

9 Vybrané aspekty zdaňovania majetku v SR

Daša Belkovicsová, Denisa Ihnatišinová*

9.1 Úvod do problematiky

Druhá polovica 20. storočia sa niesla v znamení decentralizačných tendencií. V súlade s princípmi decentralizácie sú miestne vlády schopné poskytovať služby a zabezpečovať statky efektívnejším spôsobom, nakoľko disponujú lepšou informovanosťou o preferenciách na svojom území. (Tiebout, 1956, Musgrave, 1959, Oates, 1972)

K naštartovaniu procesu decentralizácie na Slovensku došlo v roku 1990, kedy bola obnovená pôsobnosť miestnej samosprávy. Prijatý bol duálny model fungovania verejnej správy, na základe ktorého došlo k oddelenému výkonu štátnej správy a územnej samosprávy.

Cieľom fiškálnej decentralizácie, ako jedného z pilierov decentralizačných procesov na Slovensku, bolo prostredníctvom posilnenia využitia zdrojov v mieste ich vzniku a obmedzenia prerozdelených procesov zvýšiť finančnú autonómiu samospráv. Na základe ústavy majú obce a vyššie územné celky právo na samostatné hospodárenie s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.

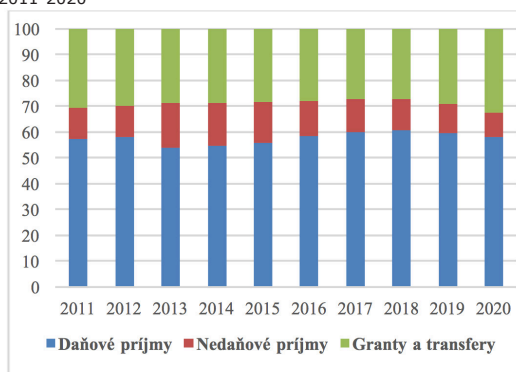
Cieľom tohto príspevku je vymedziť význam majetkových daní pre hospodárenie samospráv, analyzovať súčasný systém zdaňovania majetku, poukázať na aktuálne trendy a výzvy, a na príklade krajských miest vyjadriť dopady prijatých zmien a regionálne rozdiely v zdaňovaní majetku.

Príspevok je organizovaný nasledujúcim spôsobom: po prehľade daňových príjmov obcí v druhej časti popisuje súčasný stav zdaňovania majetku v tretej časti a navrhované reformné procesy, ktoré majú viesť k zdaňovaniu nehnuteľností na základe ich trhovej hodnoty v štvrtej časti. V piatej časti popisuje prijaté zmeny v zdaňovaní majetku v krajských mestách, v ktorých sú alokované najvyššie výnosy dane z nehnuteľností a ich regionálny aspekt, a v šiestej časti analyzuje koreláciu medzi hospodárskou výkonnosťou kraja a výškou výnosov z dane z nehnuteľností krajských miest. Siedma časť obsahuje závery a diskusiu.

9.2 Daňové príjmy obcí

Vyjadrením finančnej nezávislosti samospráv je existencia vlastného rozpočtového hospodárenia, ktorého najdôležitejším zdrojom príjmov sú výnosy z daní. Daňové výnosy sa podieľajú na tvorbe rozpočtov samospráv na obecnej úrovni v rozmedzí od 54 percent po viac ako 60 percent (Graf 1).

Graf 1. Príjmy obcí v rokoch 2011-2020



Prameň: spracované podľa MF SR (2021)

* Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra financií, dasa.belkovicsova@euba.sk, denisa.ihnatisinova@euba.sk. Autorky vyjadrujú svoje poďakovanie recenzentom za ich pripomienky a postrehy, ktoré viedli k skvalitneniu príspevku.

Najvýznamnejší zdroj daňových príjmov samospráv tvorí podielová daň, ktorá v roku 2020 tvorila viac ako 76 percent daňových príjmov obcí. Daň z príjmov fyzických osôb ako podielová daň je vyberaná na centrálnej úrovni, pričom samospráva nedisponuje žiadnymi daňovými kompetenciami k tejto dani. Kritériá pre rozdeľovanie podielovej dane²⁵ sú pre obce nasledujúce:

1. 23 percent podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na jej území k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka, z toho 57 percent sa prepočítava koeficientom nadmorskej výšky,
2. 32 percent podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na jej území k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka, ktorý sa prepočítava koeficientom v závislosti od zaradenia obce do príslušnej veľkostnej kategórie (veľkostných kategórií je spolu päť s osobitnými hodnotami pre mestá Bratislavu a Košice),
3. 40 percent podľa počtu žiakov (detí, poslucháčov) základných škôl a školských zariadení, ktorý sa prepočítava príslušným koeficientom daným v nariadení,
4. 5 percent podľa počtu obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek šesťdesiatdva rokov s trvalým pobytom na jej území k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka.

Tieto kritériá boli definované pred 15-timi rokmi a v takmer nezmenenej podobe sú platné dodnes. Od 1.1.2007 došlo k zmene váhy kritéria odvíjajúceho sa od nadmorskej výšky zo 44 percent na súčasných 57 percent kvôli zvýšeným energetickým nákladom a náročnosti údržby miestnych komunikácií vyššie položených obcí. Vzhľadom na globálne otepľovanie by bolo vhodné upraviť dané kritérium napr. priemernou teplotou v príslušnom ročnom období v lokalite.

