nórsko a Island). Okrem toho existuje v 10 štátoch v USA, 12 provinciách Kanady, 4 provinciách Austrálie. Ďalšími krajinami sú Izrael a ostrovy Kiribati, Palau a Kosrae. Bielorusko zavádza systém zálohovania od roku 2020 pre všetky typy nápojových obalov. [Rumunsko](#) plánuje zaviesť systém pre opakovane použiteľné obaly od roku 2019 a následne pre jednorazové nápojové obaly od roku 2022. [Škótsko](#) oznámilo plán zavedenia v máji 2017, podobný zámer zvažuje aj Anglicko. V súčasnosti zavádza systém zálohovania aj Malta.

Zálohovanie zabezpečuje udržateľnosť, vysokú kvalitu materiálov a tým aj vyššiu cenu. Kvalita vyzbieraného materiálu je dôležitá pre obehovú ekonomiku. V súčasnosti sa PET materiál recykluje na vločky, z ktorých sa vyrábajú vlákna alebo pelety slúžiace na výrobu ďalšej nápojovej fľaše. Podľa [Recircula](#), iba 52 % materiálu z triedeného zberu je vhodný na recykláciu, zvyšok sa skládkuje. Takýto materiál sa dá použiť na výrobu vlákien, tie však následne po použití v textilnom priemysle nie je možné opätovne recyklovať a končia v spaľovni alebo na skládkach. Materiál pochádzajúci zo systému zálohovania dosahuje mieru čistoty 93 % a je vhodný na výrobu novej nápojovej fľaše. Tento proces ale nie je možné na rozdiel od skla či kovu opakovať donekonečna a vlastnosti materiálu sa postupne zhoršujú.

Základnou inšpiráciou pre nacenenie systému zálohovania bol škandinávsky model, ktorý je známy svojou vysokou efektívnosťou a na jeho základe je postavená väčšina úspešných systémov povinného zálohovania v Európe. Odhad nákladov bol simulovaný nasledovným systémom:

- **Zálohovať sa budú PET fľaše a plechovky.** Plechovky sú súčasťou v podstate každého systému, dokážu bez väčších obmedzení zdieľať rovnakú infraštruktúru s plastovými fľašami. Pre vysokú cenu hliníka sa často dokážu samy ufinancovať, napr. v Nórsku dokonca stačia príjmy z predanej suroviny a nevybraté zálohy na financovanie celého systému zberu plechoviek. Výnimkou zo systému sú plastové fľaše s mliekom, olejom a ovocnými šťavami. Model počíta so zhruba miliardou jednorazových PET fliaš a 345 miliónmi nápojových plechoviek ročne uvedenými na slovenský trh.
- **Ak sa výrobca rozhodne nezálohovať, musí zaplatiť environmentálnu daň 24 centov za nápojový obal.** Viaceré krajiny majú zavedené environmentálne dane, ktoré musia výrobcovia platiť, ak sa nezúčastňujú zálohového systému, a/alebo ak neplnia predpísaný cieľ. V navrhovanom systéme sa počíta s dobrovoľnou účasťou výrobcov na systéme a zároveň s environmentálnou daňou 24 centov/nápojový obal, ak sa výrobca rozhodne nezálohovať. Zároveň musia výrobcovia dosiahnuť cieľ aspoň 90 % návratnosť obalov. Ak to nedodržia, výrobcovia budú musieť platiť environmentálnu daň za každý obal pod cieľovým množstvom.
- **Koordinovať celý systém bude tzv. Centrálny systém (CS).** Ten koordinuje aktivity, financuje systém a pôsobí ako klíringové centrum pre zúčastnené strany. Ide o jednu organizáciu tvorenú výrobcami, ideálne viacerými zväzmi, ktoré ich združujú, aby sa predišlo zvýhodňovaniu väčších výrobcov alebo výrobcov, ktorí sa do systému zapoja neskôr. Napríklad v Estónsku vlastní centrálny systém zväzy, ktoré zastupujú z 25 % maloobchod, z 25 % dovozcov, z 25 % producentov nealkoholických nápojov a z 25 % pivovary. Nad CS bude mať dohľad Ministerstvo životného prostredia SR, s ktorým bude CS povinne zdieľať údaje.
- **Výšku zálohy si určí Centrálny systém.** Bez ohľadu, či bude fľaša zakúpená v obchode, ktorý vykupuje alebo nevykupuje fľaše, zákazník bude platiť zálohu za každú kúpenú fľašu v systéme – zálohovať fľaše teda budú všetky obchody, avšak nie všetky budú aj späťne vykupovať. Výšku zálohy si môžu teoreticky stanoviť výrobcovia sami tak, aby čo najefektívnejšie dosiahli predpísaný cieľ. V modeli sa počíta s unifikovanou výškou zálohy za PET fľašu v hodnote 12 centov a za plechovku v hodnote 10 centov. Keďže veľkú časť „litteringu“ tvoria práve fľaše menšie ako liter, odporúčame nezaťažovať ich nižšou zálohou. Nediferencovať výšku záloh odporúča aj OECD (OECD, 2015).
- **Povinný výkup fliaš v maloobchodných predajniach s predajnou plochou väčšou než 400 m².** Ostatné predajne⁶ sa budú môcť do systému zapojiť dobrovoľne. Predpokladáme, že značná časť z obchodov s menšou predajnou plochou ako 400 m² sa tiež zapojí do systému. Motivovať ich bude konkurenčná výhoda (zákazníci budú preferovať obchody, v ktorých môžu fľaše vrátiť) a plná úhrada nákladov spojených s výkupom v podobe tzv. manipulačného poplatku.
- **Väčšina fliaš a plechoviek bude pozbieraná automatmi, v malých predajniach aj ručne.** Fľaše možno automatom rozpoznať viacerými spôsobmi a teoreticky ich vie stroj prijímať tak na základe načítania etikety, tvaru, či spevneného vrchu fľaše. Systém avšak potrebuje zabezpečenie, aby sa predišlo špekuláciám s dovozom zahraničných fliaš s cieľom vyberania záloh. Preto je nutné vybaviť fľaše unikátnym EAN kódom špecifickým pre fľaše uvedené na území SR. To prinesie dodatočné náklady na zabezpečenie.
- **Obstaranie infraštruktúry potrebnej na spätný výkup bude mať na starosti Centrálny systém.** Ten má oveľa vyššiu vyjednávaciu schopnosť ako aj lepší prehľad o tom, ako funguje trh ako celok. Môže využívať tak stroje v rámci predajní, ako aj iné formy výkupu (napr. aj riešenie mimo predajne), môže kombinovať viacerých dodávateľov či sa vydať cestou dlhodobého prenájmu, ako je to napríklad v Litve. V neposlednom rade maloobchod nie je znečisťovateľ, takže nie je filozofický dôvod, aby niesol takéto náklady.
- **Systém bude financovaný cez administratívny poplatok na jednu fľašu/plechovku hradený výrobcami.** Celková suma, ktorú výrobca zaplatí, bude závisieť od množstva fliaš, ktoré uvedie na trh. Okrem toho výrobcovia Centrálnemu systému zvyknú platiť aj tzv. **členský** (jednorazovo pri zapojení sa do systému) a **registračný poplatok** (za kontrolu a schválenie každého nového nápojového obalu; v škandinávskych krajinách je to približne 200-250 eur/nový produkt). Výrobcovia PET fliaš a plechoviek si tým pádom budú plniť

⁶ Teoreticky sa môžu zapojiť aj čerpacie stanice a HORECA (hotely, reštaurácie a catering), ak o to budú mať záujem.

