

Vplyv tzv. rodinného balíčka na financovanie samospráv Podklad KRRZ

Zákon č. 232/2022 Z. z. o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ČPT 1028), tzv. rodinný balíček, bol schválený v skrátanom legislatívnom konaní 24. mája 2022. Jeho súčasťou je zvýšenie prídavkov na dieťa a daňového bonusu v dvoch krokoch, od 1. júla 2022 a od 1. januára 2023. K návrhu zákona neprebehlo medzirezortné pripomienkové konanie a nebol ani predmetom verejných odborných diskusií. Po vete prezidentky SR a rozhodnutí Ústavného súdu SR o protiústavnosti časti zákona bol zákon do súčasnej podoby novelizovaný 6. decembra 2022¹.

Predmetom zákona je súbor opatrení cielený na rodiny s deťmi. Ide o zvýšenie prídavku na dieťa a zmenu daňového bonusu na dieťa, finančný príspevok na podporu voľnočasových aktivít detí bol po rozhodnutí ÚS SR vypustený.

Maximálna suma podpory môže v rokoch 2023 a 2024 dosiahnuť 200 eur mesačne na dieťa pri splnení zákonných podmienok (vek dieťaťa nepresahuje 18 rokov a zároveň je príjem rodičov vyšší ako zákonom stanovená úroveň – platí, že s narastajúcim počtom detí je na získanie maximálneho bonusu potrebný aj vyšší príjem).

Navýšenie mesačného prídavku na dieťa zo sumy 25,88 eur (v prvom polroku 2022) na sumu 30 eur (v druhom polroku 2022) a následne na sumu 60 eur (počnúc rokom 2023) priamo neovplyvňuje hospodárenie samospráv. Naopak vyšší daňový bonus znižuje hotovostný výnos dane z príjmov fyzických osôb a tým pádom aj príjem samospráv z podielových daní.

Maximálna mesačná výška daňového bonusu závisí od veku dieťaťa (tabuľka 1). V druhom polroku 2022 prišlo k nárastu z úrovni 23,57 eur, 43,60 eur a 47,14 eur (postupne deti nad pätnásť rokov, deti medzi šiestimi a pätnástimi rokmi, a deti do šiest rokov) na sumy 40 eur až 70 eur (deti nad pätnásť rokov a do pätnásť rokov). V rokoch 2023 a 2024 sa maximálny daňový bonus dočasne navyšuje na 140 eur mesačne pre dieťa do veku 18 rokov.² Od roku 2025 maximálny daňový bonus poklesne na 100 eur (do veku 15 rokov), resp. 50 eur.

Tabuľka 1: Vývoj daňového bonusu podľa veku dieťaťa (maximum v eur mesačne³)

Vek dieťaťa	jan-jún 2022	júl-dec 2022	2023 a 2024	od 2025
do 6 rokov	47,14	70,00	140,00	100,00
od 6 do 15 rokov	43,60			
od 15 do 18 rokov	23,57	40,00	50,00	50,00
nad 18 rokov				

Zdroj: spracovanie KRRZ

Opatrenia majú negatívny vplyv na skutočný hotovostný výnos dane z príjmov fyzických osôb⁴. Tento sa následne na základe kľúča daného Nariadením vlády č. 668/2004 Z. z. rozdeľuje medzi všetky

¹ Výsledná úprava bola realizovaná cez pozmeňujúce návrhy k vládnomu návrhu novely zákona o dani z príjmov a zákona o správe daní (ČPT 1121).

² Ide o náhradu za uvažovaný finančný príspevok na podporu voľnočasových aktivít detí, tzv. krúžkové, z dôvodu neexistencie uceleného systému krúžkov a ich financovania.

³ Tabuľka zobrazuje maximálne výšky daňového bonusu na dieťa. V skutočnosti rodiny 21% detí nezískajú bonus v plnej výške a 7% vôbec nezískajú daňový bonus. Viac tu: <https://www.rrz.sk/narok-na-plny-danovy-bonus-nemaju-rodicia-s-nizkym-prijmom/>

⁴ V tomto materiáli neuvažujeme s efektom na vyšší výnos DPH plynúci do štátneho rozpočtu, ktorý čiastočne tlmí výpadok výnosu DPFO. Napr. v rokoch 2023 a 2024 môže byť dodatočný výnos DPH na úrovni cca 100 mil. eur, v ďalších rokoch približne polovičný.

slovenské obce a VÚC. Legislatívne opatrenie tak nie je dlhodobo financované štátnym rozpočtom (centrálnou vládou), ale jednotlivými samosprávami formou trvalého výpadku výnosu dane z príjmov⁵.

Box 1: Predpoklady kvantifikácie vplyvu navýšeného daňového bonusu

Odhady vplyvu tzv. rodinného balíčka na výšku daňového bonusu sú založené na údajoch z individuálnych daňových priznaní za roky 2021 a 2022 (rok 2023 nie je ešte k dispozícii v plnom rozsahu). Dopady legislatívnych zmien sú odhadnuté modelom SIMTASK, ktorého podkladom je výberové štatistické zisťovanie SILC. Makroekonomické predpoklady vychádzajú z prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy (VpMP) zverejnenej v júni 2024.

