

INEKO

# Zavedenie daňového mixu ako nástroja na stabilizovanie financovania územnej samosprávy

Analýza

Matej Tunega

Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy (INEKO)

jún 2021

## **Upozornenie**

Autor má ekonomické resp. matematické vzdelanie, niektoré výrazy preto nemusia byť plne v súlade so zaužívanou terminológiou.

## **Pod'akovanie**

Autor d'akuje za cenné podnety a pripomienky pri príprave analýzy Petrovi Goliašovi.

## **Donor**

Analýza je súčasťou výstupov projektu zameraného na skúmanie možností decentralizácie verejnej správy, ktorý realizuje inštitút INEKO v spolupráci s Podnikateľskou alianciou Slovenska (PAS). Projekt finančne podporila organizácia Center for International Private Enterprise (CIPE).

## Obsah

Hlavné zistenia .....	4
Hlavné odporúčania.....	5
1. Úvod .....	7
2. Súčasný rámec financovania samospráv v SR .....	11
3. Porovnanie výberu daní z nehnuteľností v EÚ a na Slovensku.....	14
4. Návrhy nastavenia daňového mixu a prepočty dopadov.....	18
Použité zdroje .....	31

## Hlavné zistenia

1. Ekonómovia a OECD sa zhodujú, že zaťaženie majetku (daňami z nehnuteľností) je pre ekonomický rast menej škodlivé ako zaťaženie práce (daňou z príjmu či odvodmi). Navyše, zaťaženie majetku (na rozdiel od dane z príjmu) poskytuje malý priestor na vyhýbanie sa plateniu dane. Napriek tomu, na Slovensku neboli tieto odporúčania prakticky žiadnym spôsobom prenesené do reality. Naopak, výber daní z nehnuteľností v SR (v pomere k HDP) dlhodobo mierne klesal (1996-2008) a v neskorších rokoch stagnoval (2008-2019). Je pravda, že počas roku 2020 došlo k istému skokovému rastu, no stále platí, že je u nás výber tejto dane v pomere k HDP nižší ako pred 20 rokmi. Pritom zdanenie majetku v krajinách EÚ dlhodobo skôr mierne rástlo.
2. Očakáva sa, že počas roku 2021 bude v SR výber daní z nehnuteľností na úrovni 0,464 % HDP. Pritom najnovší dostupný údaj o priemere za krajiny EÚ predstavuje 1,565 % HDP (údaj za rok 2019). To je približne 3,37-násobok slovenskej hodnoty prognózovanej pre rok 2021. Inak povedané, obce, ktoré na Slovensku vyberajú daň z nehnuteľností, by v priemere museli zvýšiť svoje sadzby na 3,37-násobok, aby sme dosiahli výber na úrovni priemeru krajín EÚ (za predpokladu, že by efektivita výberu neklesla v dôsledku zvýšenia sadzieb). Z tohto porovnania vyplýva, že máme veľký priestor na presun zaťaženia smerom od práce k majetku.
3. Príjmy samospráv sú v súčasnosti slabo diferencované a do značnej miery závislé na výbere jediného typu dane – konkrétne dane z príjmu fyzických osôb (DPFO). Ak príde kríza, pri ktorej významne narastie nezamestnanosť, samosprávy budú postihnuté značným poklesom výberu DPFO. Navyše, príjmy samospráv koncentrované na jednu daň podliehajú zvýšenému politickému riziku (príkladom je zvýšenie nezdaniteľného minima na jeseň roku 2019).
4. Ďalším problémom je, že súčasný model financovania stavia samosprávy do pozície odporcu znižovania priamych daní z práce, ktoré by bolo prospešné pre rast ekonomiky. Ak by ich príjmy záviseli od viacerých daní, napr. aj od dane z príjmu právnických osôb (DPPO), dane z pridanej hodnoty (DPH) či od spotrebných daní, dopad na ich rozpočty by bol v prípade prudšieho nárastu nezamestnanosti pravdepodobne miernejší a zároveň by ich príjmy zrejme boli aj menej volatilné.

## Hlavné odporúčania

1. Za prvú prioritu považujeme čo najskoršie zavedenie základnej verzie daňového mixu, aby príjmy samospráv záviseli od viacerých centrálny vyberaných daní a nielen od DPFO. Tým by bolo možné dosiahnuť vyššiu stabilitu a tiež predvídateľnosť príjmov samospráv. Štát by mal začať samosprávam posielat' podiel z celej hlavnej štvorice daňových príjmov štátneho rozpočtu – okrem DPFO ide o DPPO, DPH a o spotrebné dane. V súčasnosti ide samosprávam 100 % výberu DPFO. Tento model odporúčame nahradiť daňovým mixom, pri ktorom by samosprávam išlo 22,07 % z výberu všetkých štyroch uvedených daní.
2. Následne považujeme za kľúčové, aby sa v dlhodobom horizonte zvýšilo daňové zaťaženie majetku a adekvátne znížilo zaťaženie práce. Odporúčaním je, aby sme dosiahli zaťaženie majetku na úrovni priemeru EÚ, čo by znamenalo zvýšenie daní z nehnuteľností na približne 3,37-násobok. Predpokladáme, že k takémuto zvýšeniu by mohlo dôjsť postupne, počas 10-ročného prechodného obdobia. Počas tohto obdobia by štát postupne znižoval podiel, ktorý by samosprávy dostávali z vyššie uvedenej štvorice daní. Každý rok by došlo k zníženiu podielu o 0,607 perc. bodu, až by po 10 rokoch podiel klesol z 22,07 na 16,00 %. V praxi by takéto prechodné obdobie znamenalo, že obce by vopred vedeli o tom, že v ďalších rokoch budú dostávať postupne menej a menej zdrojov z daňových príjmov štátu a boli by nútené sa tomu prispôbiť a postupne zvyšovať svoje príjmy inými cestami, pričom našim predpokladom je, že by sa tak dialo práve prostredníctvom zvyšovania daní z nehnuteľností.
3. Dôsledkom by bolo, že po takejto úplnej transformácii by štát posielal samosprávam relatívne o dosť menej prostriedkov – pri zachovaní súčasných kompetencií by dlhodobý pokles predstavoval vyše 1 % HDP, resp. vyše miliardy eur ročne. Inak povedané, o toľko viac by obce vybrali na daniach z nehnuteľností a o toľko menej by potom mal štát vybrať na niektorej z daní, napr. na DPFO (aby celkové zaťaženie občanov nestúplo, resp. aby bola takéto reforma rozpočtovo neutrálna). Príkladom možných kompenzačných opatrení je zníženie a zjednotenie všetkých sadzieb DPFO na 13 %, alebo napr. zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane (NČZD) pri výpočte DPFO z 4 511 na 7 235 eur ročne. V texte analýzy uvádzame zoznam celkovo šiestich alternatív tohto charakteru. Odporúčame niektorú z nich, prípadne ich kombináciu realizovať a zabezpečiť tým, že celkové daňovo-odvodové zaťaženie nevzrastie. Predpokladáme, že aj takéto znižovanie zaťaženia práce by malo počas daného prechodného obdobia prebiehať postupne (plynulým spôsobom).

4. Celkový objem zdrojov pre samosprávy by mal zohľadňovať rozsah a finančnú náročnosť decentralizovaných kompetencií. Ak vláda pridá samosprávam nové kompetencie, má vždy presne kvantifikovať náklady daných opatrení a príslušne upraviť koeficienty týkajúce sa financovania samospráv tak, aby boli ich rozpočty adekvátne navýšené. Má sa jednať o transparentný proces. Na podobnom princípe odporúčame prepočítať aj náklady na kompetencie, ktoré samosprávy vykonávajú už teraz a prepočty zohľadniť pri úpravách financovania.
5. Odporúčame tiež, aby boli samosprávy viac zaangažované na úspešnosti výberu DPFO, DPPO, alebo niektorej podmnožiny ako napr. daň z príjmov z prenájmu nehnuteľností. Tak, aby samosprávy dokázali čo najviac svoje príjmy ovplyvniť a nielen prostriedky „prijímať a rozdeľovať“. Motivácia je nasledovná: starostovia môžu mať dobré povedomie o tom, aké nehnuteľnosti, akí obyvatelia či aké firmy majú vo svojom katastri a ak by mali dosah na výber DPFO či DPPO, mohli by upozorniť na prípadné zjavné nezrovnalosti. Inak povedané, mohli by dať tip finančnej správe na vykonanie daňovej kontroly, ak by sa domnievali, že vybraná daň nie je v súlade so zjavnou ekonomickou aktivitou daného obyvateľa či firmy. Nastavenie takéhoto systému by však bolo potrebné citlivo zvážiť vzhľadom na existujúce daňové tajomstvo a tiež vzhľadom na to, aby starostovia nemohli zneužívať takýto systém voči vybraným obyvateľom či firmám.
6. V tejto súvislosti odporúčame zvážiť prijatie mechanizmu, na základe ktorého by menšia časť vybranej dane z príjmu „ostala“ v danej obci či regióne. V súčasnosti sa celá DPFO vybraná od daňovníkov napríklad v obci Abrahám prerozdeľuje všetkým samosprávam v SR. Tento systém by bolo možné upraviť napr. spôsobom, že by 10 % vybranej DPFO z Abrahámu smerovalo do rozpočtu danej obce, 10 % by sa rozdelilo medzi všetky obce v danom regióne/okrese, 10 % by išlo do rozpočtu Trnavského samosprávneho kraja a zvyšných 70 % by bolo prerozdelených medzi všetky samosprávy v SR. Ide iba o ilustratívny príklad, avšak chceli sme ním poukázať na to, ako možno posilniť súťaž medzi jednotlivými samosprávami. Pri zavedení takéhoto systému by mali samosprávy zvýšenú motiváciu priťahovať k sebe obyvateľov a investície, podporovať ekonomickú aktivitu obyvateľov a firiem na svojom území a zároveň by mali motiváciu, aby subjekty na ich území poctivo platili dane.

## 1. Úvod

„Ekonomovia a medzinárodné organizácie sa zhodujú, že majetkové dane patria k tým daniam, ktoré najmenej obmedzujú ekonomický rast na rozdiel od daní z príjmu“, uvádzajú vo svojom komentári<sup>1</sup> analytici Inštitútu finančnej politiky MF SR (ďalej len IFP) a dodávajú, že daň z nehnuteľností je spoločensky spravodlivejšia, ekonomicky menej škodlivá a poskytuje malý priestor na vyhýbanie sa plateniu dane, čím prispieva k spravodlivejšiemu daňovému systému.

Napriek tomu, že zhodné závery už dávnejšie prezentovalo napr. aj OECD<sup>2</sup>, na Slovensku neboli tieto odporúčania prakticky žiadnym spôsobom prenesené do reality. Naopak, možno konštatovať, že výber daní z nehnuteľností v SR (v pomere k HDP) dlhodobo mierne klesal (1996-2008) a v neskorších rokoch stagnoval (2008-2019). Je pravda, že počas roku 2020 došlo k istému skokovému rastu, no stále platí, že je výber tejto dane v pomere k HDP nižší ako pred 20 rokmi.

Domnievame sa, že úprava daňového mixu by bola žiaduca nielen pre verejné financie ako celok, ale aj pre samotné samosprávy, ktorých príjmy sú v súčasnosti slabo diferencované a do značnej miery závislé na výbere jediného typu dane – konkrétne dane z príjmu fyzických osôb (DPFO). Presnejšie, v roku 2019 sa podieľala DPFO na tvorbe bežných príjmov samospráv približne 51 percentami<sup>3</sup> a zo samotných daňových príjmov tvorila vyše 84 % (údaje zahŕňajú nielen obce, ale aj vyššie územné celky; VÚC).