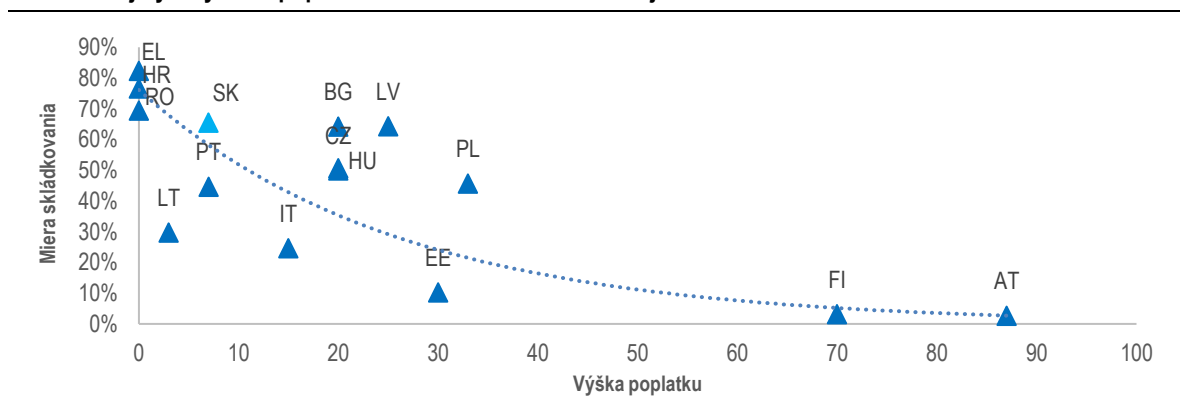
svoje povinnosti, vyplývajúce z rozšírenej zodpovednosti výrobcov, v systéme povinného zálohovania. Nebudú teda musieť platiť poplatky za tieto fľaše OZV, ako to robili doteraz, ale budú platiť poplatky v rámci Centrálného systému povinného zálohovania.

- **Systém nepočíta so zvýhodnením opätovne použiteľných fliaš.** Zahnutie opakovane použiteľných obalov by predražilo systém s diskutabilným vplyvom na preferencie výrobcov i producentov. Dodatočné náklady na opatrenie by nielenže pravdepodobne eliminovali pozitívne dopady viacnásobne použiteľných obalov, ale aj efekt zvýšenia používania takýchto obalov by bol diskutabilný (Fitzsimons, a iní, 2005). Všade v Európe, aj v krajinách s tradičnou podporou viacnásobne použiteľných nápojových obalov, prevláda trend ich ústupu (Reloop, 2016).
- **Súčasný systém zálohovania opakovane využiteľných sklenených fliaš ostáva bez zmeny,** keďže má svoju infraštruktúru i zodpovedajúce výsledky. Do budúca je pravdaže otvorená otázka, čo s ostatnými nápojovými obalmi, či už v skle alebo v iných materiáloch (napr. tetrapaky, HDPE). V zahraničí existujú schémy s oveľa širším portfóliom nápojových obalov, Fínsko dokonca zálohuje aj sklenené fľaše s vínom či liehovinami.

2.3. Alternatíva 3 - Nárast poplatkov za skládkovanie

Motivácia občanov triediť závisí najmä celkových nákladov na odpad a výšky poplatkov za skládkovanie resp. jeho úplného zákazu. Vysoké poplatky sú základný nástroj vlád na odklon prúdu odpadu zo skládkovania k recyklácii alebo energetickému zhodnoteniu. Krajiny s vyššími poplatkami za skládkovanie komunálneho odpadu v priemere dosahujú výrazne nižšiu mieru skládkovania. Podľa údajov [Eurostatu](#) dosahujú krajiny so zákazom skládkovania horľavého komunálneho odpadu v priemere 7 %-nú mieru skládkovania, zatiaľ čo krajiny bez zákazu skládkujú v priemere 47 % komunálnych odpadov. [Zákaz](#) skládkovania horľavého zmesového komunálneho odpadu platí v 9 krajinách EÚ a vo Švajčiarsku.

Graf 1: Krajiny s vyššími poplatkami za skládkovanie dosahujú nižšiu mieru skládkovania



Zdroj: Eurostat, CEWEP

Krajiny s najlepšie nastaveným systémom triedeného zberu dosahujú mieru triedenia PET fliaš 73 až 90 %. Belgicko, Rakúsko a Švajčiarsko dosahujú vysokú preukázateľnú mieru triedenia plastových fliaš aj bez zálohovania. Podmienky v odpadovom hospodárstve sú však iné v porovnaní so Slovenskom. Dôvodom sú najmä vysoké poplatky za skládkovanie, resp. jeho úplný zákaz, dôsledné uplatňovanie množstvového zberu, dobre nastavená infraštruktúra a dlhodobo vysoká úroveň environmentálneho povedomia. To naznačuje, že v horizonte 2030 Slovensko s využitím tohto systému nedosiahne 90 % spätného zberu do roku 2030.

Miera triedenia stagnuje aj v najlepších krajinách. Belgicku a Švajčiarsku sa darí dosahovať vysokú mieru recyklácie nad 80 %, čo znamená, že aj miera triedenia dosahuje aspoň také resp. vyššie hodnoty. Z dlhodobého hľadiska však miera triedenia stagnuje, s výnimkou Belgicka, kde zaznamenáva jemný rast. V Rakúsku sa miera triedenia dlhodobo pohybuje okolo 75 %, pričom miera recyklácie je iba 57 %.

Krajiny s vynikajúcim triedením PET fľaš zabezpečujú infraštruktúru vyhradenú iba pre tento prúd odpadu a majú zavedený množstvový zber zmesového odpadu, ktorý zahŕňa prepravné ale aj environmentálne náklady spojené s jeho likvidáciou. Vo Švajčiarsku, ktoré dosahuje najlepšie výsledky, existuje schéma zberu PET mimo ostatných triedených zložiek, pričom triedenie je pre občanov zadarmo. Naopak, náklady na zmesový odpad znáša občan v plnej výške v cene zberného vreca určeného na zmesový odpad. V Belgicku majú vrecový systém pre PET, HDPE, hliník a tetrapak. Občan si musí zakúpiť zberné vreco na triedený odpad, ktorého cena je v priemere 10 násobne nižšia v porovnaní s vrecom na zmesový odpad. Asi 40 % územia Rakúska triedi v rámci plastov iba PET fľaše pre dosiahnutie vyššej čistoty a kvality materiálu. Miera triedenia stagnuje v dôsledku nedostatočne rozvinutého množstvového zberu.

Celkové náklady občanov na komunálny odpad sú v krajinách ako Belgicko či Rakúsko násobne vyššie. Podľa údajov od ŠÚ SR o výške poplatkov za zmesový komunálny odpad, na Slovensku občania priemerne platia 96 EUR/ ton nevytriedeného odpadu (vážený priemer). V krajinách s vysokou mierou triedenia sú tieto náklady 2 až 4 násobne vyššie a do veľkej miery odrážajú aj vyššie náklady sa samotný zber. Napríklad čisté náklady na triedený zber plastových fľaš sú v krajinách s najlepšimi výsledkami momentálne 2- až 3-krát vyššie než na Slovensku a približujú sa k nákladom za zálohovanie. Kým na Slovensku je to približne 0,4 centa za jednu PET fľašu, v Rakúsku je to až 2,2 centu. Odhad nákladov zálohovania v podmienkach SR je 1,5 centra za fľašu.

Ak by sme poplatky za skládkovanie zvýšili na porovnateľnú úroveň najlepších krajín, každoročné náklady obcí by v najbližších rokoch stúpili oproti v súčasnosti plánovanému zvyšovaniu v priemere o 23 mil. eur. Náklady na zmesový komunálny odpad pri zavedení nových poplatkov za skládkovanie platných od budúceho roka odhadujeme kumulatívne na 57 mil. eur za obdobie 2019 – 2021, pričom v roku 2017 to bolo 9,1 mil. eur. Pri ďalšom zvyšovaní poplatkov na úroveň krajín s vysokou mierou triedenia by náklady dosiahli až 126 mil. eur.

Náklady pre občanov na netriedenie musia byť vyššie ako na triedenie. Krajiny s vysokou mierou triedenia majú vyššie náklady na likvidáciu zmesového odpadu ako na triedenie. Aj pri zvýšení poplatkov za skládkovanie od roku 2021 budú celkové náklady na nevytriedenú fľašu na Slovensku príliš nízke. Dôvodom je aj nízky paušálny poplatok za zmesový odpad na Slovensku vo výške 0,3 eurocentu na fľašu. V Belgicku, Rakúsku a Švajčiarsku je tento poplatok 2 až 23 násobne vyšší aj po prepočítaní na cenovú úroveň.

Na rozdiel od zálohovania, vyššie poplatky za skládkovanie motivujú k nelegálnemu nakladaniu s odpadom. Vyššie ceny za skládkovanie motivujú spotrebiteľov hľadať iné spôsoby vysporiadania sa s odpadom. Okrem recyklácie to však môžu byť aj nelegálne spôsoby ako napr. vytváranie nelegálnych skládok.