Ďalším problémom súčasnej doby je starnutie populácie a predlžovanie strednej dĺžky života, čo reálne zvyšuje podiel seniorov, a nie je dostatočne zohľadnené vo váhe kritérií pre alokáciu podielových daní.

Nastavené kritériá tiež nezohľadňujú ekonomicko-sociálny rozmer samospráv, ako ekonomickú vyspelosť, resp. zaostalosť, mieru nezamestnanosti, chudoby a pod.

Ďalšou nevýhodou tohto zdroja financovania je nestabilita a závislosť od stavu a vývoja ekonomiky, čo v období hospodárskych a finančných kríz, ako aj pandémie, prináša samosprávam finančné problémy. Závislosť na tomto zdroji financovania je zreteľná najmä v obciach v hospodársky menej rozvinutých okresoch, pre ktoré výnos z podielových daní predstavuje rozhodujúci zdroj príjmov.

Z hľadiska finančnej nezávislosti samospráv sú najvýznamnejším zdrojom ich rozpočtov výnosy z miestnych daní, pri ktorých si uplatňujú vlastné daňové právomoci. Správu miestnych daní vykonáva obec ako najnižšia úroveň územnej samosprávy. Jej daňové kompetencie spočívajú v možnosti určovať daňové sadzby, ako aj podmienky oslobodenia, resp. zníženia daňovej povinnosti, pričom obce by mali prihliadať na výnosnosť a efektívnosť daní.

Miestnou daňou využívanou samosprávami v najväčšej miere je daň z nehnuteľností. V rokoch 2011-2020 osciloval podiel výnosu dane z nehnuteľností na celkových daňových príjmoch obcí v rozmedzí od 13 do 19 percent.

9.3 Súčasný stav zdaňovania majetku v SR

Majetkové dane ako miestne dane sa v rôznych podobách využívali už v staroveku. Prostredníctvom majetkových daní dochádza k zdaňovaniu bohatstva fyzických a právnických osôb, ktorých majetok predstavuje pevnú veličinu v čase. Zdaňovanie majetku prináša samosprávam výnosy, ktoré sú v dlhodobom horizonte stabilné a plánovateľné, a nie sú závislé od stavu a vývoja ekonomiky. Zo strany občanov ide o pomerne jednoducho kontrolovateľný zdroj príjmov rozpočtov samospráv, ktorý slúži na financovania miestnych statkov a služieb.

²⁵ Nariadenie vlády SR č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy.

OECD (2021) definuje majetkovú daň ako opakujúcu sa alebo jednorazovú daň z použitia, vlastníctva alebo prevodu majetku. Do skupiny majetkových daní sú zahrnuté dane z nehnuteľností alebo z čistého majetku, dane zo zmeny vlastníctva majetku v dôsledku dedičstva alebo darovania a dane z finančných a kapitálových transakcií. Majetkové dane majú menší negatívny vplyv na ekonomický rast v porovnaní s ostatnými daňami, vysokú efektívnosť výberu a obmedzenú možnosť vyhýbania sa daňovej povinnosti. (Blöchliger, 2015) Samosprávy majú možnosť využiť majetkové dane na podporu miestnej ekonomiky, nakoľko prostredníctvom nich ovplyvňujú ekonomickú aktivitu miestne príslušných subjektov a môžu prilákať aj ďalších občanov a podnikateľov. (Braid, 2013)

K majetkovým daniam na Slovensku patrí daň z nehnuteľností, ktorú upravuje zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Podľa tejto legislatívy sú súčasťou dane z nehnuteľností daň z pozemkov, daň zo stavieb a daň z bytov a nebytových priestorov v bytovom dome.

Daňovníkom je prioritne vlastník nehnuteľnosti, ale môže ním byť aj správca, resp. v stanovených prípadoch nájomca a pokiaľ takto nemožno určiť daňovníka je ním skutočný užívateľ nehnuteľnosti. Pri každej zo súčastí dane z nehnuteľností je taxatívne určený predmet dane, ako aj jeho negatívne vymedzenie. Zdaňované sú všetky nehnuteľnosti na území SR, pokiaľ sa pri nich neuplatňuje oslobodenie, resp. zníženie dane vymedzené zákonom, resp. všeobecne záväzným nariadením obce.

Základom dane z pozemku je jeho hodnota, pre ktorú je určujúca výmera pozemku a hodnota za m² uvedená v príslušnej prílohe zákona (s výnimkou lesných pozemkov, na ktorých sú hospodárske lesy, rybníkov s chovom rýb a ostatných hospodársky využívaných vodných plôch). Základom dane zo stavieb je výmera zastavanej plochy v m², ktorou sa rozumie pôdorys stavby na úrovni jej najrozsiahlejšej nadzemnej časti. Pri dani z bytov a nebytových priestorov je základom dane výmera podlahovej plochy.