Verejné financie ako celok by profitovali najmä vďaka tomu, že presun zaťaženia od práce smerom k majetku by podporil rast HDP. Analytici IFP v tomto kontexte uvádzajú, že: „základným argumentom je, že daň z príjmu (práce, resp. zisku firiem) viac odrádza ľudí pracovať a firmy tvoriť zisk v porovnaní s majetkovými daňami“<sup>1</sup>. IFP ďalej spresňuje aj tvrdenie, že daň z nehnuteľností sa ťažšie obchádza: „nehnutel'nosť je totiž náročnejšie ukryť pred správcom dane. Naopak, ekonomickú aktivitu je relatívne ľahšie nepriznať a vyhnúť sa tak plateniu dane“<sup>1</sup>.

Podľa OECD<sup>2</sup> je Slovensko krajinou, ktorá by dokázala profitovať z prípadnej vyššej úrovne decentralizácie spomedzi unitárnych krajín najviac (viď graf 1).

---

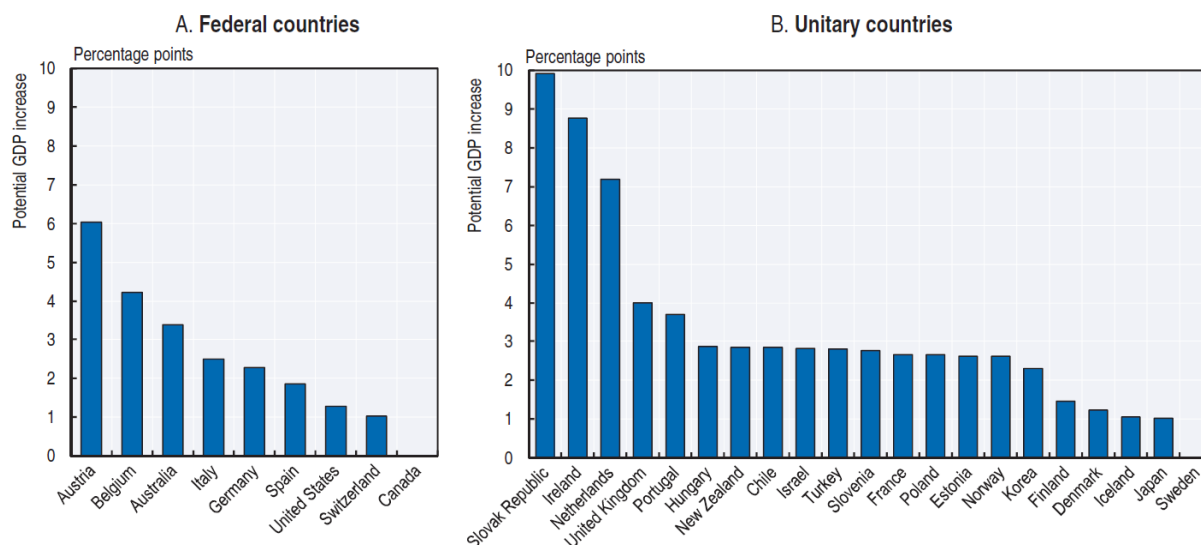
<sup>1</sup> Zdroj: Ministerstvo financií SR, Inštitút finančnej politiky, Lepšia daň z nehnuteľnosti v hrsti, než daň z príjmu na streche (komentár), <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/komentare/22-lepsia-dan-z-nehnutelnosti-hrsti-nez-dan-z-prijmu-streche-november-2018.html>

<sup>2</sup> OECD (2013), Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264204577-en>

<sup>3</sup> Príjmy všetkých samospráv (obce + VÚC) z DPFO dosiahli v roku 2019 sumu 3,166 mld. eur a celkové bežné príjmy boli na úrovni 6,222 mld. eur. Zdroj údajov: MF SR

Graf 1: Potenciálne dodatočné zvýšenie HDP v prípade dosiahnutia úrovne decentralizácie, akú malo v danom čase Švédsko (v % HDP)

Figure 3.6. **Some countries could gain considerably from decentralising**



Source: Blöchliger, H., et al. (2013), "Fiscal Federalism and its Impact on Economic Activity, Public Investment and the Performance of Educational Systems", OECD Economics Department Working Papers, No. 1051, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4695840w7b-en>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932911670>

Zdroj: OECD (2013), Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264204577-en>

Reč pritom nie je iba o úprave daňového mixu, ale najmä o celkovom náraste kompetencií samospráv. Z tab. 1 vyplýva, že pozitívny efekt by mala nielen vyššia autonómia samospráv pokiaľ ide o výber daní a poplatkov, pri ktorých môžu samosprávy sami určovať sadzby (*Tax autonomy*<sup>4</sup>), ale najmä ide o celkové daňové príjmy samospráv v porovnaní s centrálnou vládou (*Tax revenue decentralisation*) a celkové výdavky samospráv (takisto v porovnaní s centrálnou vládou; *Spending decentralisation*).

Presnejšie povedané, z analýzy OECD vyplýva, že čím má krajina vyšší podiel daňových príjmov samospráv voči celým daňovým príjmom štátu, tým vyšší dodatočný rast HDP môže zaznamenať. A to isté platí aj o výdavkoch samospráv. Podobne pozitívny potenciálny vplyv vyplýva z toho, ak majú samosprávy vyšší podiel všetkých príjmov v pomere k príjmom centrálnej vlády (*Revenue decentralisation*).

Predmetom tejto analýzy je prvý bod, a to preskúmanie možností úpravy daňového mixu, ktorým sú financované samosprávy.

<sup>4</sup> V prípade *Tax autonomy* vyšiel síce efekt na HDP pozitívny, no nie dostatočne signifikantný. To však neplatí pre ostatné parametre – pri nich vyšiel pozitívny vplyv nielen oveľa väčší, ale aj signifikantný.



Tab. 1: Výstupy regresného modelu skúmajúceho vzťah medzi aspektmi decentralizácie a možným dodatočným hospodárskym rastom

Table 3.1. **Decentralisation is positively but weakly associated with economic activity**

Regression coefficients (elasticities) between output variables and decentralisation indicators

	All countries			Federal countries			Unitary countries		
	GDP per capita	Productivity	Investment	GDP per capita	Productivity	Investment	GDP per capita	Productivity	Investment
Tax autonomy	0.003	0.002	-0.075	0.011	-0.012	0.323**	0.003	0.001	
Tax revenue decentralisation	0.033**	0.006**	0.000	-0.01	-0.002	-0.002	0.033**	0.008*	-0.002
Revenue decentralisation	0.032**	0.005**	0.001	-0.003	-0.008	-0.003	0.031**	0.008	-0.001
Spending decentralisation	0.030**	0.004**	0.005	0.01	-0.011	-0.001	0.027*	0.005	0.007

Note: Coefficients are derived from various multi-variate regressions linking a set of output variables (GDP, productivity, and investment) to the four decentralisation indicators and a set of controls, using time fixed effects. Decentralisation indicators are inserted sequentially into the equations in order to avoid multicollinearity. Coefficients are partial elasticities and represent percentage changes, e.g. 0.032 means that a 100% increase in decentralisation (e.g. a revenue share increase from 6% to 12%) is associated with a GDP level increase of 3.2%. A \* means significance at the 10% level, \*\* at the 5% level, and \*\*\* at the 1% level. Coefficients for variables other than decentralisation indicators are provided in Blöchliger et al. (2013).

Source: OECD Fiscal Decentralisation Database and OECD National Accounts.

Zdroj: OECD (2013), Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264204577-en>

Výhoda pre samosprávy by zas spočívala v tom, že by boli menej závislé od jedného hlavného zdroja príjmu. Ak totiž príde kríza, pri ktorej významne narastie nezamestnanosť, samosprávy budú postihnuté značným poklesom výberu DPFO. Navyše, príjmy samospráv koncentrované na jednu daň podliehajú zvýšenému politickému riziku (príkladom je zvýšenie nezdaniteľného minima na jeseň roku 2019).

Ďalším argumentom je, že súčasný model financovania stavia samosprávy do pozície odporcu znižovania priamych daní z práce, ktoré by bolo prospešné pre rast ekonomiky. Ak by ich príjmy záviseli od viacerých daní, napr. aj od dane z príjmu právnických osôb (DPPO), dane z pridanej hodnoty (DPH) či od spotrebných daní, dopad na ich rozpočty by bol v prípade prudšieho nárastu nezamestnanosti pravdepodobne miernejší a zároveň by ich príjmy zrejme boli aj menej volatilné.

Ďalšie výhody pre samosprávy by mohli vyplývať z vhodného nastavenia systému – napr. ak by časť vybraných daní z príjmu ostávala v rozpočte tej samosprávy, kde daný daňovník sídli. Takáto úprava by viedla k zlepšeným motiváciám – samosprávy by boli motivované pritiahnúť k sebe čo najviac daňovníkov, či už by sa jednalo o fyzické osoby, alebo prípadne aj právnické osoby.

Dodatočným benefitom by mohol byť takisto pokles daňovej medzery nielen pri výbere majetkových daní, ale aj pri výbere daní z príjmu (fyzických aj právnických osôb), a to v prípade, ak by samosprávy benefitovali na ich výbere. Starostovia či primátori môžu mať prehľad o tom, aké firmy a akí občania žijú na ich území a môžu vďaka tomu vedieť odhadnúť, či vybraná suma DPFO resp. DPPO je adekvátne k ich vnímanej ekonomickej aktivite. Následne by mohli dať tip Finančnej správe, ktorá by preverila, či nedochádza v danom prípade k daňovým únikom. Starostovia a primátori by k takýmto tipom boli motivovaní práve v prípade, ak by ich samosprávy mali podiel z vybranej DPFO či DPPO.

V kapitolách tejto analýzy najprv opisujeme súčasný rámec financovania samospráv v SR, porovnávame výber daní z nehnuteľností v EÚ a na Slovensku a následne predstavujeme vybrané návrhy možných nastavení daňového mixu spolu s prepočtami dopadov na príjmy samospráv. Napokon doplníme aj súvisiace odporúčania.

Ide o návrh konkrétnych alternatív, ako by bolo možné vylepšiť daňový mix pre samosprávy na Slovensku. Spolu s tým uvádzame aj viaceré doplňujúce návrhy a východiská, ako by bolo podľa nás vhodné postupovať ďalej s cieľom komplexnejšie zreformovať systém financovania územnej samosprávy.

Naše návrhy pritom reagujú na v súčasnosti platnú legislatívu – naša analýza a v nej uvedené odporúčania teda nereflektujú rôzne návrhy zmien v daňovo-odvodovom systéme, ktoré boli medializované počas roku 2021.

## 2. Súčasný rámec financovania samospráv v SR

Financovanie samospráv v SR je upravené najmä Zákonom o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve<sup>5</sup> a Nariadením vlády Slovenskej republiky o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve<sup>6</sup>.

Z uvedenej legislatívy vyplýva, že sa celý výnos DPFO rozdeľuje medzi samosprávy, a to pomerom 70 % v prospech obcí a 30 % v prospech VÚC. Nariadenie vlády ďalej určuje presný spôsob, akým sa tieto prostriedky delia medzi jednotlivé obce a VÚC, a to najmä na základe počtu obyvateľov, nadmorskej výšky, počtu žiakov, počtu občanov nad 62 rokov a v prípade VÚC ešte aj podľa dĺžky ciest či rozlohy.