3. Finančná a ekonomická analýza

3.1. Alternatíva 1 – finančná a ekonomická analýza

Výpočet finančných nákladov a výnosov alternatív vychádza z porovnania s nulovým scenárom, ktorý predpokladá pokračovanie súčasného statusu-quo. Miera spätného zberu tak bude pozvoľne rásť, ale nebude postačovať na naplnenie 90 % cieľa do roku 2030.

BCR (pomer nákladov a výnosov) sa dá odhadnúť ako hodnota 1. Hodnota 1 vychádza z predpokladu, že nulový scenár nepovedie k žiadnym zmenám, a teda ani dodatočným nákladom a prínosom.

3.2. Alternatíva 2 – finančná a ekonomická analýza

Zavedenie zálohovania prináša priame a nepriame benefity aj náklady. Podkapitoly nižšie obsahujú ich detailný popis spolu s vysvetlením kľúčových predpokladov. Kľúčové parametre, vychádzajúce zo zahraničnej

literatúry a praxe a domácich údajov sú uvedené v Tabuľke 1. Ďalšie predpoklady sú rozobraté pri vyčíslení jednotlivých nákladov.

Tabuľka 1: Vstupné parametre nulového scenára

Parameter	Hodnota	Zdroj
Miera návratnosti (zálohovanie)	90%	Arbitrárne stanovené na základe miery už zavedených systémov
Výška zálohy	12 centov pre PET fľaše a 10 centov pre hliníkové plechovky	Logaritmickej funkcia na základe údajov reloop
Miera zapojenia malých organizovaných predajní (s predajnou plochou pod 200 m ²)	100 %	IEP na základe údajov o predajnosti
Miera zapojenia neorganizovaných predajní	50 %	IEP na základe údajov o predajnosti
Počet predajní s automatom na spätný odber	2 017 (hypermarkety, supermarket, diskonty a veľké organizované budú plne automatizované, 26 % malých organizovaných a 0 % neorganizovaných bude mať automat)	IEP na základe údajov o predajnosti a kapacity automatov
Environmentálna daň	24 centov za fľašu, ale zároveň predpokladáme, že výrobcovia ju nebudú platiť lebo splnia svoj 90 % cieľ zberu	Arbitrárne stanovené ako dvojnásobok zálohy
Priemerná hmotnosť nápojových obalov	PET 35 gramov a plechovka 16 gramov	Priemer viacerých zdrojov (Economia, Recoop, LIMO Špec, IEEP a Dace, a iní, 2013)
Množstvo nápojových údajov ročne uvedených na trh	989 mil. PET fliaš a 345 mil. nápojových plechoviek ⁷	IEP na základe údajov z odpadov
Podiely obchodov na trhu	36 % hypermarkety, 24 % supermarket, 25 % diskonty a veľké organizované predajne a 15 % malé a neorganizované predajne	IEP na základe odhadov INCOMA Research a GfK

Zdroj: IEP

Pomer benefitov a nákladov (BCR) má hodnotu 0,71, alternatíva je teda finančne nenávratná. Pre výpočet BCR bola vytvorená ekonomická analýza, ktorá brala do úvahy všetky priame a nepriame benefity a náklady. Diskontná sadzba bola určená na hodnote 5 % podľa Rámca na hodnotenie verejných investičných projektov v SR. Časový horizont bol stanovený na 15 rokov.

3.2.1. Priame náklady a prínosy

Odhadujeme, že zavedenie systému bude vyžadovať jednorazové investičné náklady 80,2 mil. eur a prevádzková bilancia systému bude -5,1 mil. eur ročne. Investičný náklad, ako aj zápornú bilanciu výnosov a nákladov budú financovať výrobcovia, ktorí uvádzajú na trh nápojové obaly, a to prostredníctvom administratívnych poplatkov. Kým doteraz platili organizáciám zodpovednosti výrobcov približne 3,6 mil. eur ročne, centrálnemu systému budú platiť ročne spolu približne 13,2 mil. eur – a to vrátane úhrady zápornej prevádzkovej bilancie, ako aj odpisov investičných nákladov.

Zároveň sa zvýši celková miera recyklácie komunálneho odpadu⁸ na Slovensku o 0,5 p. b., z 23 % na 23,5 %. Miera recyklácie plastových obalov v roku 2016 dosahovala 48 % na základe údajov OZV hlásení a za predpokladu podhodnoteného množstva PET nápojových obalov uvedených na trh. V porovnaní s týmto číslom by miera

⁷ Predpokladali sme, že zálohovanie bude mať zanedbateľný, resp. nebude mať vplyv na množstvo predaných fliaš. Záloha je síce extra náklad pre ľudí, ale 90 % spotrebiteľov sa rozhodne zálohu si späť prevziať, preto by nemala vplyvať na celkový dopyt.

⁸ Bez drobného stavebného odpadu.

recyklácie všetkých plastových obalov stúpla o 7 p. b., na 55 %. Miera recyklácie všetkých obalov by stúpla zo 64,6 % na 66,5 %, t. j. približne o 2 p. b. Na druhej strane na litteringu a skládkovaní sa len pri PET fľašiach ušetrí objem vo veľkosti 0,9 milióna kubických metrov – teda Námestie slobody v Bratislave zaplnené PET fľašami do výšky približne 22 metrov.

Tabuľka 2: Bilancia systému povinného zálohovania

Poplatok	Hodnota (eur)
Investičné náklady	80 181 011
Prevádzkové náklady	33 324 913
Príjmy	28 272 415
Celková bilancia (rozdiel prevádzkových nákladov a príjmov)	-5 052 498

Zdroj: IEP

Administratívny poplatok si určí sám systém podľa skutočných nákladov. Na základe odhadov o cenách predpokladáme, že administratívny poplatok bude 1,5 eurocenta za jednu PET fľašu uvedenú na trh. Príjmy z predaja hliníka by mali stačiť na pokrytie všetkých súvisiacich nákladov, preto výrobcovia plechoviek nebudú musieť platiť administratívne poplatky⁹. To však závisí od aktuálnych trhových cien oboch komodít.

Súčasťou nákladov je aj úhrada nákladov, ktoré z účasti v systéme vznikajú maloobchodu. Maloobchod by bol kompenzovaný prostredníctvom tzv. manipulačného poplatku v eurách na vrátený nápojový obal. Podobne ako pri administratívnom poplatku si ho podľa skutočných nákladov vypočíta centrálny systém, avšak odhadujeme, že pre maloobchodníkov s automatmi to bude 0,9 eurocenta za obal a pre maloobchodníka s manuálnym zberom 3,1 eurocenta za obal. Poplatok pri manuálnom zbere je vyšší, pretože investičné náklady na zber z automatov bude hradit' centrálny systém. Tento, ako aj ostatné investičné náklady, sú zahrnuté v administratívnom poplatku ako odpisy.

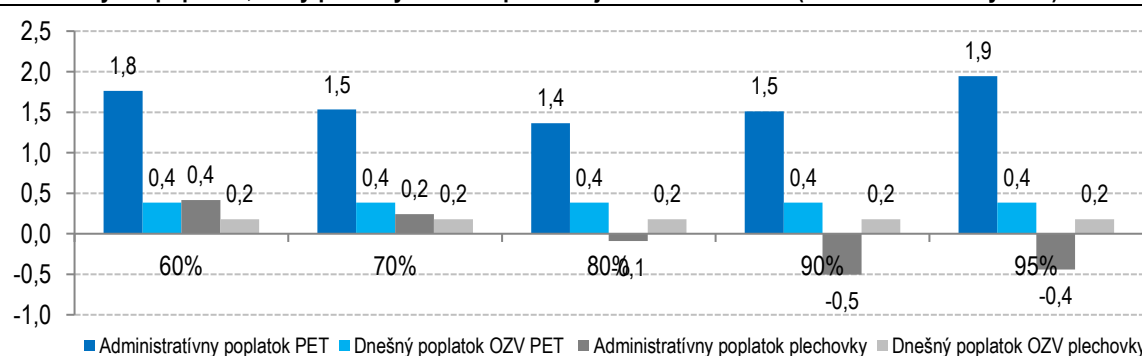
Tabuľka 3: Poplatky v rámci schémy (na jeden uvedený, resp. vrátený nápojový obal)

Poplatok	Hodnota (eur)
Administratívny poplatok na PET fľašu	0,015
Administratívny poplatok na plechovku	-0,005 ¹⁰
Manipulačný poplatok pre maloobchodníka s automatom	0,009
Manipulačný poplatok pre maloobchodníka s manuálnym zberom	0,031

Zdroj: IEP

Zavedenie povinného zálohovania zásadne zvýši náklady výrobcov, ktorí uvádzajú na trh nápojové obaly v PET. Kým dnes platia približne 0,4 centa za fľašu, v systéme povinných záloh to bude v závislosti od miery návratnosti 1,4 až 1,9 centa, pričom pri nami cielenej miere 90 % to bude 1,5 centa, teda približne štyrikrát viac.