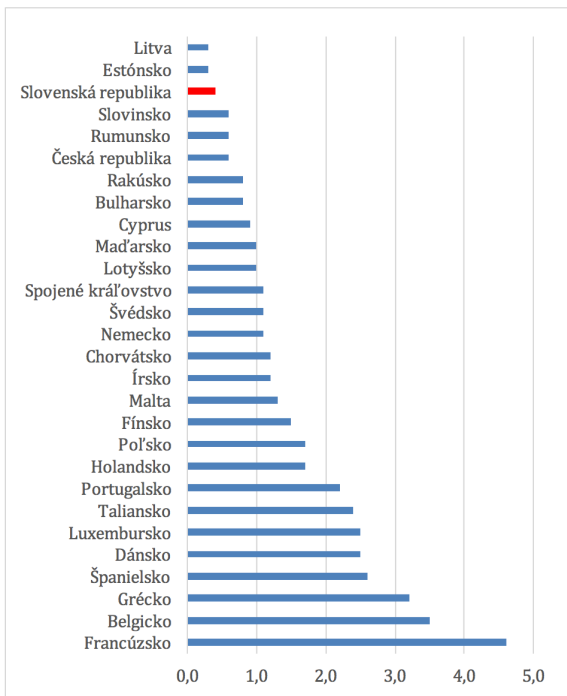
Zákon ustanovuje základnú sadzbu dane, ktorú je možné zvýšiť, resp. znížiť v predpísaných medziach a je možné ju diferencovať nielen v závislosti od druhu nehnuteľností a účelu ich využitia, ale aj v rámci jednotlivých častí obce a jej katastrálnych území. Pri viacpodlažných stavbách zákon umožňuje zohľadniť príplatok v stanovenej maximálnej výške, ktorý sa platí za každé ďalšie nadzemné a podzemné podlažie okrem prvého nadzemného.

Kým viaceré štáty pre stanovenie základu dane zo stavieb a bytov využívajú odhad ich trhovej hodnoty, Slovensko využíva ich výmeru. Náš súčasný systém zdaňovania majetku je založený výlučne na veľkosti zdaňovanej nehnuteľnosti a výška daňového bremena závisí od nastavenia daňových sadzieb. V prípade dane z pozemkov sa okrem výmery berie do úvahy aj hodnota pozemku, ktorá je však legislatívne určená bez ohľadu na aktuálnu trhovú hodnotu. Jedinú výnimku predstavuje určovanie hodnoty lesných pozemkov, na ktorých sú hospodárske lesy, rybníkov s chovom rýb a ostatných hospodársky využívaných vodných plôch, pri ktorých sa hodnota zisťuje podľa predpisov o stanovení všeobecnej hodnoty majetku.

Pri určovaní sadzieb dane z nehnuteľností sú samosprávy čiastočne limitované zákonom, ktorý stanovuje maximálne možné zvýšenia sadzby (pri dani z pozemkov), resp. maximálne rozdiely medzi najnižšími a najvyššími sadzbami (pri všetkých troch súčiastiach dane z nehnuteľností), ktorých úlohou je chrániť pred neúmerňým daňovým zaťažením prevažne podnikateľov.

V rámci medzinárodného porovnania výnosov zo zdaňovania majetku sa Slovensko umiestnilo výrazne pod priemerom krajín EÚ28 (Graf 2). Pomer výnosov majetkových daní k hrubému domácomu produktu dosiahol na Slovensku hodnotu 0,4 percenta, čo je štyrikrát menej ako priemer Európskej únie.

Graf 2. Podiel výnosov dane z nehnuteľností na HDP v štátoch EÚ28 za rok 2018



Prameň: spracované podľa European Commission (2020)

9.4 Reformné plány

Súčasný systém zdaňovania nehnuteľností na Slovensku neprináša dostatočný objem zdrojov do rozpočtov samospráv a prehľbuje tak ich závislosť na podielovej dani. Dôvodom je jednak samotné nastavenie zákona, ktoré nerešpektuje často výrazné rozdiely v trhovej hodnote nehnuteľností a jednak nedostatočné využívanie právomocí obcí v určovaní daňových sadzieb.

Zmena systému zdaňovania majetku bola súčasťou reformných plánov predstavených v Národnom programe reforiem v roku 2012. Ten počítal so zavedením novej centrálnej dane z nehnuteľností, ktorá by bola určená na základe ich trhovej hodnoty. Program reforiem považoval existujúci systém zdaňovania majetku za menej efektívny a menej spravodlivý, nakoľko základ dane neodzrkadľoval skutočnú hodnotu nehnuteľnosti (definovanú veľkosťou nehnuteľnosti, polohou, vekom, príslušenstvom prislúchajúcim k nehnuteľnosti a ďalšími charakteristikami), ale iba výmeru. To zapríčiňovalo rôzne neefektívne daňové zaťaženia (podiel zaplatenej dane voči hodnote nehnuteľnosti) nehnuteľností a regresivitu systému.

Z pohľadu daňovej spravodlivosti chcela vláda SR naviazať základ dane na odhadovanú trhovú hodnotu nehnuteľnosti. To by zabezpečilo, aby sa daňová základňa menila spolu s trhovou cenou nehnuteľnosti a efektívne zdanenie by bolo pri nezmenenej sadzbe konštantné. V súlade s odporúčaniami Európskej komisie a OECD (Ministerstvo financií, 2014: s. 31) sa mali zväziť možnosti zavedenia minimálnej sadzby dane v závislosti od lokality a ďalších relevantných charakteristík nehnuteľnosti.