Napriek tomu, že celý výnos DPFO plynie samosprávam, tie vôbec nerozhodujú o sadzbách tejto dane – sú iba jej príjemcom.

Samosprávy pritom majú zo zákona určený okruh vlastných kompetencií a prenesených kompetencií, za ktorých výkon zodpovedajú.

Vlastné kompetencie sú tie, o ktorých samosprávy rozhodujú samostatne a financujú ich zo svojich príjmov, ktoré sú z podstatnej časti tvorené práve daňovými príjmami – konkrétne z najväčšej časti ide o DPFO.

Pre ilustráciu, bratislavský magistrát mal v roku 2019 bežné príjmy na úrovni 329 mil. eur, daňové príjmy boli 238 mil. eur a z toho DPFO predstavovala 169 mil. eur<sup>7</sup>.

Medzi vlastné kompetencie obcí patrí napr. zriaďovanie materských a umeleckých škôl, výstavba a údržba miestnych komunikácií, zber a nakladanie s odpadmi, zabezpečovanie verejného poriadku či zabezpečovanie niektorých sociálnych služieb<sup>8</sup>.

Ako sme spomenuli v úvode, v praxi platí, že až 84 % daňových príjmov samospráv pochádza z DPFO. Presnejšie, pri obciach je to približne 79 % a v prípade VÚC až 100 %, keďže VÚC nevyberajú ani dane z nehnuteľností, ani dane za špecifické služby.

Práve dane z nehnuteľností a dane za špecifické služby tvoria zvyšok daňových príjmov obcí. Ich výber zabezpečujú obce a sami aj rozhodujú o sadzbách týchto daní.

Presnejšie, DPFO sa podieľa na daňových príjmoch obcí 79,4 percentami, dane z nehnuteľnosti tvoria 13,1 % a dane za špecifické služby 7,5 % (2019).

---

<sup>5</sup> Zákon č. 564/2004 Z. z., vid' <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-564>

<sup>6</sup> Nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z., vid' <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-668>

<sup>7</sup> Údaje o hospodárení všetkých samospráv možno nájsť na portáli INEKO o hospodárení samospráv, <http://www.hospodarenieobci.sk/>

<sup>8</sup> Zdroj: INESS, Územná samospráva, <https://www.youtube.com/watch?v=ITFGVJP5vSc>

## Daň z nehnuteľností

Daň z nehnuteľností je majetkovou daňou a týka sa bytov a nebytových priestorov v bytovom dome, stavieb a pozemkov. Správcom tejto dane je obec na ktorej území sa daná nehnuteľnosť nachádza. To znamená, že výšku daní určuje obec vo svojom všeobecne záväznom nariadení a toto nariadenie by ste mali nájsť na webe vašej obce či mesta.

Zdroj: Ekológia ľudskou rečou, <https://ekonomialudskourecou.sk/budeme-platit-vyssie-dane-ako-funguje-dan-z-nehnutelnosti/>

Dodávame, že obce určujú výšku sadzieb zvlášť pre fyzické osoby a zvlášť pre právnické osoby.

Napokon, príjmy si samosprávy môžu doplniť ešte nedaňovými príjmami, najmä administratívnymi a inými poplatkami a príjmami z podnikania a z vlastníctva majetku. Platí však, že tieto príjmy sú relatívne marginálne a samosprávy závisia najmä od DPFO.

Iným významným príjmom samospráv sú transfery a granty v rámci verejnej správy, avšak na rozdiel od vyššie uvedených príjmov táto kategória vo všeobecnosti nie je určená na financovanie vlastných kompetencií, ale na financovanie prenesených kompetencií, ktoré na samosprávy prenáša štát.

Medzi prenesené kompetencie obcí patrí zriaďovanie a prevádzka základných škôl, vedenie matrík, zabezpečovanie funkcie stavebného úradu, ochrana prírody, zriaďovanie zdravotníckych zariadení, zabezpečovanie výkonu sociálnej pomoci či výkon štátnej správy v cestnej doprave<sup>9</sup>, pričom teoreticky by malo platiť, že štát má plnohodnotne zabezpečiť ich financovanie a obce by mali zabezpečiť ich vykonanie.

V tejto súvislosti však analytik Dušan Sloboda oponuje: „Centrálne vládne dokonca neposiela samosprávam adekvátne zdroje za tzv. prenesený výkon, ktorý v mene štátu samosprávy vykonávajú, preto ho samosprávy – protiústavne – dotujú z vlastných zdrojov. Rok čo rok dochádza k situáciám, že v parlamente prejdú novely zákonov, ktoré majú ďalšie dopady na rozpočty miest a obcí, ako sú napr. obedy „zadarmo“. Tie však nie sú kompenzované obciam a mestám nejakým navýšením príjmov či novým systémovým zdrojom príjmov, čo je v rozpore s Európskou chartou miestnej samosprávy“<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Zdroj: INESS, Územná samospráva, <https://www.youtube.com/watch?v=ITFGVJP5vSc>

<sup>10</sup> Zdroj: Sloboda D. (Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika), Prečo obce a mestá zvyšujú miestne dane, <https://dennikn.sk/blog/1685650/preco-obce-a-mesta-zvysuju-miestne-dane/>

Sloboda dopĺňa, že napriek porovnateľnému rozsahu kompetencií s inými štátmi EÚ, podiel výdavkov územnej samosprávy sa na Slovensku pohybuje iba na úrovni  $\frac{3}{4}$  priemeru EÚ 28 a tvrdí: „z týchto základných problémov vyvstávajú tie pnutia, ktoré medzi samosprávami a centrálnou vládou vidíme v podstate každoročne“<sup>11</sup>.

Pokiaľ ide o VÚC, medzi ich kompetencie na rozdiel od obcí patrí napr. zriaďovanie a regulácia stredných škôl, takisto môžu zriaďovať aj umelecké školy, internáty či centrá voľného času. Okrem toho sú vlastníkami ciest II. a III. triedy, organizujú autobusovú dopravu, môžu zriaďovať polikliniky a nemocnice, domovy sociálnej starostlivosti a zariadenia núdzového bývania<sup>12</sup>.

Ako sme spomenuli, VÚC majú oproti obciam menej možností ako doplniť svoje príjmy iným spôsobom, a preto sú ešte výraznejšie závislé od štátom vybranej DPFO.

Cieľom tejto analýzy nie je návrh komplexnej reformy systému financovania samospráv, ale návrh prvých úprav, ktoré považujeme za dôležité a zároveň aj najjednoduchšie realizovateľné.

Vo štvrtej kapitole sa zameriame na takéto návrhy a následne zhrnieme, ako by bolo podľa nás vhodné pokračovať – aké kroky by bolo vhodné robiť ďalej.

Platí, že za prioritu považujeme zavedenie daňového mixu, aby príjmy samospráv záviseli od viacerých centrálny vybraných daní a nielen od DPFO. Tým by bolo možné dosiahnuť vyššiu stabilitu a tiež predvídateľnosť príjmov samospráv.

Zároveň považujeme za kľúčové, aby sa v dlhodobom horizonte zvýšilo daňové zaťaženie majetku a adekvátne znížilo zaťaženie práce.

Pripojíme tiež viaceré odporúčania, ktoré by podľa nás vylepšili súčasný systém financovania samospráv a zabezpečili vhodné motivácie vedúce k lepšej súťaži medzi samosprávami a k potenciálnemu zníženiu daňovej medzery pri výbere DPFO a DPPO.

Naopak, rozsah analýzy nám v tejto chvíli neumožnil analyzovať niektoré ďalšie alternatívy – napr. návrh úpravy pokiaľ ide o kľúč, akým sa prerozdeľujú podielové dane medzi jednotlivé obce. Takisto sa zatiaľ venujeme iba daňovým príjmom samospráv.

A hoci nie sú súčasťou analýzy ani konkrétne návrhy možností rozšírenia kompetencií samospráv, sme presvedčení o význame ďalšej decentralizácie – v dlhodobom horizonte by sa mohli a mali samosprávy ujať aj ďalších prenesených kompetencií (spolu s adekvátnym navýšením zdrojov). Odporúčame, aby vláda uvažovala aj týmto smerom.

---

<sup>11</sup> Zdroj: Sloboda D. (Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika), Prečo obce a mestá zvyšujú miestne dane, <https://dennikn.sk/blog/1685650/preco-obce-a-mesta-zvysuju-miestne-dane/>

<sup>12</sup> Zdroj: INESS, Územná samospráva, <https://www.youtube.com/watch?v=ITFGVJP5vSc>

### 3. Porovnanie výberu daní z nehnuteľností v EÚ a na Slovensku

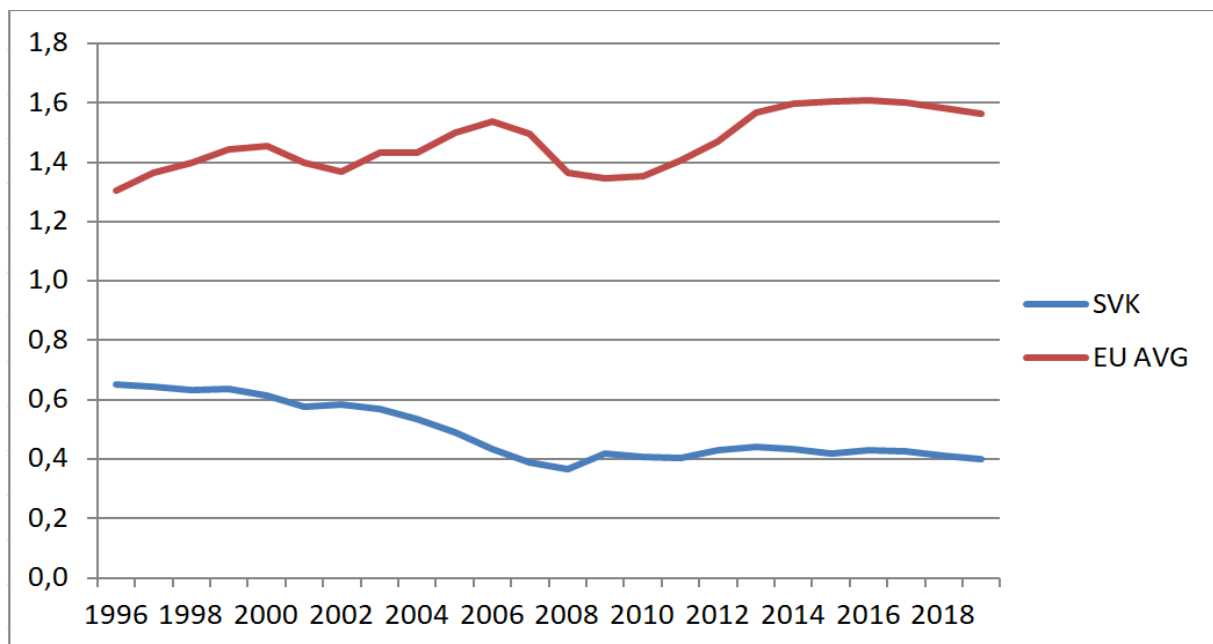
OECD má k dispozícii údaje o vybraných daniach z nehnuteľností za relatívne dlhé časové obdobie a vďaka tomu možno dobre porovnať zdanenie majetku na Slovensku v porovnaní s ostatnými krajinami EÚ.