Graf 2: Výška poplatku, ktorý platia výrobcovia pri rôznej miere návratnosti (v centoch/uvedený obal)



Zdroj: IEP a NATURPACK

⁹ Je potrebné poznamenať, že systém spolu s PET fľašami generuje vysoké úspory z rozsahu, z ktorých čerpajú aj plechovky. Ak by boli zálohované len plechovky, ich výrobcovia by museli platiť administratívny poplatok vo výške približne 3,1 centu/plechovku.

¹⁰ V praxi sa bude tento poplatok s najväčšou pravdepodobnosťou rovnať nule, mierne záporný totižto vychádza aj v iných krajinách (napr. v Nórsku), ale centrálny systém nikde neplatí výrobcovi nadbytočné peniaze späť.

3.2.2. Nepriame náklady a prínosy

Zavedenie zálohovania bude mať pozitívny dopad na zníženie litteringu, keďže výška zálohy bude motivovať ľudí vracať fľaše do obchodu. Zároveň by zavedenie systému malo priniesť vytvorenie približne 250-360 pracovných miest a environmentálne prínosy z dôvodu zvýšenej recyklácie, a tým pádom nižšej spotreby materiálov a energií a nižších emisií CO₂.

Tabuľka 4: Nepriame príjmy systému povinného zálohovania

Položka	Dolná hranica (eur)	Horná hranica (eur)
Ušetrené náklady na odstraňovanie litteringu a skládkovanie ZKO	682 634	3 339 741
Náklady na čistenie litteringu	628 895	2 710 086
<i>národné parky a CHKO</i>	0	51 385
<i>cesty</i>	44 250	147 750
<i>ulice</i>	556 674	2 440 574
<i>rieky</i>	27 971	70 377
Náklady na skládkovanie ZKO	53 739	689 655
Prínos zvýšenej zamestnanosti	3 350 500	4 824 720
Environmentálne prínosy zvýšenej recyklácie	3 035 587	11 618 986
Ušetrená energia a materiál	2 763 623	10 531 949
Ušetrené emisie CO ₂ (v ton)	271 965	1 087 038

Zdroj: IEP

Zavedenie povinného zálohovania jednorazových nápojových PET fliaš a plechoviek by prinieslo prínos v **znižení litteringu** 0,68 až 3,4 mil. eur. Keďže dnes neexistuje komplexný odhad celoslovenského litteringu a k dispozícii sú len veľmi čiastkové odhady, ktoré zahŕňa čistenie ulíc, vodných tokov v Košickom kraji (povodie Bodrogu, Ružín a Zemplínska Šírava) a odhad nákladov na čistenie ciest od nápojového PET a plechoviek. Skutočné prínosy zálohovania v podobe nižšieho litteringu však môžu byť významne vyššie, čo naznačujú aproximované odhady z českej štúdie od IEEP na Slovensko, ktoré predstavujú základ hornej hranice odhadu (Jílková, a iní, 2008). Zvýšená miera návratnosti PET bude znamenať aj nižšie náklady na skládkovanie. Dnes sa časť PET obalov nachádza aj v zmesovom komunálnom odpade. Aj tu je možné predpokladať zníženie množstva, a tým pádom aj zníženie nákladov na skládkovanie o 53- až 690-tis. eur.

V nadväznosti na škótsku štúdiu Eunomie možno očakávať aj pozitívny vplyv na **zamestnanosť** v hodnote 250-360 nových trvalých pracovných miest, čo sa rovná jednorazovému prínosu ekonomike v hodnote 3,4 až 4,8 mil. eur (Hogg, a iní, 2015). Odhad vychádza z expertného odhadu Inštitútu finančnej politiky ako váženej pridanej hodnoty v bežných cenách na zamestnanca.

Zvýšená recyklácia PET a hliníka bude viesť k **environmentálnym benefitom** v hodnote 3 až 11,6 mil. eur v podobe ušetrenej energie a materiálu, ako aj nižších emisií CO₂ ekvivalentov¹¹ v porovnaní s výrobou primárnej suroviny. Recyklácia je obzvlášť efektívna pri hliníku, kde je možné ušetriť až 90-95 % energie a druhotný hliník je možné využiť na ten istý účel. Naopak, recyklovaný PET nemá tie isté vlastnosti a využitie ako primárny PET. Hodnota úspory emisií CO₂ ekvivalentov pochádza z Turner, et. al. (2015) a vychádzajú z porovnania emisií pri výrobe primárnej a sekundárnej suroviny.

To je len časť pozitívnych dopadov na životné prostredie. Zavedenie zálohovania bude okrem toho viesť k mnohým, len **ťažko vyčísliteľným nepriamym environmentálnym prínosom**, napr. v podobe vyššej estetickej hodnoty území očistených od pohodeného odpadu či nižšej záťaže pre ekosystémy z dôvodu nižšej prítomnosti biologicky nedegradovateľného materiálu vo voľnej prírode. Okrem toho dnes ešte nie je možné vyjadriť prínosy zníženého litteringu z plastov na zdravie obyvateľstva, keďže výskum vplyvov mikroplastov na zdravie je ešte len v začiatkoch.

¹¹ Do prepočtov vstupovala cena CO₂ ekvivalentu v hodnote 31 EUR.

Ako hlavné nepriame náklady je možné označiť výpadok príjmov, ktorý nastane v systéme triedeného zberu, a zníženie komfortu obyvateľstva, ktoré bude musieť vracat fľaše do obchodov.

Tabuľka 5: Nepriame náklady systému povinného zálohovania

Položka	Dolná hranica (eur)	Horná hranica (eur)
Čistý vplyv na triedený zber	-4 140 998	- 10 707 096
Ušlé tržby z predaja PET suroviny v triedenom zbere	-5 720 893	-5 720 893
Ušlé tržby z predaja plechoviek v triedenom zbere	-1 825 354	-1 825 354
Ušlý príjmy z poplatkov výrobcov za PET	-2 554 420	-2 554 420
Ušlý príjmy z poplatkov výrobcov za plechovky	-606 430	-606 430
Ušletené náklady na zber triedeného odpadu	6 566 099	0
Náklady zníženia komfortu spotrebiteľov	- 13 869 301	- 21 393 563
Náklady na skladovanie fliaš v domácnosti	- 7 524 261	- 15 048 523
Náklady práce na vrátenie fliaš	- 6 345 040	- 6 345 040

Zdroj: IEP

Zavedenie povinného zálohovania nápojových PET a hliníkových obalov bude viesť k **výpadku príjmov 4,1 až 10,7 mil. eur v dnešnom systéme triedeného zberu**, ktorý zabezpečujú organizácie zodpovednosti výrobcov (OZV). Na jednej strane sa síce systému znížia náklady, lebo ubudne surovina na zber a triedenie (a tým pádom sa zvýši kapacita dostupnej infraštruktúry), na strane druhej z nádob zmizne cenná surovina a OZV sa znížia príjmy z predaja materiálu a poplatkov, ktoré dnes platia za tieto obaly výrobcovia. Dolná hranica úspor na nákladoch triedeného zberu vychádza z ročných nákladov na zber a množstva PET, ktorý sa dnes nachádza v žltých nádobách. Je ale možné, že skutočná úspora bude nižšia, lebo frekvencia zberu sa nezníži tak, ako sa zníži množstvo plastov v žltých nádobách a teda celkový výpadok príjmov triedeného zberu bude väčší. Hornú hranicu sme stanovili ako možnosť, že sa náklady neznížia vôbec.

