

Materiál na rokovanie  
Mestského zastupiteľstva  
hlavného mesta SR Bratislavy  
dňa **27.10.2011**

**Analýza dopadov návrhu Zákona o rozpočtovom určení výnosu niektorých daní  
územnej samospráve na Hlavné mesto SR Bratislavu**

---

**Predkladateľ:**

Milan Ftáčnik  
primátor

**Materiál obsahuje:**

1. Návrh uznesenia
2. Dôvodová správa
3. Materiál

**Zodpovedný:**

Milan Ftáčnik  
primátor

**Spracovateľ:**

Ing. Michal Feik  
poradca primátora

## **Návrh uznesenia**

Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy po prerokovaní

### **A. berie na vedomie**

materiál „Analýza dopadov návrhu zákona o rozpočtovom určení výnosu niektorých daní územnej samospráve na Hlavné mesto SR Bratislavu.“

### **B. konštatuje**

že návrh Zákona o rozpočtovom určení výnosu niektorých daní územnej samospráve je pre Bratislavu veľmi problematický, pretože bude znamenať pre mesto v roku 2012 výpadok príjmov vo výške 13 miliónov eur, čo výrazne negatívne zasiahne hospodárenie hlavného mesta.

### **C. vyzýva**

Národnú radu SR, aby zákon v navrhovanej podobe neschválila a aby poverila vládu SR rokovať so zástupcami samospráv na Slovensku s cieľom nájsť vzájomne prijateľné riešenie financovania samospráv v roku 2012 a nasledujúcich rokoch.

## Dôvodová správa

---

Národná rada SR schválila v prvom čítaní dňa 18.10.2011 Návrh zákona o rozpočtovom určení výnosu niektorých daní územnej samospráve (tzv. daňový mix), navrhovaný s predpokladanou účinnosťou od 1.1.2012. Návrh počíta s tým, že od budúceho roka by mali samosprávy namiesto podielu na dani z príjmov fyzických osôb (DPFO) dostávať 12,97-percentný podiel z mixu daní (z dane z príjmov, dane z pridanej hodnoty a zo spotrebných daní).

Zákon o rozpočtovom určení výnosu niektorých daní územnej samospráve predstavuje aktualizáciu systému fiškálnej decentralizácie, ktorým sa zabezpečuje financovanie originálnych pôsobností územnej samosprávy od roku 2005.

Predložený materiál analyzuje hlavné zámery predkladateľa zákona a dopady na Hlavné mesto SR Bratislavu.

V roku 2011 očakávame v hlavnom meste podiel na dani z príjmu fyzických osôb vo výške 87 miliónov eur. Ak by ostal v platnosti súčasný systém prerozdelenia podielových daní, budúci rok by vzrástli príjmy Bratislave z DPFO podľa odhadu Ministerstva financií SR o 15,5 mil. Eur. Ak vstúpi do platnosti daňový mix v navrhovanej podobe, dynamika sa spomalí a príjmy narastú len o 3%, čo v absolútnych číslach znamená nárast len o 2,5 mil. Eur, čiže 13 mil. Eur bude v rozpočte Bratislavy chýbať. Zároveň vláda SR navrhuje samosprávam daň z predaja a prenájmu majetku, čo bude predstavovať pre mesto v roku 2012 výdavky vo výške 4 až 5 mil. Eur. To by znamenalo v roku 2012 nižšie príjmy pre mesto vo výške 1,5 mil. Eur, čiže o 17 miliónov menej ako mesto predpokladalo pri prácach na rozpočte na rok 2012.

Z uvedených dôvodov sa navrhuje prijatie predloženého uznesenia.

## **Analýza dopadov návrhu Zákona o rozpočtovom určení výnosu niektorých daní územnej samospráve na Hlavné mesto SR Bratislavu**

---

Návrh zákona o rozpočtovom určení výnosu niektorých daní územnej samospráve bol schválený do druhého čítania v NR SR dňa 18.10.2011 s predpokladanou účinnosťou od 01.01.2012.