Údaje za Slovensko sú dostupné od roku 1995. Za toto isté obdobie sú dostupné údaje aj za ďalších 21 krajín EÚ (zo súčasných krajín EÚ chýbajú údaje iba za Bulharsko, Chorvátsko, Cyprus, Maltu a Rumunsko).

Z týchto údajov sme vypočítali priemerný výber daní z nehnuteľností za všetky krajiny EÚ, pre ktoré boli údaje dostupné. Ide o aritmetický priemer údajov za jednotlivé krajiny a sledujeme výber daní z nehnuteľností v pomere k celému HDP krajiny.

Porovnanie výberu na Slovensku s priemerom za všetky krajiny EÚ za jednotlivé roky 1996 až 2019 možno nájsť v nasledujúcom grafe.

Graf 2: Porovnanie výberu daní z nehnuteľností na Slovensku s priemerom krajín EÚ (v % HDP)



Zdroj: OECD data, Tax on property, <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>

Z grafu vidieť, že na Slovensku a v ostatných krajinách EÚ došlo k rozdielnemu vývoju. Zatiaľ čo zdanenie majetku v krajinách EÚ dlhodobo skôr mierne rástlo, na Slovensku prevažoval dlhé roky opačný trend.

Najmä medzi rokmi 1996 a 2008 výber v pomere k HDP na Slovensku významne klesol (z vyše 0,6 % na menej ako 0,4 % HDP). Hlavným dôvodom bola zrejme dlhodobo prevažujúca nevôľa sadzby zvyšovať. Táto kompetencia je totiž v rukách obcí, ktoré výšku sadzieb určujú prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení. Dá sa predpokladať, že mnohé obce nechceli pristúpiť k nepopulárnemu zvyšovaniu sadzieb, osobitne keď to v časoch rýchlo rastúceho HDP a následne aj príjmov samospráv z iných zdrojov nebolo nevyhnutné.

A keďže sa sadzby neplatia z trhových hodnôt nehnuteľností ale z ich tabuľkových cien, tak nominálny výber mal tendenciu stagnovať vo väčšine samospráv a priebežný rast HDP viedol k tomu, že relatívny podiel sledovaný v % HDP postupne klesal.

Možno konštatovať, že následne, medzi rokmi 2008 a 2019, došlo k stabilizácii – výber daní z nehnuteľností sa pohyboval na úrovni okolo 0,4 až 0,45 % HDP.

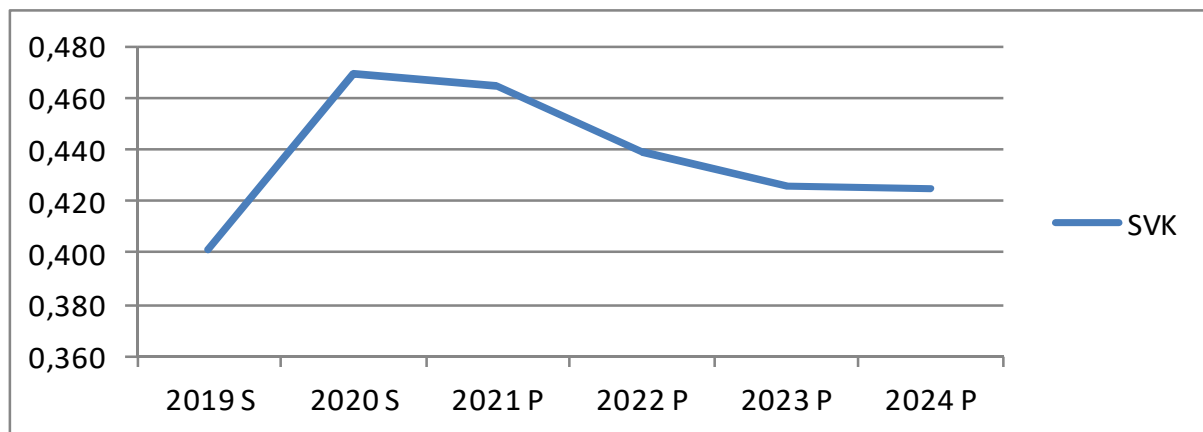
Najnovšie údaje pochádzajúce z prognózy daňových a odvodových príjmov (MF SR) však poukazujú na skokový nárast medzi rokmi 2019 a 2020, kedy došlo k zvýšeniu výberu z 0,401 na 0,470 % HDP.

V tomto prípade išlo o čiastočne vynútené zvýšenie daní z nehnuteľností vo veľkom počte obcí, pretože vláda pristúpila od 1.1.2020 k zvýšeniu ročného nezdaniteľného minima pri výpočte DPFO z 19,2 na 21-násobok mesačného životného minima.

To bol mimochodom z nášho pohľadu vítaný krok, pretože vládou týmto samostatným krokom znížila zaťaženie práce a následné zvýšenie daní z nehnuteľností na strane obcí, ktoré si potrebovali kompenzovať výpadok príjmov z podielových daní, viedlo v konečnom dôsledku k presunu zaťaženia smerom od práce k majetku.

Od roku 2021 však Výbor pre daňové prognózy MF SR opäť predpokladá postupný mierny pokles výberu daní z nehnuteľností v pomere k HDP. Dôvodom je, že prognózujú relatívne pomalý rast výberu daní z nehnuteľností v nominálnom vyjadrení, kým rast HDP má byť rýchlejší.

Graf 3: Predpokladaný výber daní z nehnuteľností na Slovensku v nasledujúcich rokoch (v % HDP)



Zdroj: Výbor pre daňové prognózy MF SR, [prognóza daňových a odvodových príjmov \(marec 2021\)](#)

Pritom najnovší dostupný údaj o priemere za krajiny EÚ je na úrovni 1,565 % HDP (údaj za rok 2019). To je približne 3,37-násobok slovenskej hodnoty prognózovanej pre rok 2021. Inak povedané, obce by v priemere museli zvýšiť svoje sadzby na 3,37-násobok, aby sme dosiahli výber na úrovni priemeru krajín EÚ (za predpokladu, že by efektívnosť výberu neklesla v dôsledku zvýšenia sadzieb).

Vyjadrené v presných sumách, pre rok 2021 prognózuje MF SR celkový výber daní z nehnuteľností v SR na úrovni 443,033 mil. eur (ide o sumu za všetky obce).

Ak by sme mali výber na úrovni priemeru krajín EÚ, tak by sa jednalo až o sumu 1 493,097 mil. eur. To znamená, že ak by sme chceli významne presunúť zaťaženie smerom od práce k majetku – a to tak, že by sme sa vo výbere daní z nehnuteľností dostali na priemer EÚ, tak by obce museli zvýšiť sadzby tak, aby vybrali o 1 050,064 mil. eur viac (za rok 2021).

Pre lepšiu predstavu uvádzame príklad opatrení, ktoré by bolo možné realizovať, aby pri náraste výberu daní z nehnuteľností o 1,05 mld. eur celkové daňovo-odvodové zaťaženie nevzrástlo. Konkrétne by bolo možné pristúpiť k niektorej z týchto alternatív:

### 1) zníženie a zjednotenie všetkých sadzieb DPFO na 13 %<sup>13</sup>

- zmena základnej sadzby z 19 % na 13 %
- zmena „milionárskej“ sadzby z 25 % na 13 %
- zmena zníženej „podnikateľskej (SZČO)“ sadzby DPFO z 15 % na 13 %
- výpadok pre verejné financie: 1 046 mil. eur (2021)<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Pri tejto alternatíve by došlo k výpadku príjmov VÚC, keďže VÚC si ušľú DPFO nedokážu nahradiť cez majetkové dane. Preto by bolo potrebné upraviť pomer rozdelenia DPFO z 70:30 mierne v prospech VÚC.

<sup>14</sup> zdroj: Model Simtask (RRZ), <http://simtask.rozpovtarada.sk/results/60a18efd995ee034118179>



**2) zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane (NČZD) pri výpočte DPFO na 7 235 eur ročne<sup>15</sup>**

- zmena NČZD z 4 511 eur na 7 235 eur ročne
- zmena NČZD na manžela/manželku z 4 125 eur na 7 235 eur ročne
- výpadok pre verejné financie: 1 050 mil. eur (2021)<sup>16</sup>

**3) zníženie sadzby DPPO (hlavná sadzba z 21 na 9 %, znížená z 15 na 6 %)<sup>17</sup>**

- zmena základnej sadzby z 21 % na 9 %
- zmena zníženej sadzby z 15 % na 6 % (pre daňovníkov s príjmami neprevyšujúcimi sumu 49 790 eur za rok 2021)
- odhad výpadku pre verejné financie: nanajvýš 1 036 mil. eur (2021)<sup>18</sup>

**4) zvýšenie daňového bonusu na dieťa z 23,22 na 133 eur mesačne**

- jednalo by sa o zvýšenie daňového bonusu na 5,73-násobok pôvodnej výšky
- výpadok pre verejné financie: 1 050 mil. eur (2021)<sup>19</sup>

**5) zvýhodnenie pracujúcich s nízkym príjmom cez obnovenie a rozšírenie odvodovej odpočítateľnej položky pri zdravotných aj sociálnych odvodoch**

- napr. [v zmysle „ambiciózneho“ návrhu, ktorý sme predstavili v roku 2017<sup>20</sup>](#)

**6) balíček: zníženie základnej sadzby DPFO na 15 %, zvýšenie daňového bonusu na dieťa na dvojnásobok a zníženie sadzby DPPO na 19 %<sup>21</sup>**

- zmena základnej sadzby DPFO z 19 % na 15 %
- zvýšenie daňového bonusu na dvojnásobok (z 23,22 na 46,44 eur mesačne)
- výpadok bodov a+b: 894 mil. eur (2021)<sup>22</sup>
- zmena základnej sadzby DPPO z 21 % na 19 %
- odhadovaný výpadok bodu e: približne 160 mil. eur (2021)
- zdroj: vlastný prepočet na základe údajov MF SR

<sup>15</sup> Pri tejto alternatíve by došlo k výpadku príjmov VÚC, keďže VÚC si ušľú DPFO nedokážu nahradiť cez majetkové dane. Preto by bolo potrebné upraviť pomer rozdelenia DPFO z 70:30 mierne v prospech VÚC.

<sup>16</sup> zdroj: Model Simtask (RRZ), <http://simtask.rozpoctovarada.sk/results/60a194bc741b2483109090>

<sup>17</sup> Táto alternatíva slúži ako ilustrácia. Bolo by potrebné kompenzovať výpadok pre štátny rozpočet, keďže sa predpokladá významný nárast daní z nehnuteľností, zároveň DPFO by nebola zmenená a teda by sa jednalo o úpravu v prospech samospráv. Riešením by bolo zrejme prehodnotenie prerozdelenia DPFO tak, že časť výberu tejto dane by po novom smerovala do štátneho rozpočtu.

<sup>18</sup> zdroj: vlastný prepočet na základe údajov MF SR

<sup>19</sup> zdroj: Model Simtask (RRZ), <http://simtask.rozpoctovarada.sk/results/60a191120251e351478230>

<sup>20</sup> Vid': <https://ineko.blog.sme.sk/c/471972/dlhodobu-nezamestnanym-by-pomohlo-znizenie-odvodov.html>; jednotlivé parametre návrhu by bolo potrebné aktualizovať pre rok 2021 a takisto nanovo určiť výpadok pre verejné financie, podľa ktorého by mohlo byť potrebné ďalej upraviť časť parametrov.