K implementácii trhového modelu zdaňovania majetku sa pôvodne plánovalo pristúpiť najneskôr od roku 2015. Tieto plány boli neskôr modifikované a odložené. Na základe údajov o cenách inzerovaných rezidenčných nehnuteľností bol navrhnutý model, ktorý mal po zohľadnení vstupných charakteristík umožniť odhad trhovej hodnoty nehnuteľnosti (tamže: s. 34). K jeho implementácii do praxe však nakoniec neprišlo.

K znovuoobnoveniu zámeru zdaňovania podľa trhovej hodnoty nehnuteľností došlo opäť v roku 2020, kedy vláda SR v dokumente *Moderné a úspešné Slovensko*²⁶ deklarovala snahu o jeho zavedenie od roku 2022. Plánovaná daňová reforma má smerovať k prorastovému daňovému mixu prostredníctvom zvýšenia majetkových a environmentálnych daní a zníženia škodlivých daní, ktoré brzdia hospodársky rast. Férovejšie a adresnejšie zdaňovanie majetku v súlade s jeho trhovou hodnotou má spolu s vyššími daňami zo spotreby a zdanením negatívnych externalít vytvoriť priestor pre zníženie daňovo-odvodového zaťaženia práce, čo by malo zlepšiť možnosti zamestnávania nízkokvalifikovaných a podporiť sociálnu inklúziu.

Na odhad trhovej hodnoty nehnuteľnosti chce vláda vytvoriť cenové mapy, čo si vyžaduje elektronizáciu a digitalizáciu služieb katastra nehnuteľností. Cieľom reformy je do roku 2024 dosiahnuť priemer $\sqrt{3}$ v pomere majetkových daní na HDP (čo by znamenalo zvýšenie výnosov o takmer trojnásobok z 0,4 percenta na 1,1 percenta) a do roku 2030 dosiahnuť úroveň priemeru krajín EÚ (1,6 percenta).

Pre implementáciu trhového zdaňovania nehnuteľností bude kľúčové spravodlivé a efektívne nastavenie cenových máp a ich pravidelná aktualizácia. To si bude vyžadovať vysoké administratívne náklady, čo by v kombinácii s daňovou nedisciplinovanosťou daňovníkov mohlo viesť k strate efektívnosti. Berúc do úvahy časovú náročnosť celého procesu a súčasnú pandemickú situáciu, ktorá negatívne ovplyvňuje finančnú situáciu mnohých domácností a podnikateľských subjektov, zavedenie trhového modelu zdaňovania majetku považujeme v stanovenom termíne za nepravdepodobné.

Veľké regionálne rozdiely z pohľadu samotnej hodnoty nehnuteľnosti v jednotlivých regiónoch Slovenska (v súvislosti s tvorbou HDP, príjmov obyvateľstva, možnosti zamestnanosti, ďalších sociálno-ekonomických aspektov a kúpnej sily obyvateľstva) (Združenie miest a obcí Slovenska, 2021) budú generovať výrazne odlišné výnosy z tejto dane.

9.5 Zvyšovanie sadzieb v krajských mestách

Na nedostatočný objem zdrojov vo svojich rozpočtoch reagovali obce v roku 2019 prijímaním nových všeobecne záväzných nariadení, resp. dodatkov k existujúcim, ktoré zvyšovali sadzby dane z nehnuteľností. Tento krok zdôvodnili tým, že v roku 2020 očakávali nižšie výnosy z podielovej dane – v dôsledku zvýšenia nezdaniteľnej časti základu dane na daňovníka a zníženia sadzby pre vybrané fyzické osoby - podnikateľov – a zvýšenia nákladov v dôsledku prijatých legislatívnych zmien – údržba chodníkov, rekreačné poukazy, zvyšovanie miezd pedagogických zamestnancov a zamestnancov v sociálnej oblasti, zvyšovanie príplatkov za prácu a pod²⁷.

Rok 2020 bol nakoniec komplikovaný pandemiou SARS-CoV-2. V dôsledku pandémie boli samosprávy nútené vynaložiť dodatočné náklady a utrpeli výpadky výnosov z daní. Mnohé samosprávy umožnili svojim daňovníkom odklad platenia majetkových daní a možnosť ich rozdelenia do splátok.

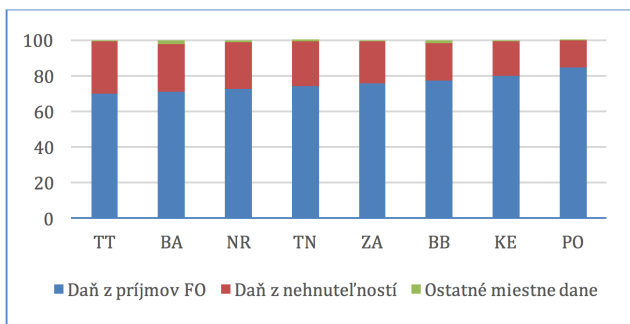
V tejto kapitole sa zvlášť venujeme krajským mestám, ktoré sú sídlom množstva podnikateľských subjektov, domovom pätiny obyvateľov (podľa hlásenia trvalého pobytu) a miestom dochádzky za prácou mnohých ďalších obyvateľov. To kladie zvýšené nároky na objem a kvalitu poskytovaných statkov a služieb a na budovanie infraštruktúry.