Zákon o rozpočtovom určení výnosu niektorých daní územnej samospráve predstavuje aktualizáciu systému fiškálnej decentralizácie, ktorým sa zabezpečuje financovanie originálnych pôsobností územnej samosprávy od roku 2005.

Podľa Dôvodovej správy k návrhu zákona sleduje tento návrh nasledovné ciele:

- **Úprava deficitu verejnej správy v roku 2012** prostredníctvom zvýšenia príjmov štátneho rozpočtu v porovnaní s pôvodným nastavením systému. Uvedený návrh napriek tomu znamená medziročné zvýšenie príjmov územnej samosprávy (ÚS) z podielových daní v roku 2012 o 3,0% a zároveň predstavuje nárast príjmov ÚS oproti predkrízovému roku 2007 o 13,9%.
- **Väčšiu spravodlivosť v prerozdelení daní** – zmenou definície základne pre výpočet podielových daní čisto z daní z príjmov fyzických osôb na základné daňové príjmy verejnej správy sa od roku 2013 zabezpečí rovnaký rast príjmov územnej samosprávy z podielových daní ako je rast daňových príjmov štátneho rozpočtu.
- **Väčšiu stabilitu príjmov územnej samosprávy** – väzba príjmov na vývoj celkových daňových príjmov verejnej správy (nie len jednej konkrétnej dane) prináša so sebou vyššiu stabilitu, nakoľko v súčasnosti zmena vo vývoji DPFO (z dôvodu ekonomického vývoja alebo legislatívy) priamo úmerne ovplyvňuje príjmy územnej samosprávy. V novom systéme sa vplyv zmien znižuje, nakoľko váha jednotlivých daní je nižšia.

Východiskom pri kvantifikácii nového modelu fiškálnej decentralizácie podľa zákona má byť úprava príjmov územnej samosprávy z dôvodu nutnej fiškálnej konsolidácie tak, aby rast jej príjmov z podielových daní dosiahol v roku 2012 medziročný nárast o 3%.

Nadväzne na východiskovú kvantifikáciu sa určilo percento príjmov územnej samosprávy z nových podielových daní tak, aby v roku 2012 tento výnos (vrátane zúčtovania za rok 2011) predstavoval 1 637 mil. eur (to sú mestá a obce a spolu s nimi aj samosprávne kraje) a uvedené percento sa aplikovalo na ďalšie roky.

Podiel územnej samosprávy na celkových príjmoch verejnej správy bol takto stanovený na úrovni **12,97%, z toho obce 9,72% a VÚC 3,25 %**. Zákon neuvažuje do ďalších rokov s ponechaním mechanizmu marcového zúčtovania.

Nastavením nového mechanizmu podielových daní sa má docieľiť, že od roku 2013 už budú príjmy z podielových daní územnej samosprávy rásť rovnakým tempom ako daňové príjmy štátneho rozpočtu. Mierny rozdiel v jednotlivých rokoch bude spôsobený mesačným posunom prevodu daní samospráve. Z uvedeného dôvodu sa kumulatívny rast podielových daní ÚS a ŠR priebežne vyrovnáva. V roku 2014 sa očakáva rast daňových príjmov z podielových daní územnej samosprávy oproti roku 2012 na úrovni 16,5% a rast daňových príjmov štátneho rozpočtu približne 15,6%.