<sup>21</sup> Aj v prípade tejto alternatívy platí poznámka ako pri znižovaní DPPO (alt. 3), avšak v menšej miere.

<sup>22</sup> zdroj: Model Simtask (RRZ), <http://simtask.rozpoctovarada.sk/results/60a19643506ba730506117>

## 4. Návrhy nastavenia daňového mixu a prepočty dopadov

V tejto časti analýzy prinášame návrh konkrétnych alternatív, ako by bolo možné vylepšiť daňový mix pre samosprávy na Slovensku. Ku každej z týchto alternatív prikladáme aj príslušné prepočty zobrazujúce, ako by sa jednotlivé dane po novom podieľali na nahradení pôvodných podielových príjmov samospráv (DPFO).

Jedná sa o ilustratívne prepočty. Presné vyhodnotenie dopadov jednotlivých návrhov by malo byť predmetom samostatnej analýzy.

### Východiská

Aké dane sa ponúkajú do nového daňového mixu pre samosprávy? Príjmy štátneho rozpočtu pozostávajú z daňových a nedaňových príjmov, grantov a transferov.

Všetky okrem daňových príjmov však majú nevýhodu, že ich vývoj je menej predvídateľný. Naopak, vývoj daňových príjmov pravidelne prognózuje Výbor pre daňové prognózy<sup>23</sup>.

Okrem DPFO pozostávajú daňové príjmy štátneho rozpočtu z troch ďalších hlavných daní – ide o DPPO, DPH a spotrebné dane. Táto štvorica daní (spolu s DPFO) sa dlhodobo podieľa približne 97 percentami na celkových daňových príjmoch štátneho rozpočtu štátu. Zvyšok je tvorený marginálnymi daňami, ktoré podľa nás kvôli jednoduchosti systému nemá význam zahrňovať do daňového mixu.

Jedným z našich predpokladov je, že by príjmy samospráv mali pokiaľ možno čo najviac kopírovať celkové daňové príjmy štátneho rozpočtu. Motiváciou je lepšia predvídateľnosť vývoja príjmov samospráv a vyššia stabilita – samosprávy by každý rok dostali približne rovnako veľký kus z celého „koláča“, čím myslíme celkové príjmy štátu (odvody neberieme do úvahy, keďže tie majú svoje špecifické určenie).

Príjmy samospráv budú najlepšie kopírovať celkové daňové príjmy štátneho rozpočtu práve vtedy, ak sa daňový mix zmení spôsobom, že príjmy samospráv budú závisieť od všetkých štyroch hlavných typov daní. Preto naše návrhy smerujú k tomu, aby bolo zahrnutých čo najviac typov daní (nielen DPFO), a to ideálne všetky 4 uvedené typy daní.

To by prinieslo aj ďalší pozitívny efekt – príjmy samospráv by boli odolnejšie voči náhlym zmenám legislatívy. Vláda by dokázala menej ovplyvniť príjmy samospráv prípadnými zmenami pri niektorej z daní práve vtedy, ak by do príjmov vstupovali súčasne viaceré dane.

---

<sup>23</sup> Vid' napr.: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/ekonomicke-prognozy/danove-prognozy/63-zasadnutie-vyboru-danove-prognozy-marec-2021.html>

Zároveň platí, že nie je ambíciou tejto analýzy navrhovať reformovanie aj ostatných príjmov samospráv – konkrétne nateraz abstrahujeme od grantov a transferov.

Základné princípy, ktoré chceme našimi návrhmi reflektovať, sú najmä spravodlivosť, jednoduchosť a čo najvyššia predvídateľnosť príjmov samospráv. Aj preto náš návrh daňového mixu nezahŕňa „malé“ a volatilné dane.

V nasledujúcej časti analýzy predstavíme 6 základných alternatív, ako by mohol vyzeráť daňový mix, ktorý by viedol k stabilnejšiemu financovaniu územnej samosprávy.

Tieto alternatívy sa líšia svojou komplexnosťou – cielene začíname alternatívami, ktoré predstavujú menšiu zmenu oproti súčasnému systému a v každej ďalšej alternatíve prichádzame s istým rozšírením oproti predchádzajúcim alternatívam.

Pre všetky alternatívy platí, že sa snažíme hľadať taký daňový mix, ktorý bude pokiaľ možno čo najlepšie kopírovať zvolený benchmark – tým však nie sú súčasné zdroje samospráv (zdroje skutočné resp. prognózované vo vzťahu k platnej legislatíve), ale zdroje, ktoré by získavali, keby mali každý rok rovnaký podiel z pomyselného „koláča“.

Pre tento účel sme sa pozreli, aký podiel z daňových príjmov smeroval v prospech samospráv v uplynulých dvoch rokoch (2019 a 2020) a aký podiel by mali získať podľa prognózy v rokoch 2021 až 2024<sup>24</sup>. Údaje za jednotlivé roky možno nájsť v tab. 2 a vyplýva z nich, že priemer za uvedených 6 rokov predstavuje zaokrúhlene 21,4 %.

Práve túto hodnotu budeme brať ako benchmark – našim cieľom bude hľadať také nastavenie alternatív daňového mixu, aby výsledné príjmy samospráv čo najlepšie zodpovedali situácii, ak by samosprávam smerovalo 21,4 % zo súčtu daňových príjmov štátneho rozpočtu a vybranej DPFO.

Tab. 2: Daňové príjmy štátneho rozpočtu a DPFO (v tis. eur) a podiel DPFO na ich súčte (v %) za roky 2019 až 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019-2024
	S	S	prognóza	prognóza	prognóza	prognóza	súčet
Daňové príjmy ŠR	12 312 177	11 848 487	11 579 826	12 836 537	13 737 672	13 903 412	76 218 111
DPFO (do obcí)	2 214 033	2 200 206	2 258 215	2 432 575	2 622 639	2 793 504	14 521 172
DPFO (do VÚC)	948 871	942 945	967 807	1 042 533	1 121 773	1 199 341	6 223 270
<b>Daňové príjmy ŠR + DPFO</b>	<b>15 475 081</b>	<b>14 991 638</b>	<b>14 805 848</b>	<b>16 311 645</b>	<b>17 482 084</b>	<b>17 896 257</b>	<b>96 962 553</b>
<b>DPFO / (daňové príjmy ŠR + DPFO)</b>	<b>20,44%</b>	<b>20,97%</b>	<b>21,79%</b>	<b>21,30%</b>	<b>21,42%</b>	<b>22,31%</b>	<b>21,39%</b>

Zdroj: vlastné prepočty na základe údajov MF SR, <https://www.mfsr.sk/files/archiv/18/Hlavnakniha.pdf>

<sup>24</sup> Údaje berieme po rok 2024 preto, že rok 2024 je najvzdialenejším rokom, pre ktorý ešte aktuálne existuje prognóza daňových príjmov od Výboru pre daňové prognózy (v čase vzniku analýzy). Následne, do minulosti sme zahrnuli údaje po rok 2019 s cieľom, aby súčasný rok (2021) bol približne v strede intervalu, ktorý využívame pre modelovanie a aby boli zapojené údaje pokiaľ možno čo najhomogénnejšie. Inak povedané, zohľadňovali sme aj aspekt, aby sme do modelovania nezahrnuli príliš staré údaje, ktoré nezodpovedajú súčasnej realite financovania územnej samosprávy.

## Návrh alternatív daňového mixu a prepočty dopadov

Základná alternatíva 1, ktorá je pomyselným odrazovým mostíkom oproti súčasnému systému, vznikla zapojením DPFO do daňového mixu. Pomocou jednoduchého regresného modelu sme hľadali koeficienty pre prerozdelenie DPFO a DPPO vedúce k tomu, že takto zostavený daňový mix bude čo najviac kopírovať pomyselné príjmy samospráv v prípade, ak by každý rok dostávali 21,4 % celkový daňových príjmov.

Model teda dáva odpoveď na to, akú časť DPFO a DPPO by mali samosprávy dostávať, aby ich príjmy v horizonte rokov 2019 až 2024 čo najlepšie kopírovali vývoj celkových daňových príjmov štátu, a to pri splnení predpokladu, aby celkové príjmy samospráv za toto šesťročné obdobie boli na takej istej úrovni ako vychádzajú pri súčasnej legislatíve.

Z údajov uvedených v tab. 3 vyplýva, že pri súčasnej legislatíve by samosprávy celkovo z DPFO v rokoch 2019 až 2024 mali získať 20,744442 mld. eur. Tento údaj v tabuľkách vystupuje pod skráteným výrazom „doterajšie príjmy (iba DPFO)“.

Výstupom modelu je v tomto prípade daňový mix, pri ktorom by samosprávam išlo miesto celého výberu DPFO nasledovné rozdelenie daní z príjmu<sup>25</sup>:

- **DPFO:** 80 % v prospech samospráv a zvyšných 20 % v prospech štátneho rozpočtu,
- **DPPO:** 28,5 % v prospech samospráv a 71,5 % do štátneho rozpočtu.

Aj takáto relatívne malá zmena daňového mixu by viedla aspoň k čiastočnému splneniu požiadaviek, ktoré sme naformulovali v skorších častiach analýzy.

Tab. 3: 1. alternatíva daňového mixu (zapojenie DPPO), údaje v tis. eur

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019-2024	
	S	S	prognóza	prognóza	prognóza	prognóza	súčet	
DPFO	2 530 323	2 514 521	2 580 818	2 780 086	2 995 530	3 194 276	16 595 554	80,00%
DPPO	784 028	669 625	556 892	661 381	727 661	750 715	4 150 301	28,50%
DPH	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
spotrebné dane	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
<b>nový daňový mix</b>	<b>3 314 351</b>	<b>3 184 146</b>	<b>3 137 709</b>	<b>3 441 468</b>	<b>3 723 191</b>	<b>3 944 991</b>	<b>20 745 855</b>	
doterajšie príjmy (iba DPFO)	3 162 904	3 143 151	3 226 022	3 475 108	3 744 412	3 992 845	20 744 442	
21,4 % z (daň. príjmy ŠR + DPFO)	3 311 667	3 208 210	3 168 451	3 490 692	3 741 166	3 829 799	20 749 986	

Zdroj: vlastné prepočty na základe údajov MF SR, <https://www.mfsr.sk/files/archiv/18/Hlavnakniha.pdf>,  
[https://www.mfsr.sk/files/archiv/36/Dane\\_tabulky\\_pre\\_vybor\\_2021\\_03.xml](https://www.mfsr.sk/files/archiv/36/Dane_tabulky_pre_vybor_2021_03.xml)

Z údajov uvedených v tabuľke vyplýva, že nami navrhovaný daňový mix by samosprávam mierne pomohol (v porovnaní so súčasnou legislatívou) v rokoch 2019 a 2020, a naopak, mierne by im ubral v rokoch 2021 až 2024. Pritom ale platí, že súčet zdrojov za celé šesťročné obdobie by bol prakticky rovnaký.

<sup>25</sup> V skutočnosti boli presným výstupom modelu nasledovné koeficienty: DPFO 80,06 % a DPPO 28,51 %, avšak kvôli jednoduchosti prezentovaného návrhu sme získané koeficienty primerane zaokrúhlili.