Keďže obyvatelia budú musieť prázdne nápojové obaly vracat späť do obchodov, zavedenie zálohovania prinesie **zníženie ich komfortu** približne o 13,9 až 21,4 mil. eur, teda 2,55 až 3,94 eura na obyvateľa. Predpokladáme, že vrátenie obalov spoja s nákupom v obchode, preto samotný diskomfort predstavuje najmä čas, ktorý zaberie úkon vracania nápojových obalov, ako aj priestor domácnosti na ich dočasné skladovanie. IEEP odhaduje, že priemerný človek vráti 12 nápojových obalov. V takomto prípade náklady na vrátenie fliaš (pri ocenení času priemernou nominálnou mzdou v hospodárstve) predstavujú 6,3 mil. eur, teda približne 1,17 eur na obyvateľa. Náklad na skladovanie (pri zohľadnení priemernej ceny nájmu bytovej plochy) je vo výške 7,5 až 15 mil. eur, v závislosti od toho, či ich spotrebiteľia budú ukladať vedľa seba alebo do jednej tašky. Jednotkový náklad je teda 1,39 až 2,77 eur na obyvateľa, resp. 4,06 až 8,13 eura na domácnosť.

3.3. Alternatíva 3 – náklady a prínosy

Nárast poplatkov za skládkovanie by bol formou transferu, z celospoločenského hľadiska je teda jeho vplyv neutrálny s BCR 1. Poplatky za skládkovanie sú príjmom Environmentálneho fondu, ktorý časť z nich následne prerozdeľuje ďalším subjektom (obciam a podobne).

Nárast poplatkov môže viesť k nepriamym nákladom a prínosom, ktoré neboli kvantifikované. Hlavným nákladom môže byť rast čiernych skládok v dôsledku rastu cien skládkovania. Nepriamym prínosom je pokles skleníkových plynov v dôsledku poklesu skládkovania.

Krajiny s najlepšie nastaveným systémom triedeného zberu a vysokými poplatkami dosahujú mieru triedenia PET fliaš 73 až 90 %. Belgicko, Rakúsko a Švajčiarsko dosahujú vysokú preukázateľnú mieru triedenia plastových fliaš. Podmienky v odpadovom hospodárstve sú však v porovnaní so Slovenskom iné. Dôvodom sú najmä vysoké poplatky za skládkovanie, resp. jeho úplný zákaz, dôsledné uplatňovanie množstvového zberu, dobre nastavená infraštruktúra a dlhodobá vysoká úroveň environmentálneho povedomia. To naznačuje, že v horizonte 2030 Slovensko s využitím tohto systému nedosiahne 90 % spätného zberu do roku 2030.

3.4. Porovnanie alternatív a výber riešenia

Napriek nízkej návratnosti je alternatíva 2 jedinou alternatívou, ktorá rieši problém a napĺňa identifikovaný cieľ. Cieľom je dosiahnuť 90 % spätného zberu do roku 2030. Multikriteriálna analýza alternatív je v tabuľke 6. Zvolený variant pre rozpracovanie bola teda alternatíva 2 - zálohovanie.

Tabuľka 6: Multikriteriálna analýza

	Plní cieľ?	BCR	Zvolená alternatíva?
Alternatíva 1 - nulový variant	Nie	1	Nie
Alternatíva 2 - zálohovanie	Áno	0,73	Áno
Alternatíva 3 - rast poplatkov za skládkovanie	Nie	1	Nie

Zdroj: ÚHP

4. Analýza vplyvov vybranej alternatívy

4.1. Vplyvy na podnikateľské prostredie

Súhrnná tabuľka nákladov regulácie

TYP NÁKLADOV	Zvýšenie nákladov v € na PP	Zníženie nákladov v € na PP
A. Dane, odvody, clá a poplatky, ktorých cieľom je znižovať negatívne externality	0	0
B. Iné poplatky	0	0
C. Nepriame finančné náklady	33 324 913	28 272 415
D. Administratívne náklady	0	0
Spolu = A+B+C+D	0	0
z toho		
E. Vplyv na mikro, malé a stredné podniky	0	0
F. Úplná harmonizácia práva EÚ	0	0
VÝPOČET mechanizmu znižovania byrokracie a nákladov	IN	OUT
G. Náklady okrem výnimiek = B+C+D-F	33 324 913	28 272 415

4.2. Vplyvy na sociálne veci

4.1 Identifikujte, popíšte a kvantifikujte vplyv na hospodárenie domácností a špecifikujte ovplyvnené skupiny domácností, ktoré budú pozitívne/negatívne ovplyvnené.

Vedie návrh k zvýšeniu alebo zníženiu príjmov alebo výdavkov domácností?

Ktoré skupiny domácností/obyvateľstva sú takto ovplyvnené a akým spôsobom?

Sú medzi potenciálne ovplyvnenými skupinami skupiny v riziku chudoby alebo sociálneho vylúčenia?

(V prípade vyššieho počtu hodnotených opatrení doplňte podľa potreby do tabuľky pred bod 4.2 ďalšie sekcie - 4.1.1 Pozitívny vplyv/4.1.2 Negatívny vplyv).

4.1.2 Negatívny vplyv	
a)	
b)	<p>Popíšte opatrenie a jeho vplyv na hospodárenie domácností s uvedením, či ide o zníženie príjmov alebo zvýšenie výdavkov:</p> <p>Opatrenie povedie k nárastu cien produktov v plastových alebo hliníkových nádobách o 15 eurocentov. Pri navrátení daných nádob však bude táto záloha vrátená. Negatívny vplyv teda vyplýva z počtu nevrátených záloh. Ak by išlo o jednu zálohu týždenne, odhadovaný negatívny vplyv by bol približne 8 eur na domácnosť ročne. Pri plnom odovzdaní záloh je vplyv nulový, alternatívne môže viesť k pozitívnym vplyvom na úrovni jednotlivých domácností (vrátenie vyššieho počtu záloh než ich bolo zakúpených).</p>
c)	<p>Špecifikujte ovplyvnené skupiny:</p> <p>Domácnosti</p>

4.3. Vplyvy na životné prostredie

Ktoré zložky životného prostredia (najmä ovzdušie, voda, horniny, pôda, organizmy) budú predkladaným materiálom ovplyvnené a aký bude ich vplyv ?

Materiál pozitívne ovplyvní pôdu a ovzdušie. Menší počet plastových a hliníkových fľašiek v prírode zníži množstvo cudzorodých organických zlúčenín, ktoré sa dostávajú do pôdy.

Rovnako tak bude pozitívne ovplyvnené ovzdušie. Z klimatického hľadiska dôjde k menšiemu množstvu uvoľňovania skleníkových plynov vďaka väčšej miere recyklácie. Z pohľadu kvality ovzdušia bude dochádzať k menšiemu objemu spaľovania nevytriedených plastových fliaš, ktoré sú súčasťou komunálneho odpadu. To bude mať pozitívny vplyv na kvalitu ovzdušia v okolí spaľovní odpadu.

Bude mať predkladaný materiál vplyv na chránené územia a ak áno, aký?

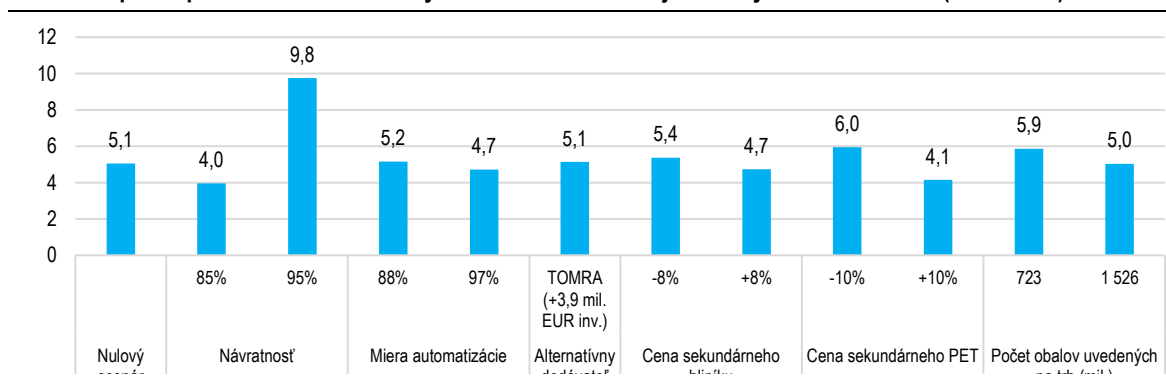
Vplyv materiálu bude pozitívny, nakoľko sa zníži počet plastových a hliníkových fľašiek, ktoré sa nachádzajú na chránených územiach.