Skutočné príjmy územnej samosprávy z DPFO do roku 2011 a navrhované príjmy z podielových daní v rokoch 2012 – 2014 sú nasledovné:

<b>Daňové príjmy ÚS a ŠR – návrh podielu ÚS na úrovni 12,97% (hotovostný princíp, so sankciami, v mil. eur)</b>											
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011E	2012F	2013F	2014F
1	Daňové príjmy ÚS (len DPFO)*	1 179	1 336	1 437	1 709	1 610	1 328	1 589	1 637	1 796	1 907
	rast y-o-y (v %)		13,4	7,5	19,0	-5,8	-17,5	19,6	3,0	9,7	6,2
	rast od roku 2005 (v %)		13,4	21,9	45,0	36,6	12,7	34,8	38,9*	52,4	61,8
2	Daňové príjmy ŠR**	7 388	7 843	8 572	9 024	8 024	7 962	8 847	9 649	10 482	11 156
	rast y-o-y (v %)		6,2	9,3	5,3	-11,1	-0,8	11,1	9,1	8,6	6,4
	rast od roku 2005 (v %)		6,2	16,0	22,1	8,6	7,8	19,8	30,6	41,9	51,0
3	CPI v (%)	2,7	4,5	2,8	4,6	1,6	1,0	4,1	3,5	3,5	3,7
	rast od roku 2005 (v %)		4,5	7,4	12,4	14,2	15,3	20,0	24,2	28,6	33,3

\*v roku 2005 bola časť nároku vo výške 60,3 mil. Eur zadržaná na mimorozpočtovom účte a do obcí a VÚC bola odoslaná až v roku 2006

\* po zohľadnení legislatívou určených nových úloh v oblasti neštátneho školstva (27,8 mil. eur) rast daňových príjmov ÚS predstavuje 36,5%

Zdroj: IFP

\*\* bez emisnej dane a vplyvu daňovo-odvodovej reformy

\*\*\* ak by sa rast podielových daní ÚS v jednotlivých rokoch vyvíjal rovnako ako daňové príjmy ŠR, ÚS by získala na daniach za celé obdobie menej o 982 mil. Eur v porovnaní so skutočnosťou.

Zdroj: Ministerstvo financií SR

## Finančná situácia hlavného mesta SR Bratislavy

Dlhodobé zadĺženie Bratislavy z minulých volebných období predstavuje 123 mil. Eur úverov, z čoho zhruba polovica je splatná v roku 2011. Ďalej má Dopravný podnik Bratislava osemročný úver 49 mil. Eur na nákup nových autobusov, na splácanie ktorého prispieva mesto. Ďalších zhruba 50 mil. Eur sú nezaplatené faktúry mesta v súvislosti s rekonštrukciou Zimného štadióna O. Nepelu, Starej radnice apod., ktoré boli reštrukturalizované pomocou bankových inštitúcií. To je spolu zadĺženie vo výške viac ako 222 mil. Eur. Každý rok tohto volebného obdobia potrebuje mesto zaplatiť 17 až 19 mil. Eur ako splátku týchto dlhov a ďalšie zdroje potrebuje na to, aby zabezpečilo zdroje na rozvojové projekty mesta.

Na riešenie tejto situácie schválilo mestské zastupiteľstvo v marci 2011 návrh rozpočtu na rok 2011, ktorý bol zostavený tak, že v bežnom rozpočte počítal s prebytkom vo výške 4 mil. Eur, ktorý má byť použitý na splácanie dlhov. Druhým zdrojom na splácanie mali byť výnosy z predaja majetku vo výške 14 mil. Eur. Keďže poslanci mestského zastupiteľstva neodsúhlasili dosť majetku na predaj v rozpočtom očakávanej výške, muselo vedenie mesta predložiť v septembri mestskému zastupiteľstvu na schválenie návrh na ďalšie škrtky v rozpočte vo výške 5,5 mil. Eur, pričom aj tento nový prebytok bude slúžiť na splácanie starých dlhov.

Súčasťou rozpočtu na rok 2011 bol aj výhľadový rozpočet na roky 2012 a 2013, ktorého cieľom bolo konsolidovať mestské financie splácaním starých dlhov a zabezpečením zdrojov na rozvoj mesta. Pri schvaľovaní rozpočtu na roky 2011-2013 mesto očakávalo, že budú platiť doterajšie pravidlá pri rozdeľovaní podielových daní, ale ministerstvo financií prišlo v auguste 2011 s návrhom zmeny pravidiel financovania samospráv, čo môže mať vážny dopad na finančnú stabilitu Bratislavy.