Táto vlastnosť sa týka nielen prvej alternatívy, ale aj väčšiny ďalších alternatív a vyplýva z toho, že Výbor pre daňové prognózy očakáva, že medzi rokmi 2019 a 2024 bude výber DPFO rásť rýchlejšie ako výber ostatných hlavných daní (to bolo vidieť aj v tab. 2, podľa ktorej má podiel DPFO v sledovanom období narásť z 20,44 na 22,31 %).

Intuitívnou reakciou samospráv by teda mohol byť záujem zotrvať iba pri financovaní cez DPFO a brániť sa zavedeniu iných daňových mixov. Domnievame sa však, že by to bolo krátkozraké, pretože podiel DPFO dlhodobo rástol a má ešte niekoľko rokov rásť najmä vďaka rastu zamestnanosti a vďaka tzv. tichému zdaňovaniu, ku ktorému dochádzalo kvôli tomu, že NČZD rástlo pomaly a pokrývalo stále menšiu časť základu dane ekonomicky aktívneho obyvateľstva.

Takýto trend však nemožno očakávať „navždy“. Rast zamestnanosti sa zrejme už v blízkej dobe spomalí, keďže sa miera nezamestnanosti postupne priblíži k štruktúrálnej úrovni a zároveň začne hrať v neprospech zamestnanosti aj demografia (veľa ľudí začne odchádzať do dôchodku, čo pravdepodobne povedie k poklesu počtu ekonomicky aktívnych obyvateľov).

Preto by malo byť v záujme samospráv, aby perspektívne získali čo najväčšiu stabilitu svojich príjmov, keďže možno predpokladať, že časom by sa trend zvrátil a ich „podiel z koláča“ by sa začal znižovať. Myslíme si teda, že ak by samosprávy mali dlhodobo garantované príjmy na úrovni približne 21,4 % z celkových daňových príjmov štátu, mohla by to byť vyhovujúca situácia aj pre štátny rozpočet, aj pre samotné samosprávy.

## **Alternatíva 2**

V druhej alternatíve sme pridali navyše aj DPH a zároveň s cieľom navrhnuť čo najjednoduchší systém sme zviazali koeficienty pri jednotlivých zahrnutých daniach.

Ostatné predpoklady ostali rovnaké a výsledkom modelu je daňový mix, pri ktorom by samosprávam išlo miesto celého výberu DPFO nasledovné rozdelenie daní:

- **DPFO:** 26,16 % v prospech samospráv a zvyšných 73,84 % do štátneho rozpočtu,
- **DPPO:** 26,16 % v prospech samospráv a zvyšných 73,84 % do štátneho rozpočtu,
- **DPH:** 26,16 % v prospech samospráv a zvyšných 73,84 % do štátneho rozpočtu.

Tab. 4: 2. alternatíva daňového mixu (zapojenie DPPO aj DPH), údaje v tis. eur

Alternatíva 2 (bez zvýšenia DzN; prispôsobenie sa vývoju daňových príjmov; aj s DPH; všetky dane rovnaký podiel)								
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019-2024	
	S	S	prognóza	prognóza	prognóza	prognóza	súčet	
DPFO	827 416	822 248	843 927	909 088	979 538	1 044 528	5 426 746	26,16%
DPPO	719 655	614 645	511 168	607 078	667 916	689 077	3 809 539	26,16%
DPH	1 760 014	1 776 724	1 788 682	1 967 658	2 099 850	2 130 398	11 523 325	26,16%
spotrebné dane	0	0	0	0	0	0	0	
<b>nový daňový mix</b>	<b>3 307 084</b>	<b>3 213 617</b>	<b>3 143 777</b>	<b>3 483 824</b>	<b>3 747 304</b>	<b>3 864 004</b>	<b>20 759 610</b>	
doterajšie príjmy (iba DPFO)	3 162 904	3 143 151	3 226 022	3 475 108	3 744 412	3 992 845	20 744 442	
21,4 % z (daň. príjmy ŠR + DPFO)	3 311 667	3 208 210	3 168 451	3 490 692	3 741 166	3 829 799	20 749 986	

Zdroj: vlastné prepočty na základe údajov MF SR, <https://www.mfsr.sk/files/archiv/18/Hlavnakniha.pdf>,  
[https://www.mfsr.sk/files/archiv/36/Dane\\_tabulky\\_pre\\_vybor\\_2021\\_03.xml](https://www.mfsr.sk/files/archiv/36/Dane_tabulky_pre_vybor_2021_03.xml)

### Alternatíva 3

Podobná, avšak ešte o trochu komplexnejšia je tretia alternatíva, v rámci ktorej sme zapojili aj spotrebné dane. Ostatné predpoklady ostali rovnaké a výsledkom modelu je tentokrát daňový mix, pri ktorom by samosprávam išlo takéto rozdelenie daní:

- **DPFO:** 22,07 % v prospech samospráv a zvyšných 77,93 % do štátneho rozpočtu,
- **DPPO:** 22,07 % v prospech samospráv a zvyšných 77,93 % do štátneho rozpočtu,
- **DPH:** 22,07 % v prospech samospráv a zvyšných 77,93 % do štátneho rozpočtu,
- **spotrebné dane:** 22,07 % samosprávy a zvyšných 77,93 % do štátneho rozpočtu.

Tab. 5: 3. alternatíva daňového mixu (zapojenie DPPO, DPH aj spotrebných daní), údaje v tis. eur

Alternatíva 3 (bez zvýšenia DzN; prispôsobenie sa vývoju daňových príjmov; aj so spotrebnými daňami; všetky dane rovnaký podiel)								
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019-2024	
	S	S	prognóza	prognóza	prognóza	prognóza	súčet	
DPFO	698 053	693 693	711 983	766 956	826 392	881 221	4 578 298	22,07%
DPPO	607 140	518 548	431 249	512 164	563 491	581 343	3 213 935	22,07%
DPH	1 484 843	1 498 941	1 509 029	1 660 023	1 771 547	1 797 320	9 721 704	22,07%
spotrebné dane	520 355	498 283	515 119	550 946	576 244	580 198	3 241 144	22,07%
<b>nový daňový mix</b>	<b>3 310 391</b>	<b>3 209 465</b>	<b>3 167 380</b>	<b>3 490 090</b>	<b>3 737 674</b>	<b>3 840 082</b>	<b>20 755 081</b>	
doterajšie príjmy (iba DPFO)	3 162 904	3 143 151	3 226 022	3 475 108	3 744 412	3 992 845	20 744 442	
21,4 % z (daň. príjmy ŠR + DPFO)	3 311 667	3 208 210	3 168 451	3 490 692	3 741 166	3 829 799	20 749 986	

Zdroj: vlastné prepočty na základe údajov MF SR, <https://www.mfsr.sk/files/archiv/18/Hlavnakniha.pdf>,  
[https://www.mfsr.sk/files/archiv/36/Dane\\_tabulky\\_pre\\_vybor\\_2021\\_03.xml](https://www.mfsr.sk/files/archiv/36/Dane_tabulky_pre_vybor_2021_03.xml)

## Alternatíva 4

V poradí štvrtá alternatíva je prvou, pri ktorej uvažujeme aj s nárastom daní z nehnuteľností, a to konkrétne na úroveň priemeru EÚ.

Ide o teoretický konštrukt – pre účely modelovania predpokladáme, že by výber daní z nehnuteľností prudko narástol, na vyše trojnásobok, prakticky okamžite – presnejšie povedané: na celom modelovanom časovom horizonte. Samozrejme, takýto predpoklad slúži len pre účely modelovania a neskôr v texte analyzujeme, ako by takáto zmena reálne mohla prebehnúť v praxi (postupne, s využitím dlhého prechodného obdobia).

Aby sme dokázali modelovať daňový mix zahŕňajúci zvýšenie daní z nehnuteľností, musíme najprv presne odhadnúť, aký dodatočný výber daní z nehnuteľností by bolo možné očakávať v jednotlivých rokoch. Tieto prepočty pripájame v tab. 6.

Tab. 6: Porovnanie skutočného výberu daní z nehnuteľností v SR s teoretickou úrovňou výberu, ak by SR mala výber na úrovni priemeru EÚ

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	S	S	prognóza	prognóza	prognóza	prognóza
DzN (skutočný/prognózovaný výber v % HDP)	0,389%	0,470%	0,464%	0,439%	0,426%	0,425%
DzN (skutočný/prognózovaný výber v tis. eur)	364 823	427 774	443 033	454 718	465 990	477 965
DzN výber (tis. eur), ak by bol na úrovni 1,565 % HDP	1 469 118	1 425 915	1 493 097	1 620 044	1 711 309	1 759 767
<b>DzN teoretický dodatočný výber oproti realite (tis. eur)</b>	<b>1 104 295</b>	<b>998 141</b>	<b>1 050 064</b>	<b>1 165 326</b>	<b>1 245 319</b>	<b>1 281 802</b>

Zdroj: vlastné prepočty na základe údajov MF SR, <https://www.mfsr.sk/files/archiv/18/Hlavnakniha.pdf>,  
[https://www.mfsr.sk/files/archiv/36/Dane\\_tabulky\\_pre\\_vybor\\_2021\\_03.xml](https://www.mfsr.sk/files/archiv/36/Dane_tabulky_pre_vybor_2021_03.xml)

Na základe týchto údajov vieme postupovať ďalej a odhadnúť, o koľko menšie prostriedky by mohol štát posilať samosprávam, ak by samosprávy vedeli dosiahnuť vyššie príjmy vďaka daniam z nehnuteľností. Keďže v súčasnosti sú vlastné kompetencie samospráv financované primárne cez DPFO, zamerali sme sa na odhad toho, aká časť výberu DPFO by mohla ostať v štátnom rozpočte bez toho, aby samosprávam klesli celkové zdroje. Jednoduchý prepočet pripájame v tab. 7.

Tab. 7: Porovnanie teoretického dodatočného výberu daní z nehnuteľností s výberom DPFO

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019-2024
	S	S	prognóza	prognóza	prognóza	prognóza	súčet
DzN teoretický dodatočný výber oproti realite (tis. eur)	1 104 295	998 141	1 050 064	1 165 326	1 245 319	1 281 802	6 844 946
DPFO	3 162 904	3 143 151	3 226 022	3 475 108	3 744 412	3 992 845	20 744 442
o koľko možno znížiť DPFO (relatívne v %)	34,91%	31,76%	32,55%	33,53%	33,26%	32,10%	33,00%

Zdroj: vlastné prepočty na základe údajov MF SR, <https://www.mfsr.sk/files/archiv/18/Hlavnakniha.pdf>,  
[https://www.mfsr.sk/files/archiv/36/Dane\\_tabulky\\_pre\\_vybor\\_2021\\_03.xml](https://www.mfsr.sk/files/archiv/36/Dane_tabulky_pre_vybor_2021_03.xml)



Z údajov v tab. 7 vyplýva, že ak by dane z nehnuteľností skokovo narástli na úroveň priemeru EÚ (a efektívnosť ich výberu by sa nezmenila), tak by teoreticky stačilo, ak by štát prerozdelenie medzi samosprávy 67 % vybranej DPFO a zvyšných 33 % by sa stalo príjmom štátneho rozpočtu.

Alebo inak – o spomínaných 33 % by výber DPFO mohol klesnúť (a medzi samosprávy by bol prerozdelený zostávajúci znížený výber dane). Pre zjednodušenie si to možno predstaviť tak, že vláda sa rozhodne ísť cestou zníženia a zjednotenia všetkých sadzieb DPFO na 13 %<sup>26</sup> a práve týmto opatrením bude kompenzovať nárast daní z nehnuteľností a zabezpečiť týmto spôsobom presun zaťaženia od práce k majetku.