Majetkové dane majú v krajských mestách významné postavenie a ich podiel na celkových daňových výnosoch tvoril v roku 2020 v priemere 23 percent, pričom rozdiely medzi mestami boli veľké – od 15 percent v Prešove po takmer 30 percent v Trnave (Graf 3). Výnosy sú priamo previazané s objemom priemyselnej výroby a počtom aktívnych podnikateľských subjektov na území mesta.

²⁶ Ministerstvo financií (2020), s. 21-22: „Majetkové dane z nehnuteľností sú mimoriadne efektívne a ak sú naviazané na trhovú hodnotu tak aj značne spravodlivé. Míľnik: 1/2022 efektívne zavedenie hodnotového zdaňovania nehnuteľností.“

²⁷ Zmeny, ktoré ovplyvnili výnosy samospráv, vychádzali napr. z Rozpočtu verejnej správy na roky 2020-2022, vid' Ministerstvo financií (2019).

Graf 3. Podiel jednotlivých daní na celkových daňových výnosov krajských miest v roku 2020



Poznámka: do daňových výnosov miest Bratislava a Košice sú započítané aj výnosy ich mestských častí. Kategória ostatné miestne dane zahŕňa daňové výnosy za všetky zavedené miestne dane, okrem výnosov dane z nehnuteľností.

Prameň: spracované podľa záverečných účtov krajských miest a mestských častí Bratislavy za rok 2020

Najvyšší podiel na výnose dane z nehnuteľností tvorí daň zo stavieb, v priemere 80 percent, ktorá sa pohybuje od 73 percent v Bratislave až po 87 percent v Nitre. K najvyšším medziročným nárastom daňových sadzieb dane zo stavieb došlo v meste Košice, o 160 percent pre prvé daňové pásmo, o 150 percent pre druhé a o 168 percent pre tretie daňové pásmo. Najnižší priemerný nárast daňových sadzieb bol v mestách Prešov a Nitra, o 25 percent.

V kategórii stavieb určených na bývanie výrazne vzrástli daňové sadzby v meste Košice, o 150 percent, 258 percent, resp. 240 percent v prvej až tretej daňovej kategórii, v Trnave, o 186 percent a v Žiline, o 150 percent. Vo všetkých krajských mestách s výnimkou Nitry a Prešova došlo k nárastu daňového bremena vo väčšej miere u obyvateľov ako u podnikateľských subjektov - v Nitre došlo k najvyššiemu rastu daňových sadzieb v skupine priemyselných stavieb a v Prešove sa prijal rovnomerný rast daňových sadzieb v rámci všetkých skupín stavieb.

Niektoré krajské mestá pristúpili k úprave daňových sadzieb dane zo stavieb aj smerom nadol, čo sa týkalo predovšetkým príplatku za podlažie. V meste Žilina došlo k jeho úplnému odstráneniu pre všetky skupiny stavieb, v Banskej Bystrici sa znížil o 55 percent a v Trnave o 38 percent.

Druhú najvýnosnejšiu časť dane z nehnuteľností – v priemere 11 percent – tvorila daň z bytov a nebytových priestorov v bytovom dome. Výnos sa líšil od 7 percent v Nitre po 17 percent v Košiciach. Nárast podielu týchto výnosov bol spôsobený výrazným rastom daňových sadzieb, ktoré vzrástli vo všetkých krajských mestách. K najvyšším nárastom došlo v mestách Košice, Trnava a Žilina, kde sa sadzby zvýšili od 150 percent až po takmer 190 percent. V prípade Košíc (druhá daňová kategória) tak vzrástla daňová povinnosť pri 3-izbovom byte s výmerou 80 m² z 27 € v roku 2019 na 76 € v roku 2020, v Trnave z 28 € na 80 € a v Žiline zo 16 € na 40 €.

Najnižšie výnosy sú generované z dane z pozemkov, od 6 percent v meste Nitra až po 12 percent v Trnave, ktorá zvyšovala daňové sadzby v najvyššej miere. Priemerný nárast sadzieb dane z pozemkov bol v rozmedzí od 24 percent v Prešove až po 108 percent v Trnave. Nitra ako jediné krajské mesto ponechala sadzby dane z pozemkov na nezmenenej úrovni. Žilina prijala rovnomerné zvýšenie sadzieb v rámci všetkých skupín pozemkov, o 56 percent (v prípade stavebných pozemkov ide spomedzi krajských miest o najvyšší nárast).

Najvýraznejšie zmeny v zdaňovaní majetku sa v roku 2020 dotkli daňovníkov hlavného mesta, ktoré prešlo na nový systém určovania daňových pásiem a zatriedovania katastrálnych území. V pôvodnej daňovej schéme bolo 17 bratislavských mestských častí začlenených do troch daňových pásiem. Od roku 2020 sa na účely výpočtu dane z nehnuteľností vychádza z 20 katastrálnych území (pribudli katastrálne územia Vinohrady, Trnávka a Nivy), ktoré sú zatriedené do štyroch pásiem A až D s diverzifikáciou daňových sadzieb. Nové zatriedenia mestských častí a ich katastrálnych území a zmena daňových sadzieb viedli k výraznému nárastu daňového bremena u fyzických aj právnických osôb všetkých mestských častí.