5. Implementácia, riziká a ďalšie zistenia súvisiace s novelou

Samotná prevádzka systému závisí viac od miery návratnosti fliaš a miery automatizácie ako od dodávateľa strojov na spätný odber. Miera automatizácie, t. j. počet obalov vrátených prostredníctvom automatu z celkového počtu vrátených obalov, závisí od formy výkupu, pre aký sa predajňa rozhodne. Nižšia miera automatizácie znamená vyššie náklady na manuálny výkup, ktorý je v niektorých prípadoch neefektívny. Dolná hranica miery automatizácie predstavuje prípad, kedy malé organizované predajne budú vykupovať iba manuálne, naopak horná hranica znamená plne automatizovaný výkup v malých organizovaných predajniach.

Čo sa týka závislosti od miery návratnosti, čím viac fliaš spotrebiteľia vrátia, tým menej príjmov z nevrátených záloh má systém. Keďže výška zálohy je niekoľkonásobne vyššia než cena suroviny, z ktorej je fľaša vyrobená, viac PET materiálu nedokáže vykryť nižší príjem nevybratých záloh. Záporná prevádzková bilancia sa zväčšuje a musia ju uhradiť výrobcovia vo vyššom administratívnom poplatku. Na prevádzkovú bilanciu systému má vplyv aj cena sekundárneho materiálu. Na základe vývoja cien na burze sme testovali vplyv 8 % odchýlky ceny hliníka a 10 % ceny PET, pričom bilancia je citlivejšia na zmenu ceny sekundárneho PET.

Graf 3: Záporná prevádzková bilancia systému v závislosti od jednotlivých ukazovateľov (v mil. EUR)



Zdroj: IEP

6. Zhrnutie

Zhrnutie štúdie veľkej analýzy vplyvov

Základné údaje

Názov materiálu	Novela zákona o zálohovaní	
Predkladateľ a spolupredkladateľ	MŽP SR	
Charakter predkladaného materiálu	<input type="checkbox"/> Nelegislatívnej povahy <input checked="" type="checkbox"/> Legislatívnej povahy <input type="checkbox"/> Transpozícia práva EÚ V prípade transpozície uveďte zoznam transponovaných predpisov:	
Termín	začiatku a konca hodnotenia posúdenia vplyvov	01.07.2023-14.7.2023
Predpokladaný termín	predloženia na MPK	15.7.2023
Predpokladaný termín	začiatku a ukončenia ZP*	1.8.2023-1.9.2023
Predpokladaný termín	predloženia na rokovanie vlády SR**	15.9.2023

* vyplniť iba v prípade, ak sa záverečné posúdenie vybraných vplyvov uskutočnilo v zmysle bodu 9.1. jednotnej metodiky.

** vyplniť iba v prípade, ak materiál nie je zahrnutý do Plánu práce vlády Slovenskej republiky alebo Plánu legislatívnych úloh vlády SR.

Zhrnutie materiálu

1. Definovanie problému	Uveďte základné problémy, ktoré sú dôvodom vypracovania predkladaného materiálu (dôvody majú presne poukázať na existujúci problém a je nutné ho riešiť materiálom). Problémom je nízka miera spätného zberu PET fliaš (60 %), pričom Európska komisia schválila povinnosť na úroveň 90 % spätného zberu do roku 2030 (EC, 2018).				
2. Ciele a výsledný stav	Uveďte hlavné ciele predkladaného materiálu (aký výsledný stav má byť prijatím materiálu dosiahnutý, pričom tento stav musí byť odlišný od stavu v bode 1). Cieľom predkladanej novely je dosiahnuť 90 % spätného zberu. Výsledný stav – 90 % spätného zberu v roku 2030.				
3. Riešenie	Aké riešenie vedúce k stanovenému cieľu bolo zvolené? Ako najvhodnejšia alternatíva bolo zvolené zálohovanie.				
4. Alternatívy	Stanovte poradie alternatív a výber najvhodnejšej alternatívy spolu s informáciou o súčasných čistých prínosoch, BCR a nekvantifikovateľných benefitoch a nákladoch.				
		Plní cieľ?	BCR	NPV	Poradie
	Alternatíva 1 - nulový variant	Nie	1	0	2./3.
	Alternatíva 2 - zálohovanie	Áno	0,73	-179 mil. eur	1.
	Alternatíva 3 - rast poplatkov za skládkovanie	Nie	1	0	2./3.
	Nekvantifikované benefity alternatívy 2 zahŕňajú najmä nižšiu mieru vzniku čiernych skládok. Okrem toho bude alternatíva viesť k mnohým ďalším, len ťažko vyčísliteľným nepriamym prínosom ako napr. zvýšenie estetickkej hodnoty územia či nižšia záťaž pre ekosystémy.				

5. Preskúmanie účelnosti	Uvedte termín, kedy by malo dôjsť k preskúmaniu účinnosti a účelnosti predkladaného materiálu. Uvedte KPIs, na základe ktorých bude preskúmanie vykonané. 1.1.2028 – KPIs – percento spätného zberu – overiť, či je trajektória nárastu zberu dostatočná po schválení zákona dostatočná na naplnenie cieľa v roku 2030.
6. Dotknuté subjekty	Uvedte subjekty, ktorých sa navrhované zmeny dotknú priamo aj nepriamo: Obyvatelia, podniky podnikajúce v odpadovom hospodárstve, maloobchod, veľkoobchod, výrobcovia produktov využívajúce hliníkové a plastové nádoby na nápoje.
7. Vykonávacie predpisy	Predpokladá sa prijatie/zmena vykonávacích predpisov? <input type="checkbox"/> Áno <input checked="" type="checkbox"/> Nie Ak áno, uvedte ktoré oblasti budú nimi upravené, resp. ktorých vykonávacích predpisov sa zmena dotkne:
8. Transpozícia práva EÚ	Uvedte, či dochádza ku goldplatingu podľa tabuľky zhody. <input type="checkbox"/> Áno <input checked="" type="checkbox"/> Nie Ak áno, uvedte, ktorých vplyvov podľa bodu 10 sa goldplating týka:

Vybrané vplyvy materiálu

9. Vplyvy na rozpočet verejnej správy	<input type="checkbox"/> Pozitívne <input checked="" type="checkbox"/> Žiadne <input type="checkbox"/> Negatívne
z toho rozpočtovo zabezpečené negatívne vplyvy	<input type="checkbox"/> Áno <input type="checkbox"/> Nie <input type="checkbox"/> Čiastočne
Vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií ***	<input type="checkbox"/> Áno <input type="checkbox"/> Nie
Ak existujú, špecifikujte:	
10. Vplyvy na podnikateľské prostredie	<input type="checkbox"/> Pozitívne <input type="checkbox"/> Žiadne <input checked="" type="checkbox"/> Negatívne
z toho vplyvy na MSP	<input type="checkbox"/> Pozitívne <input type="checkbox"/> Žiadne <input checked="" type="checkbox"/> Negatívne
Mechanizmus znižovania byrokracie a nákladov:	<input type="checkbox"/> Áno <input checked="" type="checkbox"/> Nie
Ak existujú, špecifikujte:	Vyplyvajú z nárastu nákladov spojených s implementáciou novely, ako náklady spojené s automatmi na návrat záloh, s manuálnym výkupom a náklady centrálného systému. Systém prinesie firmám aj finančné benefity (najmä z nevrátených záloh), tie však budú nižšie než náklady firiem.
11. Sociálne vplyvy	<input type="checkbox"/> Pozitívne <input type="checkbox"/> Žiadne <input checked="" type="checkbox"/> Negatívne
Ak existujú, špecifikujte:	Marginálne vplyvy na domácnosti, ktoré vyplývajú priamo z množstva nevrátených záloh. Pri nevrátení jednej fľaše alebo plechovky týždenne ide o približne 8 eur ročne na domácnosť.
12. Vplyvy na životné prostredie	<input checked="" type="checkbox"/> Pozitívne <input type="checkbox"/> Žiadne <input type="checkbox"/> Negatívne
Ak existujú, špecifikujte:	Menší objem odpadkov bude mať prospešné vplyvy na pôdu. Menej spaľovania plastového odpadu bude mať pozitívne vplyvy na lokálnu kvalitu ovzdušia.
13. Iné vplyvy (IT, služby verejnej správy pre občana, rodina, manželstvo a iné)	<input type="checkbox"/> Pozitívne <input checked="" type="checkbox"/> Žiadne <input type="checkbox"/> Negatívne
Ak existujú, špecifikujte:	

*** posudzovanie sa týka len zmien v I. a II. pilieri univerzálneho systému dôchodkového zabezpečenia s identifikovaným dopadom od 0,1 % HDP (vrátane) na dlhodobom horizonte.