Tento predpoklad zohľadňujeme vo všetkých zvyšných prezentovaných alternatívach, a to tak, že automaticky predpokladáme, že na základe zníženia sadzieb na 13 % výber DPFO poklesne o 33 %. Na tomto predpoklade je zostavená aj alternatíva 4, ktorá je obdobou prvej alternatívy (zapojenie DPFO), avšak so súčasným zahrnutím skokovo zvýšených daní z nehnuteľností.

Výstupom modelu je v tomto prípade daňový mix, pri ktorom by samosprávam išlo nasledovné rozdelenie daní z príjmu<sup>27</sup>:

- **DPFO:** 77 % v prospech samospráv a zvyšných 23 % do štátneho rozpočtu<sup>28</sup>,
- **DPPO:** 22,5 % v prospech samospráv a 77,5 % do štátneho rozpočtu.

Tab. 8: 4. alternatíva daňového mixu (zapojenie daní z nehnuteľností a DPPO), údaje v tis. eur

Alternatíva 4 (so zvýšením DzN; prispôsobenie sa vývoju daňových príjmov, ale iba cez DPFO+DPPO)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019-2024	
	S	S	prognóza	prognóza	prognóza	prognóza	súčet	
Dodatočne získaná DzN	1 092 719	998 141	1 050 064	1 165 326	1 245 319	1 281 802	6 833 370	
DPFO (výber znížený na 67 %)	1 631 742	1 621 552	1 664 305	1 792 808	1 931 742	2 059 909	10 702 058	77,00%
DPPO	618 969	528 651	439 651	522 143	574 469	592 669	3 276 553	22,50%
DPH	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
spotrebné dane	0	0	0	0	0	0	0	0,00%
<b>nový daňový mix</b>	<b>3 335 312</b>	<b>3 140 276</b>	<b>3 145 740</b>	<b>3 471 358</b>	<b>3 741 920</b>	<b>3 924 132</b>	<b>20 758 737</b>	
doterajšie príjmy (iba DPFO)	3 162 904	3 143 151	3 226 022	3 475 108	3 744 412	3 992 845	20 744 442	
21,4 % z (daň. príjmy ŠR + DPFO)	3 311 667	3 208 210	3 168 451	3 490 692	3 741 166	3 829 799	20 749 986	

Zdroj: vlastné prepočty na základe údajov MF SR, <https://www.mfsr.sk/files/archiv/18/Hlavnakniha.pdf>, [https://www.mfsr.sk/files/archiv/36/Dane\\_tabulky\\_pre\\_vybor\\_2021\\_03.xml](https://www.mfsr.sk/files/archiv/36/Dane_tabulky_pre_vybor_2021_03.xml)

<sup>26</sup> Ide o alternatívu 1 uvedenú v kapitole 3 tejto analýzy.

<sup>27</sup> V skutočnosti boli presným výstupom modelu nasledovné koeficienty: DPFO 77,02 % a DPPO 22,50 %. Tieto koeficienty sme zaokrúhlili na 77 resp. 22,5 %.

<sup>28</sup> Jedná sa o podiely z už zníženého výberu DPFO v dôsledku zamýšľaného zníženia a zjednotenia sadzieb na 13 % (ktoré má slúžiť ako kompenzácia za nárast sadzieb daní z nehnuteľností).



V tejto súvislosti je potrebné ešte doplniť, že v prípade zavedenia takéhoto daňového mixu by bolo súčasne potrebné upraviť systém prerozdelenia podielových daní medzi obce a VÚC. Dôvodom je, že zo zvýšeného výberu daní z nehnuteľností by benefitovali výlučne obce, keďže VÚC túto daň nevyberajú.

Aby zdroje samospráv zostali zachované, musel by sa doterajší systém prerozdelenia prostriedkov v pomere 70:30 zmeniť na 55,30 ku 44,70 %. To znamená, že by sa spočítalo 51,59 % vybranej DPFO s 22,5 % DPPO a z tejto sumy by 55,30 % išlo obciam a zvyšných 44,70 % by bolo poukázaných v prospech VÚC. Pritom platí, že samotný kľúč prerozdelenia prostriedkov medzi jednotlivé obce a VÚC podľa počtu obyvateľov a ďalších kritérií by zostal zachovaný v tej podobe, ako platí v súčasnosti.

Uvedené prerozdelenie 55,30 ku 44,70 % sa rovnako vzťahuje aj na alternatívy 5 a 6.

## Alternatíva 5

V piatej alternatíve sme oproti predchádzajúcej zapojili navyše aj DPH a spotrebné dane, pričom jednotlivé koeficienty sme tentokrát ponechali nepreviazané, no s jedným obmedzením – aby podiel vybranej DPFO poukázanej v prospech samospráv dosahoval aspoň 40 %.

Ide o arbitrárne stanovené obmedzenie, ktoré bolo motivované tým, že v takomto regresnom modeli by DPFO vôbec nevyšla ako jedna z vysvetľujúcich premenných, čo sme však nepovažovali za žiaduce.

Preto sme zaviedli uvedené obmedzenie pre najmenšie povolené zapojenie DPFO, pričom platí, že konkrétna žiadaná miera zapojenia DPFO bola určená arbitrárne.

Výsledkom modelu je daňový mix, pri ktorom by samosprávam išlo nasledovné rozdelenie daní<sup>29</sup>:

- **DPFO:** 40 % v prospech samospráv a zvyšných 60 % do štátneho rozpočtu<sup>30</sup>,
- **DPPO:** 17,5 % v prospech samospráv a zvyšných 82,5 % do štátneho rozpočtu,
- **DPH:** 7 % v prospech samospráv a zvyšných 93 % do štátneho rozpočtu,
- **spotrebné dane:** 19 % samosprávy a zvyšných 81 % do štátneho rozpočtu.

---

<sup>29</sup> V skutočnosti boli presným výstupom modelu nasledovné koeficienty: DPFO 40,00 %, DPPO 17,18 %, DPH 6,83 % resp. spotrebné dane 19,63 %. Tieto koeficienty sme zaokrúhlili na 40 %, 17,5 %, 7 % a 19 %.

<sup>30</sup> Jedná sa o podiely z už zníženého výberu DPFO v dôsledku zamýšľaného zníženia a zjednotenia sadzieb na 13 % (ktoré má slúžiť ako kompenzácia za nárast sadzieb daní z nehnuteľností).

Tab. 9: 5. alternatíva daňového mixu (zapojenie daní z nehnuteľností a všetkých hlavných daňových príjmov štátneho rozpočtu; s voľnými regresnými koeficientmi), údaje v tis. eur

Alternatíva 5 (so zvýšením DzN; prispôsobenie sa vývoju daňových príjmov, aj s DPH a spotrebnými daňami)							
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019-2024
	S	S	prognóza	prognóza	prognóza	prognóza	súčet
Dodatočne získaná DzN	1 092 719	998 141	1 050 064	1 165 326	1 245 319	1 281 802	<b>6 833 370</b>
DPFO (výber znížený na 67 %)	847 658	842 364	864 574	931 329	1 003 502	1 070 082	<b>5 559 510</b> 40,00%
DPPO	481 420	411 173	341 951	406 111	446 809	460 965	<b>2 548 430</b> 17,50%
DPH	470 952	475 423	478 623	526 514	561 886	570 061	<b>3 083 458</b> 7,00%
spotrebné dane	447 972	428 970	443 464	474 308	496 087	499 491	<b>2 790 292</b> 19,00%
<b>nový daňový mix</b>	<b>3 336 504</b>	<b>3 151 880</b>	<b>3 174 375</b>	<b>3 498 955</b>	<b>3 748 611</b>	<b>3 877 077</b>	<b>20 787 402</b>
doterajšie príjmy (iba DPFO)	3 162 904	3 143 151	3 226 022	3 475 108	3 744 412	3 992 845	<b>20 744 442</b>
21,4 % z (daň. príjmy ŠR + DPFO)	3 311 667	3 208 210	3 168 451	3 490 692	3 741 166	3 829 799	<b>20 749 986</b>

Zdroj: vlastné prepočty na základe údajov MF SR, <https://www.mfsr.sk/files/archiv/18/Hlavnakniha.pdf>,  
[https://www.mfsr.sk/files/archiv/36/Dane\\_tabulky\\_pre\\_vybor\\_2021\\_03.xml](https://www.mfsr.sk/files/archiv/36/Dane_tabulky_pre_vybor_2021_03.xml)

## Alternatíva 6

Podobnú, avšak o niečo prehľadnejšiu alternatívu sme získali, keď sme koeficienty pri jednotlivých zahrnutých daniach zviazali. Ostatné predpoklady ostali rovnaké a výsledkom modelu je tentokrát daňový mix, pri ktorom by samosprávam išlo takéto rozdelenie daní<sup>31</sup>:

- **DPFO:** 16 % v prospech samospráv a zvyšných 84 % do štátneho rozpočtu<sup>32</sup>,
- **DPPO:** 16 % v prospech samospráv a zvyšných 84 % do štátneho rozpočtu,
- **DPH:** 16 % v prospech samospráv a zvyšných 84 % do štátneho rozpočtu,
- **spotrebné dane:** 16 % samosprávy a zvyšných 84 % do štátneho rozpočtu.

<sup>31</sup> V skutočnosti boli presným výstupom modelu koeficienty 15,98 %, my sme ich zaokrúhlili na 16 %.

<sup>32</sup> Jedná sa o podiely z už zníženého výberu DPFO v dôsledku zamýšľaného zníženia a zjednotenia sadzieb na 13 % (ktoré má slúžiť ako kompenzácia za nárast sadzieb daní z nehnuteľností).

Tab. 10: 6. alternatíva daňového mixu (zapojenie daní z nehnuteľností a všetkých hlavných daňových príjmov štátneho rozpočtu; so zviazanými regresnými koeficientmi), údaje v tis. eur

Alternatíva 6 (so zvýšením DzN; prispôsobenie sa vývoju daňových príjmov, aj s DPH a spotrebnými daňami; všetky dane rovnaký podiel)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019-2024	
	S	S	prognóza	prognóza	prognóza	prognóza	súčet	
Dodatočne získaná DzN	1 092 719	998 141	1 050 064	1 165 326	1 245 319	1 281 802	<b>6 833 370</b>	
DPFO (výber znížený na 67 %)	339 063	336 946	345 830	372 532	401 401	428 033	<b>2 223 804</b>	<b>16,00%</b>
DPPO	440 156	375 930	312 641	371 302	408 512	421 454	<b>2 329 993</b>	<b>16,00%</b>
DPH	1 076 461	1 086 681	1 093 995	1 203 460	1 284 312	1 302 996	<b>7 047 905</b>	<b>16,00%</b>
spotrebné dane	377 240	361 238	373 444	399 417	417 757	420 624	<b>2 349 719</b>	<b>16,00%</b>
<b>nový daňový mix</b>	<b>3 323 951</b>	<b>3 157 259</b>	<b>3 174 253</b>	<b>3 510 183</b>	<b>3 755 303</b>	<b>3 852 779</b>	<b>20 773 728</b>	
doterajšie príjmy (iba DPFO)	3 162 904	3 143 151	3 226 022	3 475 108	3 744 412	3 992 845	<b>20 744 442</b>	
21,4 % z (daň. príjmy ŠR + DPFO)	3 311 667	3 208 210	3 168 451	3 490 692	3 741 166	3 829 799	<b>20 749 986</b>	

Zdroj: vlastné prepočty na základe údajov MF SR, <https://www.mfsr.sk/files/archiv/18/Hlavnakniha.pdf>,  
[https://www.mfsr.sk/files/archiv/36/Dane\\_tabulky\\_pre\\_vybor\\_2021\\_03.xml](https://www.mfsr.sk/files/archiv/36/Dane_tabulky_pre_vybor_2021_03.xml)

Vo všetkých alternatívach platí, že sa jedná o ilustratívne prepočty – presné prepočty by mali byť predmetom osobitnej analýzy.