Týmto návrhom zmeny rieši ministerstvo financií najmä chýbajúce peniaze v rozpočte štátu a prenáša bez prípravy záťaž na samosprávu. Nie je to systémové vylepšenie fiškálnej

decentralizácie, pretože ministerstvo financií nepostupovalo podľa uznesenia vlády SR zo 6. apríla 2011, podľa ktorého sa mala najprv spracovať inventarizácia všetkých kompetencií obcí, po posúdení efektívnosti ich vykonávania vykonať ich úprava a až následne pripraviť návrh zmien financovania samosprávy.

Aj Bratislava si postavila svoj konsolidačný program na trojročnom výhľade v súlade s doteraz platnými pravidlami financovania. Predstavitelia mesta pri rokovaní s ministerstvom financií v rámci Únie miest Slovenska tlmočili stanovisko, že Bratislava nie je proti daňovému mixu ako takému, len si myslí, že ak sa má zaviesť, tak najskôr o dva roky po zrelej príprave. Daňový mix funguje v Českej republike a podľa vyjadrení predstaviteľov samosprávy preukázal väčšiu stabilitu počas krízy ako DPFO. Ak sa mix zavedie už v roku 2012, výrazne sa to dotkne Bratislava najmä z hľadiska jej zadlženosti a zabezpečenia zdrojov na rozvoj mesta.

### **Predpokladané dopady na Bratislavu**

V roku 2011 očakáva Bratislava podiel na daní z príjmu fyzických osôb vo výške 87 miliónov eur. Ak by ostal v platnosti súčasný systém prerozdelenia, podľa prognózy ministerstva financií by na budúci rok **vzrástli príjmy Bratislave o 15,5 mil. Eur**. Keď vstúpi do platnosti daňový mix, dynamika sa spomalí a **príjmy narastú len o 3%**, čo v absolútnych číslach znamená nárast len o 2,5 mil. Eur, čiže mestu bude 13 mil. Eur v rozpočte chýbať. Zároveň vláda SR zaviedla povinnosť platiť daň z predaja a prenájmu majetku aj pre samosprávy, čo bude predstavovať pre mesto výdavky v roku 2012 vo výške 4 až 5 mil. Eur. Takže v skutočnosti namiesto rastu bude mať Bratislava výpadok príjmov v roku 2012 vo výške 1,5 mil. Eur, čiže **o 17 miliónov menej** ako sa predpokladalo pri príprave rozpočtu na rok 2012.

Ak vstúpi do platnosti tzv. daňový mix, mestu bude musieť alebo zvýšiť miestne dane alebo ešte výraznejšie začať obmedzovať služby občanom. Hlavné mesto už dnes šetrí na výdavkoch 25% oproti roku 2010, čiže ozdravuje mestské financie vysokým tempom. Ďalšie škrtenie výdavkov mesta by znamenalo priame ohrozenie základných funkcií mesta. Nehovoriac o tom, že Bratislava si okrem poskytovania služieb občanom plní aj funkcie hlavného mesta, ktoré v rozpočte zo štátu vôbec nie sú zohľadnené. Ministerstvo financií svojím návrhom ohrozuje aj plnenie týchto funkcií.