Iné

14. Kontakt na spracovateľa	Mgr. Ján Príklad Jan.priklad@enviro.gov.sk
15. Stanovisko Komisie na posudzovanie vybraných vplyvov z PPK č.	<input checked="" type="checkbox"/> Súhlasné <input type="checkbox"/> Súhlasné s návrhom na dopracovanie <input type="checkbox"/> Nesúhlasné Uveďte pripomienky zo stanoviska Komisie z časti II. a vyhodnotenie:
16. Stanovisko Komisie na posudzovanie vybraných vplyvov zo záverečného posúdenia č.	<input checked="" type="checkbox"/> Súhlasné <input type="checkbox"/> Súhlasné s návrhom na dopracovanie <input type="checkbox"/> Nesúhlasné Uveďte pripomienky zo stanoviska Komisie z časti III. a vyhodnotenie:

Zhrnutie vplyvov na rozpočet verejnej správy v návrhu

Vplyvy na rozpočet verejnej správy	Vplyv na rozpočet verejnej správy (v eurách)			
	r	r + 1	r + 2	r + 3
<i>Prijmy verejnej správy celkom</i>	0	0	0	0
<i>v tom: za každý subjekt verejnej správy zvlášť</i>	0	0	0	0
<i>z toho:</i>				
- vplyv na ŠR	0	0	0	0
<i>Rozpočtové prostriedky</i>	0	0	0	0
<i>EÚ zdroje</i>	0	0	0	0
- vplyv na obce	0	0	0	0
- vplyv na vyššie územné celky	0	0	0	0
- vplyv na ostatné subjekty verejnej správy	0	0	0	0
<i>Vplyv na bežné výdavky (600)</i>	0	0	0	0
<i>v tom: za každý subjekt verejnej správy / program zvlášť</i>	0	0	0	0
<i>z toho:</i>				
- vplyv na ŠR	0	0	0	0
<i>Rozpočtové prostriedky</i>	0	0	0	0
<i>EÚ zdroje</i>	0	0	0	0
<i>Spolufinancovanie</i>	0	0	0	0
- vplyv na obce	0	0	0	0
- vplyv na vyššie územné celky	0	0	0	0
- vplyv na ostatné subjekty verejnej správy	0	0	0	0
<i>Vplyv na kapitálové výdavky (700)</i>	0	0	0	0
<i>v tom: za každý subjekt verejnej správy / program zvlášť</i>	0	0	0	0
<i>z toho:</i>				
- vplyv na ŠR	0	0	0	0
<i>Rozpočtové prostriedky</i>	0	0	0	0
<i>EÚ zdroje</i>	0	0	0	0
<i>Spolufinancovanie</i>	0	0	0	0
- vplyv na obce	0	0	0	0
- vplyv na vyššie územné celky	0	0	0	0
- vplyv na ostatné subjekty verejnej správy	0	0	0	0
<i>Vplyv na počet zamestnancov</i>	0	0	0	0
- vplyv na ŠR	0	0	0	0
- vplyv na obce	0	0	0	0
- vplyv na vyššie územné celky	0	0	0	0
- vplyv na ostatné subjekty verejnej správy	0	0	0	0
<i>Financovanie zabezpečené v rozpočte</i>	0	0	0	0
<i>v tom: za každý subjekt verejnej správy / program zvlášť</i>	0	0	0	0
<i>Iné ako rozpočtové zdroje</i>	0	0	0	0
<i>Rozpočtovo nekrytý vplyv / úspora</i>	0	0	0	0

Príloha 6: Vzorový príklad malej analýzy vplyvov

Malá analýza vplyvov

Základné údaje

Názov materiálu	Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.
Predkladateľ a spolupredkladateľ	Ministerstvo financií SR
Charakter predkladaného materiálu	<input type="checkbox"/> Nelegislatívnej povahy <input type="checkbox"/> Legislatívnej povahy <input checked="" type="checkbox"/> Transpozícia práva EÚ <i>V prípade transpozície uveďte zoznam transponovaných predpisov:</i> <i>Smernica Rady 2006/112/ES z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty (Ú. v. EÚ L 347, 11.12.2006) v platnom znení.</i> <i>Smernica Rady 2008/8/ES z 12. februára 2008, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2006/112/ES, pokiaľ ide o miesto poskytovania služieb (Ú. v. EÚ L 44, 20.2.2008) v platnom znení.</i> <i>Smernica Rady (EÚ) 2020/285 z 18. februára 2020, ktorou sa mení smernica 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty, pokiaľ ide o osobitnú úpravu pre malé podniky, a nariadenie (EÚ) č. 904/2010, pokiaľ ide o administratívnu spoluprácu a výmenu informácií na účely monitorovania správneho uplatňovania osobitnej úpravy pre malé podniky (Ú. v. EÚ L 62, 2.3.2020) v platnom znení.</i> <i>Smernica Rady (EÚ) 2022/542 z 5. apríla 2022, ktorou sa menia smernice 2006/112/ES a (EÚ) 2020/285, pokiaľ ide o sadzby dane z pridanej hodnoty (Ú. v. EÚ L 107, 6.4.2022).</i>
Termín	jún 2023
Predpokladaný termín	júl 2023
Predpokladaný termín	august 2023
Predpokladaný termín	október 2023

* vyplniť iba v prípade, ak sa záverečné posúdenie vybraných vplyvov uskutočnilo v zmysle bodu 9.1. jednotnej metodiky.

** vyplniť iba v prípade, ak materiál nie je zahrnutý do Plánu práce vlády Slovenskej republiky alebo Plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky.

Zhrnutie materiálu

1. Definovanie problému	Hlavným dôvodom predloženia materiálu je transpozícia niekoľkých nariadení EÚ. Dôvodom ďalších navrhovaných právnych úprav sú najmä poznatky zistené z praxe pri aplikácii zákona o DPH, ktorých cieľom je eliminovať nadbytočnú administratívnu záťaž.
2. Ciele a výsledný stav	Cieľom je zníženie administratívnej záťaže na strane podnikateľských subjektov, úprava registrácie tuzemských zdaniteľných osôb a zahraničných zdaniteľných osôb za platiteľa dane a ďalšie úpravy reagujúce na smernice EÚ.
3. Riešenie	V rámci transpozície práva EÚ je jedinou možnosťou novelizácia zákona č. 222/2004 Z.z., zároveň novelizácia eliminuje nadbytočnú administratívnu záťaž podnikateľských subjektov.
4. Preskúmanie účelnosti	2028, administratívna záťaž podnikateľov v počte hodín potrebných na vyplnenie daňového priznania k DPH.
5. Dotknuté subjekty	Finančné riaditeľstvo SR, daňové úrady, colné úrady, zdaniteľné osoby.
6. Vykonávacie predpisy	Predpokladá sa prijatie/zmena vykonávacích predpisov? <input type="checkbox"/> Áno <input checked="" type="checkbox"/> Nie

	<i>Ak áno, uveďte ktoré oblasti budú nimi upravené, resp. ktorých vykonávacích predpisov sa zmena dotkne:</i>
7. Transpozícia práva EÚ	Uveďte, či dochádza ku goldplatingu podľa tabuľky zhody. <input type="checkbox"/> Áno <input checked="" type="checkbox"/> Nie <i>Ak áno, uveďte, ktorých vplyvov podľa bodu 10 sa goldplating týka:</i>