## Realizácia

Je zrejmé, že k zvýšeniu daní z nehnuteľností na vyše trojnásobok nemôže prísť z roka na rok. Preto predpokladáme, že by bolo využité dlhšie prechodné obdobie, napr. v dĺžke 10 rokov. Takúto situáciu možno dobre ilustrovať pomocou prechodu medzi alternatívami 3 a 6.

V princípe sa totiž jedná o rovnaké alternatívy s rozdielom, že alternatíva 3 predpokladá súčasný výber daní z nehnuteľností na úrovni 0,464 % HDP (a k tomu 22,07 % podiel na všetkých zapojených daniach) a alternatíva 6 predpokladá výber daní z nehnuteľností na úrovni priemeru EÚ, teda 1,565 % HDP (a k tomu 16,00 % zo všetkých štyroch daní).

Ak by sa hneď (v roku 2021) zaviedol daňový mix v zmysle alternatívy 3, mohlo by prechodné obdobie vyzeráť napr. tak, ako uvádzame v tab. 11.

Tab. 11: Príklad desaťročného prechodného obdobia medzi alternatívami 3 a 6

rok	DzN (výber v % HDP)	podiel DPFO+DPPO+DPH+SD pre samosprávy (%)	dane v prospech obcí (%)	dane v prospech VÚC (%)
2021	0,464	22,07	70,00	30,00
2022	0,574	21,46	68,53	31,47
2023	0,684	20,86	67,06	32,94
2024	0,794	20,25	65,59	34,41
2025	0,904	19,64	64,12	35,88
2026	1,015	19,04	62,65	37,35
2027	1,125	18,43	61,18	38,82
2028	1,235	17,82	59,71	40,29
2029	1,345	17,21	58,24	41,76
2030	1,455	16,61	56,77	43,23
<b>2031</b>	<b>1,565</b>	<b>16,00</b>	<b>55,30</b>	<b>44,70</b>

Zdroj: vlastné prepočty

V praxi by takéto prechodné obdobie znamenalo, že obce by vopred vedeli o tom, že v nasledujúcich rokoch budú dostávať postupne menej a menej zdrojov z daňových príjmov štátu a boli by nútené sa tomu prispôbiť a postupne zvyšovať svoje príjmy inými cestami, pričom naším predpokladom je, že by sa tak dialo práve prostredníctvom zvyšovania daní z nehnuteľností – a to približne takým tempom, aké vyplýva z tab. 11.

Pripomíname, že takéto zmena by sa príjmov VÚC prakticky nedotkla. Technicky by sa menil spôsob výpočtu ich príjmov – medziročne by klesal podiel daní pre samosprávy a zároveň by stúpil podiel daní pre VÚC – no v konečnom dôsledku by sa tieto zmeny vyrušili a príjmy VÚC by ostali zachované.

Pokiaľ ide o obce, uvedomujeme si, že niektoré z nich môžu mať problém dosiahnuť o toľko vyšší výber daní z nehnuteľností, aby si vykompenzovali výpadok daňových príjmov poukázaných štátom (napr. môže ísť o obce, kde sídli menej právnických osôb, prípadne sa v obci nachádzajú nehnuteľnosti s menšími plochami, menšou trhovou hodnotou, atď').

Možným riešením by bolo zavedenie mechanizmu čiastočného prerozdelenia daní z nehnuteľností medzi jednotlivými obcami napr. v rámci regiónov. Aby však bolo možné uvažovať týmto smerom a spravodlivý mechanizmus navrhnúť, najprv by bolo potrebné, aby štát zostavil a viedol cenové mapy nehnuteľností.

Existujú aj argumenty, prečo by mohol byť správcom daní z nehnuteľností štát – vláda by mohla zvyšovať sadzby plošne, a to spolu so súčasným znižovaním iných daní (viď možnosti znižovania zaťaženia práce, ktoré sme uviedli v závere kapitoly 3). Domnievame sa, že takéto spôsob zvyšovania zaťaženia majetku by bol jednoduchšie realizovateľný a narážal by na menší odpor občanov. Avšak značnou nevýhodou by bolo, že by samosprávy v tejto záležitosti stratili autonómiu – stratili by tým jeden z nástrojov súťaže, keď môžu o obyvateľov a o firmy „súťažiť“ prostredníctvom atraktívnejších (nižších) sadzieb daní z nehnuteľností.

## **Súvisiace odporúčania**

Celkový objem zdrojov pre samosprávy by mal zohľadňovať rozsah a finančnú náročnosť decentralizovaných kompetencií. Ak vláda pridá samosprávam nové kompetencie, má vždy presne kvantifikovať náklady daných opatrení a príslušne upraviť koeficienty týkajúce sa financovania samospráv tak, aby boli ich rozpočty adekvátne navýšené. Má sa jednať o transparentný proces. Na podobnom princípe odporúčame prepočítať aj náklady na kompetencie, ktoré samosprávy vykonávajú už teraz a prepočty zohľadniť pri úpravách financovania.

Zvážiť, či by samosprávy nemohli prebrať od štátu výber (správu) niektorých daní, resp. či by nemohli byť nejakým spôsobom zapojené do výberu DPFO, DPPO, alebo niektorej podmnožiny ako napr. daň z príjmov z prenájmu nehnuteľností. Tak, aby samosprávy dokázali čo najviac svoje príjmy ovplyvniť a nielen prostriedky „prijímať a rozdeľovať“.

Motivácia je nasledovná: starostovia môžu mať dobré povedomie o tom, aké nehnuteľnosti, akí obyvatelia či aké firmy majú vo svojom katastri a ak by mali dosah na výber DPFO či DPPO, mohli by upozorniť na prípadné zjavné nezrovnalosti.

Inak povedané, mohli by dať tip finančnej správe na vykonanie daňovej kontroly, ak by sa domnievali, že vybraná daň nie je v súlade so zjavnou ekonomickou aktivitou daného obyvateľa či firmy. Nastavenie takéhoto systému by však bolo potrebné citlivo zvážiť vzhľadom na existujúce daňové tajomstvo a tiež vzhľadom na to, aby starostovia nemohli zneužívať takýto systém voči vybraným obyvateľom či firmám.

V tejto súvislosti odporúčame zvážiť prijatie mechanizmu, na základe ktorého by menšia časť vybranej dane z príjmu „ostala“ v danej obci či regióne. V súčasnosti sa celá DPFO vybraná od daňovníkov napríklad v obci Abrahám prerozdeľuje všetkým samosprávam v SR.

Tento systém by bolo možné upraviť napr. spôsobom, že by 10 % vybranej DPFO z Abrahámu smerovalo do rozpočtu danej obce, 10 % by sa rozdelilo medzi všetky obce v danom regióne/okrese, 10 % by išlo do rozpočtu Trnavského samosprávneho kraja a zvyšných 70 % by bolo prerozdelených medzi všetky samosprávy v SR.

Ide iba o ilustratívny príklad, avšak chceli sme ním poukázať na to, ako možno posilniť súťaž medzi jednotlivými samosprávami. Pri zavedení takéhoto systému by mali samosprávy zvýšenú motiváciu priťahovať k sebe obyvateľov a investície, podporovať ekonomickú aktivitu obyvateľov a firiem na svojom území a zároveň by mali motiváciu, aby subjekty na ich území poctivo platili dane.

## **Doplňujúce poznámky**

Uvedomujeme si, že mnohé aspekty by bolo potrebné najprv citlivo zvážiť. Jedným z mnohých bodov na zváženie napr. je, že by dôchodcovia nemuseli platiť zvýšenú daň z nehnuteľností hneď (po jej vyše trojnásobnom zvýšení), ale by sa im mohol zbierať „daňový dlh“, ktorý by sa vysporiadal až pri prevedení nehnuteľnosti.

V realite bude takisto potrebné doriešiť mnohé otázky – napr. praktickú schopnosť obcí zvyšovať sadzby daní s ohľadom na existujúcu skladbu nehnuteľností v katastri danej obce, vzhľadom na skladbu (vek) obyvateľstva a podobne.

Nie je však cieľom tejto analýzy zachytiť všetky možné aspekty, ale skôr otvoriť diskusiu a naznačiť smer, akým by sa podľa nás postupná reforma financovania územnej samosprávy mala uberať.

## Použité zdroje

1. Blöchliger, H. and J. Kim (eds.) (2016), Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264254053-en>
2. Ekonomía ľudskou rečou, <https://ekonomialudskourecou.sk/>
3. INEKO, Dlhodobo nezamestnaným by pomohlo zníženie odvodov (blog), <https://ineko.blog.sme.sk/c/471972/dlhodobo-nezamestnanym-by-pomohlo-znizenie-odvodov.html>
4. INEKO, Portál o hospodárení samospráv, <http://www.hospodarenieobci.sk/>
5. INESS, Územná samospráva, <https://www.youtube.com/watch?v=ITFGVJP5vSc>
6. Ministerstvo financií SR, Inštitút finančnej politiky, Lepšia daň z nehnuteľnosti v hrsti, než daň z príjmu na streche (komentár), <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/komentare/22-lepsia-dan-z-nehnutelnosti-hrsti-nez-dan-z-prijmu-streche-november-2018.html>
7. Ministerstvo financií SR, Rozpočet verejnej správy na roky 2021 až 2023, hlavná kniha, <https://www.mfsr.sk/files/archiv/18/Hlavnakniha.pdf>
8. Ministerstvo financií SR, 55. zasadnutie Výboru pre makroekonomické prognózy (marec 2021), makroekonomická prognóza, [https://www.mfsr.sk/files/archiv/3/Makro tabulka MV mar2021.xlsx](https://www.mfsr.sk/files/archiv/3/Makro_tabulka_MV_mar2021.xlsx)

9. Ministerstvo financií SR, 63. zasadnutie Výboru pre daňové prognózy (marec 2021), prognóza daňových a odvodových príjmov, [https://www.mfsr.sk/files/archiv/36/Dane\\_tabulky\\_pre\\_vybor\\_2021\\_03.xml](https://www.mfsr.sk/files/archiv/36/Dane_tabulky_pre_vybor_2021_03.xml)
10. Nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z., Nariadenie vlády Slovenskej republiky o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy, <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-668>
11. OECD (2013), Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264204577-en>
12. OECD data, Tax on property, <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>
13. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ), Model Simtask, <http://simtask.rozpocetvarada.sk/>
14. Sloboda D. (Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika), Prečo obce a mestá zvyšujú miestne dane, <https://dennikn.sk/blog/1685650/preco-obce-a-mesta-zvysuju-miestne-dane/>
15. Údaje z portálu Rozpočet.sk prevádzkovaného Ministerstvom financií SR, [www.rozpocet.sk](http://www.rozpocet.sk)
16. Zákon č. 564/2004 Z. z., Zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-564>