Správa dane z nehnuteľností je v Bratislave vykonávaná na úrovni mesta, ktoré získané výnosy rozdeľuje v pomere 50:50 medzi vlastný rozpočet a rozpočet mestských častí na základe ich participácie na výnose.

Prostredníctvom výpočtu priemerných daňových sadzieb (Tabuľka 1) sme zatriedili jednotlivé katastrálne územia do štyroch skupín:

1. Šesť najmenších mestských častí – Čunovo, Devín, Jarovce, Rusovce, Záhorská Bystrica a Lamač – a katastrálne územie Nivy, v rámci ktorých došlo k najvyššiemu rastu daňového zaťaženia daňovníkov. Priemerný rast daňových sadzieb sa pohyboval na úrovni 68 percent, čo bolo spôsobené predovšetkým tým, že najmenšie mestské časti boli do roku 2019 súčasťou daňového pásma s najnižšími daňovými sadzbami. V prípade katastrálneho územia Nivy bolo dôvodom rastu sadzieb jeho zatriedenie do pásma s najvyššími daňovými sadzbami.
2. Vajnory, Nové Mesto, Petržalka, Ružinov, Trnávka a Vinohrady, v rámci ktorých došlo k priemernému rastu daňových sadzieb na úrovni 58 percent.
3. Mestské časti Staré Mesto, Dúbravka, Karlova Ves a Rača. V tejto skupine sa zvyšovali daňové sadzby v priemere o 44 percent.
4. Devínska Nová Ves, Podunajské Biskupice a Vrakuňa, kde sa daňové sadzby zvýšili najmenej, v priemere o 36 percent.

Tabuľka 1. Medziročný rast priemerných daňových sadzieb v hlavnom meste

Rok 2020	Rok 2019 pásmo	Katastrálne územie	Daň zo stavieb	Daň z pozemkov	Daň z bytov a nebytových priestorov
B	I.	Čunovo	89,10	24,74	89,74
B	I.	Devín	89,10	24,74	89,74
A	II.	Devínska Nová Ves	46,88	10,39	50,23
B	II.	Dúbravka	55,67	19,17	55,79
B	I.	Jarovce	89,10	24,74	89,74
B	II.	Karlova Ves	55,67	19,17	55,79
B	I.	Lamač	89,10	24,74	89,74
D	II.	Nivy	75,61	36,68	90,38
C	II.	Nové Mesto	70,87	29,50	73,09
C	II.	Petržalka	70,87	29,50	73,09
A	II.	Podunajské Biskupice	46,88	10,39	50,23
B	II.	Rača	55,67	19,17	55,79
B	I.	Rusovce	89,10	24,74	89,74
C	II.	Ružinov	70,87	29,50	73,09
D	III.	Staré Mesto	55,20	25,69	52,17
C	II.	Trnávka	70,87	29,50	73,09
A	I.	Vajnory	77,84	15,61	81,41
C	II.	Vinohrady	70,87	29,50	73,09
A	II.	Vrakuňa	46,88	10,39	50,23
B	I.	Záhorská Bystrica	89,10	24,74	89,74

Prameň: spracované podľa VZN hlavného mesta SR Bratislavy č. 12/2014 o dani z nehnuteľností v znení VZN č. 7/2016 a VZN hlavného mesta SR Bratislavy č. 13/2019 o dani z nehnuteľností

V nadväznosti na zvýšenie daňového bremena, niektoré samosprávy zohľadnili sociálny aspekt zdaňovania majetku a rozšírili možnosti a podmienky zníženia daňovej povinnosti u vybraných daňovníkov.

Vo väčšine krajských miest majú nárok na zníženie dane z pozemkov staršie fyzické osoby od stanovenej vekovej hranice, ktorá sa líši v závislosti od príslušného všeobecne záväzného nariadenia samosprávy. Hlavné mesto túto vekovú hranicu od roku 2020 znížilo z pôvodných 70 rokov na 65. Krajské mestá Banská Bystrica a Žilina neumožňujú zníženie daňovej povinnosti dane z pozemkov z titulu veku vôbec. V Nitre majú zase nárok na úľavu na dani z pozemkov z titulu veku iba osamelé žijúci daňovníci.

V prípade fyzických osôb v hmotnej núdzi je možné zníženie dane z pozemkov iba v troch krajských mestách – v Košiciach, Trnave a v Prešove, pričom zdravotne ťažko postihnuté osoby nemajú nárok na zníženie dane z pozemkov v žiadnom z krajských

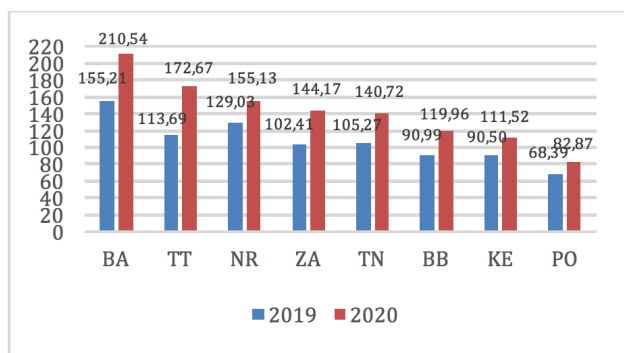
miest. Možnosť zníženia dane sa automaticky netýka všetkých pozemkov, ktoré majú fyzické osoby vo vlastníctve pre osobnú potrebu. V Bratislave a v Trnave sú z tejto úľavy vyňaté stavebné pozemky a v Trenčíne sa možnosť zníženia dane vzťahuje iba na pozemky zapísané v katastri nehnuteľností ako záhrady.