Vybrané vplyvy materiálu

8. Vplyvy na rozpočet verejnej správy	<input type="checkbox"/> Pozitívne	<input type="checkbox"/> Žiadne	<input checked="" type="checkbox"/> Negatívne
z toho rozpočtovo zabezpečené negatívne vplyvy	<input type="checkbox"/> Áno	<input checked="" type="checkbox"/> Nie	<input type="checkbox"/> Čiastočne
Vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií ***	<input type="checkbox"/> Áno		<input checked="" type="checkbox"/> Nie
<i>Ak existujú, špecifikujte:</i>	<i>Ide o nové IT riešenia pre FS SR. Predpokladá sa jednorazový náklad vo výške 4 mil. eur.</i>		
9. Vplyvy na podnikateľské prostredie	<input checked="" type="checkbox"/> Pozitívne	<input type="checkbox"/> Žiadne	<input checked="" type="checkbox"/> Negatívne
z toho vplyvy na MSP	<input checked="" type="checkbox"/> Pozitívne	<input type="checkbox"/> Žiadne	<input checked="" type="checkbox"/> Negatívne
<i>Mechanizmus znižovania byrokracie a nákladov:</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Áno		<input type="checkbox"/> Nie
<i>Ak existujú, špecifikujte:</i>	Zdaniteľným osobám vznikne niekoľko povinností, ktoré vyplývajú z navrhovanej úpravy v celkovej hodnote 182-tis. eur. Súčasne sa im znížia náklady o 390-tis. eur.		
10. Sociálne vplyvy	<input type="checkbox"/> Pozitívne	<input checked="" type="checkbox"/> Žiadne	<input type="checkbox"/> Negatívne
<i>Ak existujú, špecifikujte:</i>			
11. Vplyvy na životné prostredie	<input type="checkbox"/> Pozitívne	<input checked="" type="checkbox"/> Žiadne	<input type="checkbox"/> Negatívne
<i>Ak existujú, špecifikujte:</i>			
12. Iné vplyvy (IT, služby verejnej správy pre občana, rodina, manželstvo a iné)	<input type="checkbox"/> Pozitívne	<input checked="" type="checkbox"/> Žiadne	<input type="checkbox"/> Negatívne
<i>Ak existujú, špecifikujte:</i>			

*** posudzovanie sa týka len zmien v I. a II. pilieri univerzálneho systému dôchodkového zabezpečenia s identifikovaným dopadom od 0,1 % HDP (vrátane) na dlhodobom horizonte.

Iné

13. Kontakt na spracovateľa	
14. Stanovisko Komisie na posudzovanie vybraných vplyvov z PPK č.	<input type="checkbox"/> Súhlasné <input type="checkbox"/> Súhlasné s návrhom na dopracovanie <input type="checkbox"/> Súhlasné Uveďte pripomienky zo stanoviska Komisie z časti II. a vyhodnotenie:
15. Stanovisko Komisie na posudzovanie vybraných vplyvov zo záverečného posúdenia č.	<input type="checkbox"/> Súhlasné <input type="checkbox"/> Súhlasné s návrhom na dopracovanie <input type="checkbox"/> Súhlasné Uveďte pripomienky zo stanoviska Komisie z časti III. a vyhodnotenie:

Zhrnutie vplyvov na rozpočet verejnej správy v návrhu

Vplyvy na rozpočet verejnej správy	Vplyv na rozpočet verejnej správy (v eurách)			
	r	r + 1	r + 2	r + 3
Prijmy verejnej správy celkom	0	0	0	0
<i>v tom: za každý subjekt verejnej správy zvlášť</i>	0	0	0	0
<i>z toho:</i>				
- vplyv na ŠR	0	0	0	0
<i>Rozpočtové prostriedky</i>	0	0	0	0
<i>EÚ zdroje</i>	0	0	0	0
- vplyv na obce	0	0	0	0
- vplyv na vyššie územné celky	0	0	0	0
- vplyv na ostatné subjekty verejnej správy	0	0	0	0
Vplyv na bežné výdavky (600)	0	0	0	0
<i>v tom: za každý subjekt verejnej správy / program zvlášť</i>	0	0	0	0
<i>z toho:</i>				
- vplyv na ŠR	0	0	0	0
<i>Rozpočtové prostriedky</i>	0	0	0	0
<i>EÚ zdroje</i>	0	0	0	0
<i>Spolufinancovanie</i>	0	0	0	0
- vplyv na obce	0	0	0	0
- vplyv na vyššie územné celky	0	0	0	0
- vplyv na ostatné subjekty verejnej správy	0	0	0	0
Vplyv na kapitálové výdavky (700)	0	4 068 258	0	0
<i>v tom: za každý subjekt verejnej správy / program zvlášť</i>	0	4 068 258	0	0
<i>z toho:</i>				
- vplyv na ŠR	0	4 068 258	0	0
<i>Rozpočtové prostriedky</i>	0	4 068 258	0	0
<i>EÚ zdroje</i>	0	0	0	0
<i>Spolufinancovanie</i>	0	0	0	0
- vplyv na obce	0	0	0	0
- vplyv na vyššie územné celky	0	0	0	0
- vplyv na ostatné subjekty verejnej správy	0	0	0	0
Vplyv na počet zamestnancov	0	0	0	0
- vplyv na ŠR	0	0	0	0
- vplyv na obce	0	0	0	0
- vplyv na vyššie územné celky	0	0	0	0
- vplyv na ostatné subjekty verejnej správy	0	0	0	0
Financovanie zabezpečené v rozpočte	0	0	0	0
<i>v tom: za každý subjekt verejnej správy / program zvlášť</i>	0	0	0	0
<i>Iné ako rozpočtové zdroje</i>	0	0	0	0
Rozpočtovo nekrytý vplyv / úspora	0	4 068 258	0	0

Príloha 7: Nevyhnutné zmeny materiálov upravujúci legislatívny proces

1) Novela zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a Zbierke zákonov

- Zmeny je potrebné schváliť v NR SR.
- Zmena za účelom úpravy pravidiel predkladania návrhov zákonov tak, aby sa pravidlá tvorby poslaneckých návrhov priblížili pravidlám platným pre vládne návrhy a zavedenie veľkej a malej analýzy vplyvov.
- Potrebné je zmeniť najmä:
 - § 1 ods. 2 tak, aby sa pravidlá pre návrhy poslancov i vlády priblížili,
 - § 7 ods. 1, 3 a 4 tak, aby sa ustanovila malá a veľká analýza vplyvov.

2) Novela zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku

- Zmeny je potrebné schváliť v NR SR.
- Zmena za účelom úpravy lehôt na hlasovanie po predložení pozmeňujúcich návrhov, zavedenie veľkej a malej analýzy vplyvov a pripomienkovanie poslaneckých návrhov cez portál slov-lex aj verejnosťou.
- Potrebné je zmeniť najmä:
 - § 68 ods. 3 tak, aby sa ustanovila malá a veľká analýza vplyvov a jej vypracovanie aj za asistencie Parlamentného inštitútu,
 - § 70 ods. 2 tak, aby boli poslanecké návrhy pripomienkované na portáli slov-lex aj zo strany verejnosti bez nutnosti rozporových konaní,
 - § 83 ods. 4 tak, aby boli predĺžené lehoty na hlasovanie po predložení pozmeňujúcich návrhov a zvýšene kvóra na skrátenie lehoty

3) Novela zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy

- Zmeny je potrebné schváliť v NR SR.
- Zmena za účelom vytvoriť z Rady na posudzovanie vplyvov povinný poradný orgán.
- Potrebné je zmeniť najmä:
 - § 2 ods. 3 tak, aby bola Rada na posudzovanie vplyvov doplnená medzi povinné poradné orgány vlády.
- *Úpravy mimo zákon:*
 - *štatút Rady na posudzovanie vplyvov vrátane pravidiel rokovania obdobne, ako sú legislatívne pravidlá vlády,*
 - *vznik analytickej kapacity pri rade, pravdepodobne zmena organizačného poriadku ÚV SR.*
- Alternatívne môže vláda zriadiť Radu ako poradný orgán aj uznesením vlády.

4) Zmena legislatívnych pravidiel vlády

- Zmeny je potrebné schváliť uznesením vlády.
- Potrebné je zmeniť najmä:
 - Čl. 17 tak, aby bol zohľadnený vznik veľkej a malej analýzy vplyvov.

5) Zmena legislatívnych pravidiel tvorby zákonov v NR SR

- Zmeny je potrebné schváliť uznesením NR SR.
- Potrebné je zmeniť najmä:
 - Čl. 7 tak, aby pri poslaneckých návrhoch zákonov bola využitá veľká alebo malá analýza vplyvov.

6) Zmena smernice na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády Slovenskej republiky

- Zmeny je potrebné schváliť uznesením vlády.
- Potrebné je zmeniť najmä:
 - Čl. 4 a Čl. 9 tak, aby sa zohľadnil vznik veľkej a malej analýzy vplyvov.

7) Zmena jednotnej metodiky na posudzovanie vplyvov

- Zmeny je potrebné schváliť uznesením vlády.
- Úprava metodiky tvorby analýz vplyvov s ohľadom na tvorbu malej a veľkej analýzy vplyvov.