### **Dopady a ohlasy na Slovensku**

Združenie miest a obcí Slovenska – k problematike financovania samospráv bol zvolaný mimoriadny snem ZMOS na 24.10.2011. V doterajších stanoviskách ZMOS uvádza, že cieľom navrhovaného zákona nie je systémové riešenie financovania obcí vyvolané obrovským nárastom ich kompetencií, ani proklamované zvýšenie spravodlivosti rozdeľovania daní a posilnenie stability príjmov obcí, ale len presun finančných prostriedkov z miest, obcí a od ich obyvateľov na krytie zvýšených výdavkov štátneho rozpočtu. Navrhované zníženie daňových príjmov miest a obcí od ich obyvateľov v objeme 643 mil. eur v rokoch 2012 – 2014 bude mať vážny dopad na výkon Ústavou SR garantovaných základných práv obyvateľov ako je zabezpečenie bezpečnosti, ochrana životného prostredia, dopravná dostupnosť, rozvoj miestnej infraštruktúry a pod.. ZMOS chápe potrebu konsolidácie verejných financií a realizáciu reforiem, potrebné opatrenia však nemôžu byť

prijímané na úkor paralyzovania základných práv obyvateľov miest a obcí a z uvedených dôvodov ZMOS odmieta predložený návrh zákona a žiada jeho stiahnutie z ďalšieho legislatívneho procesu.

Predloženým zákonom sa navrhuje znížiť príjmy obcí z centrálnych daní v roku 2012 o takmer 200 mil. eur a uzákoniť terajšie pretrvávajúce krízové financovanie obcí aj na ďalšie roky. Navrhovaný podiel obcí na výnose mixu daní nezohľadňuje potrebu rastu tohto výnosu v dôsledku zvýšeného rozsahu presunutých kompetencií na obce v rokoch 2005 – 2011, ktoré sa podľa odborníkov na územnú samosprávu zvýšili v tomto období o viac ako 48 %. Návrh zákona je tak v rozpore s Programovým vyhlásením vlády SR a uznesením vlády SR č. 232 zo dňa 6. apríla 2011, podľa ktorých sa má najprv spracovať inventarizácia všetkých kompetencií obcí, po posúdení efektívnosti ich vykonávania vykonať ich úprava a až následne pripraviť návrh zmien financovania samosprávy. Ku dňu zverejnenia návrhu nie je známa žiadna vládou SR spracovaná inventarizácia a úprava kompetencií obcí, ktoré majú byť od roku 2012 financované.

Návrh na zmenu financovania obcí je predložený nielen bez analýzy finančných potrieb obcí na zabezpečenie ich kompetencií a úloh ale aj bez akejkoľvek diskusie s miestnou územnou samosprávou a bez kvantifikácie dopadu zákona na financovania a ekonomickú stabilitu obcí v nasledujúcich rokoch.

Je pochopiteľná snaha vlády SR o konsolidáciu verejných financií, táto snaha však nemôže byť realizovaná na úkor obyvateľov miest a obcí, ich bezpečnosti, straty Ústavou SR garantovaných základných práv a na úkor obcí, ktoré už na rozdiel od štátu prispeli ku konsolidácii verejných financií radikálnym šetrením v oblasti svojich bežných výdavkov v rokoch 2009 – 2011.

Predsedovia samosprávnych krajov - požiadali vládu, aby stiahla navrhovaný daňový mix, prostredníctvom ktorého majú byť financované. Župani tvrdia, že tento nástroj pripraví kraje a ich obyvateľov o peniaze. Dokonca podľa nich hrozí, že samosprávy budú musieť bojovať o svoju holú existenciu.

Únia miest Slovenska – odmietala návrh daňového mixu. Na zasadnutí prezídia v Kežmarku prijala vyhlásenie, v ktorom sa uvádza, že návrh na zmenu financovania samosprávy bude mať podľa Únie miest Slovenska negatívny dopad na príjmy a fungovanie samosprávy. ÚMS žiada prijatie ďalších zákonov, ktoré by zmiernili dopady zmien daňových zákonov na mestá a obce. Samospráva si uvedomuje spoluzodpovednosť samosprávy za ekonomický rozvoj i dlhovú službu, ale podľa ÚMS je dôležité, aby vláda neprenášala problémy iba na samosprávy.

### **Kompletné znenie návrhu zákona**

po posunutí do druhého čítania v NR SR zo dňa 18.10.

<http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=5&ID=503>