Nárok na zníženie daňovej povinnosti umožňujú samosprávy aj v prípade stavieb určených na bývanie a bytov vo vlastníctve vybraných fyzických osôb, ktoré slúžia na ich trvalé bývanie. V skupine fyzických osôb v dôchodkovom veku došlo k zvýšeniu takejto úľavy na dani v Košiciach (z 30 percent na 50 percent) a v Trnave (z 50 percent na 75 percent), čo sú mestá, ktoré zvyšovali daňové sadzby dane z nehnuteľností v najväčšej miere. Mesto Žilina je jediné z krajských miest, ktoré poskytuje úľavu na dani zo stavieb na bývanie a bytov iba pre kategóriu fyzických osôb so zdravotným postihnutím. K medziročnej zmene úľavy pre zdravotne postihnuté osoby došlo iba v Banskej Bystrici, ktorá do roku 2019 pre túto kategóriu daňovníkov neposkytovala žiadnu možnosť zníženia dane. Banská Bystrica tiež zaviedla možnosť daňovej úľavy pre fyzické osoby v hmotnej núdzi. Táto skupina daňovníkov má možnosť zníženia svojho daňového bremena pri nehnuteľnostiach určených na bývanie aj v mestách Košice, Trnava a Prešov.

9.6 Chudobnejší majú nižšie výnosy

Menej rozvinuté krajské mestá s vyššou mierou nezamestnanosti a nedostatočne rozvinutým priemyslom a podnikateľskými aktivitami na východe Slovenska dosahujú aj nízke výnosy z majetkových daní. Nedostatok zdrojov v rozpočtoch samospráv potom spätne negatívne vplýva na ich rozvoj, budovanie infraštruktúry a vytváranie vhodných predpokladov pre rast zamestnanosti a napĺňanie potrieb obyvateľov (Graf 4).

Graf 4 Medziročné porovnanie výnosu dane z nehnuteľností v prepočte na obyvateľa v eur



Prameň: spracované podľa záverečných účtov krajských miest a mestských častí Bratislavy za roky 2019 a 2020

Regionálne disparity v zdaňovaní majetku v krajských mestách korelujú s ekonomickou výkonnosťou regiónov vyjadrenou objemom hrubého domáceho produktu na jedného obyvateľa (Tabuľka 2).

Tabuľka 2: Výnos dane z nehnuteľností v krajských mestách a regionálny HDP na obyvateľa

Krajské mesto	Výnos dane z nehnuteľností v € na obyvateľa		zmena výnosu 2020 /2019 v %	Regionálny HDP v roku 2019, v € na obyvateľa
	rok 2019	rok 2020		
BA	155,2	210,5	35,64	39 704
TT	113,7	172,7	51,87	19 207
NR	129,0	155,1	20,22	14 721
ZA	102,4	144,2	40,77	15 415
TN	105,3	140,7	33,68	13 858
BB	91,0	120,0	31,84	12 648
KE	90,5	111,5	23,23	13 747
PO	68,4	82,9	21,17	10 604

Prameň: spracované podľa záverečných účtov krajských miest a mestských častí Bratislavy za roky 2019 a 2020 a údajov Štatistického úradu SR

Zvýšenie výnosov v súlade so súčasným systémom zdaňovania nehnuteľností je možné prostredníctvom zvyšovania daňových sadzieb, vytváraním pásiem a „zón“ s rozdielnymi daňovými sadzbami a ich diferenciáciou v rámci rôznych skupín majetku a účelu jeho využitia. Legislatívna regulácia čiastočne limituje obce v zvyšovaní daňových sadzieb a určuje pozemky, stavby a byty a nebytové priestory, ktoré sú od dane z nehnuteľností oslobodené. Vzhľadom na to, že rozhodujúci zdroj financovania obcí tvorí podielová daň, obce nie sú dostatočne motivované k rastu výnosov z majetkových daní. Zvyšovanie dane z nehnuteľností je zo strany daňovníkov vnímané veľmi citlivo a dochádza k nemu aj v závislosti od politického cyklu na miestnej úrovni.

Neochota daňovníkov platiť vyššie miestne dane pramení aj z nedôvery v ich efektívne vynakladanie zo strany samospráv a nízkej informovanosti o ich alokácii. Rezervy vidíme v oblasti zohľadňovania ekonomickej situácie daňovníka prostredníctvom úľav na dani, najmä v prípade fyzických osôb v hmotnej núdzi a zdravotne ťažko postihnutých.

Potenciál v raste daňových výnosov vidíme v efektívnejšom výbere daní, napríklad využitím možnosti zverejňovania daňových dlžníkov a vymáhania nedoplatkov prostredníctvom systému elektronických daňových exekúcií (po vzore hlavného mesta, ktoré ho zaviedlo v roku 2019). Zároveň by mala neustále prebiehať vyhľadávacia činnosť zameraná na stavebné povolenia a kolaudačné rozhodnutia v spolupráci so stavebným úradom a zabezpečovať kontroly aj podľa výpisov z katastra nehnuteľností, na základe ktorých sú zasielané výzvy na podanie daňového priznania daňovníkom, ktorí ho ešte nepodali. Uvedenými činnosťami sa dosiahne výnos z potenciálne nepriznaných nehnuteľností. Elektronizácia realizovaných opatrení a dostupnosť potrebných dát v digitálnej podobe v reálnom čase by tiež prispeli k rastu efektívnosti vo výbere daní z nehnuteľností.

9.7 Záver

Duálny model fungovania verejnej správy predpokladá existenciu samostatnej, finančne nezávislej samosprávnej úrovne. V súčasnosti nastavený systém financovania samospráv je založený na ich závislosti od primárneho finančného zdroja vybraného a prerozdeľovaného na centrálnej úrovni, ktorý podlieha výkyvom v rámci ekonomických cyklov. Podstatu fiškálnej decentralizácie vnímame v naplnení daňových právomocí samospráv, ktoré môžu uplatniť v prípade miestnych daní. Z nich rozpočtovo najvýnosnejšiu predstavuje daň z nehnuteľností, ktorá slúži nielen ako dôležitý zdroj príjmov, ale aj ako nástroj podpory miestnej ekonomiky. Ako ukazujú medzinárodné porovnanie, jej využívanie je nedostatočné.

Obec, ako správca dane, môže ovplyvniť výšku dosiahnutých výnosov dane z nehnuteľností prostredníctvom zmien v daňových sadzbách v rámci rozpätia, ktoré mu umožňuje zákon zotrvávajúci na výmere nehnuteľností a nie odhade ich trhovej hodnoty.

Vládne reformné plány obsahujú cieľ zmeniť súčasný systém zdaňovania majetku na hodnotový, založený na trhovej cene, ktorý je považovaný za spravodlivejší a efektívnejší. S tým je však spojená potreba modernizácie katastrov a vytvorenie cenových máp, čo môže trvať aj kvôli pandémie dlhšie, než je predpoklad.

Zdá sa, že vládne plány sú piliš ambiciózne a samosprávy tak budú musieť naďalej využívať súčasný systém zdaňovania a jeho možnosti tak, ako ukázali v roku 2019. Samosprávy by sa mali zamerať na zvýšenie efektívnosti výberu daní a postupné zvyšovanie daňových sadzieb dane z nehnuteľností za účelom získania zdrojov na svoj rozvoj a financovanie potrieb.

Ďalší výskum by sa mal zamerať predovšetkým na analýzu zdaňovania majetku v krajinách EÚ, ktorých výnosy dosahujú nadpriemerné hodnoty a krajín s úspešne implementovaným hodnotovým modelom zdaňovania nehnuteľností.

9.8 Zoznam použitej literatúry

- Blöchliger, H. (2015), *Reforming the Tax on Immovable Property: Taking Care of the Unloved Economics Department*. OECD Publishing. Working Paper No. 1205.
- Braid, R. M. (2013), *State and local tax competition in a spatial model with sales taxes and residential property taxes*. *Journal of Urban Economics*, 75, 57-67.
- European Commission (2020), *Taxation trends in the European Union*.
- Ministerstvo financií (2014), *Národný program reforiem 2014*.
- Ministerstvo financií (2019), *Rozpočet verejnej správy na roky 2020-2022*.
- Ministerstvo financií (2020), *Moderné a úspešné Slovensko*.
- Ministerstvo financií (2021), *Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za roky 2012 až 2020*.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- Nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy v znení neskorších predpisov.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Tiebout, CH. M. (1956). *A Pure Theory of Local Expenditures*. *Journal of Political Economy*, 64 (5), 416-424.
- Všeobecne záväzné nariadenia krajských miest SR: Trnava č. 408/2019 a č. 529/2019, Bratislava č. 12/2014, č. 7/2016 a č. 13/2019, Banská Bystrica č. 11/2015 a č. 16/2019, Nitra č. 10/2014 (v znení dodatku č. 2/1.11.2019), Košice č. 132 v znení uznesenia č. 5/2014 a č. 325/2019, Prešov č. 12/2015 a č. 17/2019, Trenčín č. 14/2013 a č. 37/2019, Žilina č. 17/2014 a č. 20/2019.
- Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.
- Záverečné účty krajských miest a hlavného mesta za roky 2019 a 2020: Bratislava, Banská Bystrica, Košice, Nitra, Prešov, Trnava, Žilina.
- Záverečné účty mestských častí Bratislavy za roky 2019 a 2020: Bratislava-Čunovo, Bratislava-Devín, Bratislava-Devínska Nová Ves, Bratislava-Dúbravka, Bratislava-Jarovce, Bratislava-Karlova Ves, Bratislava-Lamač, Bratislava-Nové Mesto, Bratislava-Petržalka, Bratislava-Podunajské Biskupice, Bratislava-Rača, Bratislava-Rusovce, Bratislava-Ružinov, Bratislava-Staré Mesto, Bratislava-Vajnory, Bratislava-Vrakuňa, Bratislava-Záhorská Bystrica.