V prípade návrhu legislatívnej zmeny sa odporúča aktualizovať dopady daňového bonusu na základe najnovších údajov.

V porovnaní s akruálnym vplyvom opatrenia na schodok verejnej správy v metodike ESA 2010 je časový priebeh dopadu opatrenia na príjmy samospráv mierne oneskorený. Navýšený daňový bonus uplatňovaný v rámci preddavkov zníži príjem samosprávy s oneskorením dvoch mesiacov oproti mesiacu, ktorého sa týka⁶. Zároveň si časť daňovníkov (predovšetkým zamestnanci podávajúcí daňové priznania a živnostníci) uplatňuje daňový bonus až v rámci ročného zúčtovania.

Kompenzácia výpadku príjmov samospráv zo strany vlády oproti scenáru bez prijatia tejto legislatívy bola realizovaná iba pre dodatočné zvýšenie maximálneho daňového bonusu. Samosprávam sa ako kompenzácia v období rokov 2023 a 2024 prerozdeľuje aj časť výnosu dane z príjmov právnických osôb v celkovej sume danej zákonom (326 mil. eur v roku 2023 a 338 mil. eur v roku 2024). Veľkosť kompenzácie v sumárnom pohľade približne zodpovedá dodatočnému výpadku príjmov samospráv, z časového hľadiska je kompenzácia mierne predsunutá pred výpadok príjmov z dôvodu časového oneskorenia popísaného vyššie.

Dopad rodinného balíčka na hospodárenie samospráv je najvýraznejší v roku 2025, kedy zníži príjem z podielových daní o 565 mil. eur. Veľkosť dopadu súvisí predovšetkým s časovým posunutím uplatňovania dočasne navýšeného daňového bonusu ako aj s odznením kompenzácií z výnosu DPPO.

Tabuľka 2: Vplyv rodinného balíčka na príjmy samospráv z podielových daní

v mil. eur (hotovostný princíp)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Vplyv na obce	-46	-109	-308	-396	-267	-256	-247
- Z toho výpadok DPFO	-46	-337	-545	-396	-267	-256	-247
- Z toho kompenzácia DPPO		228	237				
Vplyv na VÚC	-20	-47	-132	-170	-115	-110	-106
- Z toho výpadok DPFO	-20	-144	-234	-170	-115	-110	-106
- Z toho kompenzácia DPPO		98	101				
Vplyv spolu	-66	-156	-441	-565	-382	-366	-353
- Z toho výpadok DPFO	-66	-482	-778	-565	-382	-366	-353
- Z toho kompenzácia DPPO		326	338				
<i>Memorandové položky:</i>							
Akruálny vplyv navýšenia DB na DPFO	-123	-809	-753	-391	-373	-359	-347
Scenár trvalého navýšenia DB na 140 eur	-66	-156	-441	-753	-747	-735	-727

Zdroj: prepočty KRRZ

⁵ Pre získanie uceleného pohľadu na vývoj príjmov samospráv by bolo vhodné posúdiť aj dynamiku rastu DPFO pred a po zavedení opatrenia tak, aby bolo možné zhodnotiť vývoj príjmov samospráv na dlhšom časovom horizonte a v kontexte dynamiky vývoja daňových príjmov celej verejnej správy. Zároveň je nutné v tomto kontexte posúdiť a vyhodnotiť objektívne potreby samospráv pri financovaní ich kompetencií (pozri Box 2).

⁶ Na ilustráciu použijeme začiatok platnosti rodinného balíčka. Prvé navýšenie daňového bonusu pre mesiac júl 2022 sa v nižších preddavkoch daní z príjmov ukázalo v auguste 2022. Postúpenie podielových daní do rozpočtu samospráv je realizované s mesačným posunom, tým pádom boli príjmy samospráv prvýkrát ovplyvnené v septembri 2022.

Negatívny vplyv opatrenia na saldo verejnej správy ako aj na príjmy samospráv postupne v čase slabne. Je to spôsobené tým, že nová legislatíva určuje maximá daňového bonusu ako pevné sumy uvedené v eurách, pričom pôvodná legislatíva obsahovala naviazanie daňového bonusu na rast životného minima, čo zabezpečovalo jeho (nízku) valorizáciu.

V prípade, ak by došlo k legislatívnej úprave, ktorá by zachovala úroveň a podmienky nároku na daňový bonus na úrovni roka 2024 aj pre nasledujúce roky, dodatočný negatívny vplyv na rozpočty samospráv by sa pohyboval na úrovni 188 mil. eur v roku 2025 a s výraznejším rastom na úroveň cca 370 mil. eur od roku 2026 (kvôli časovému posunu).

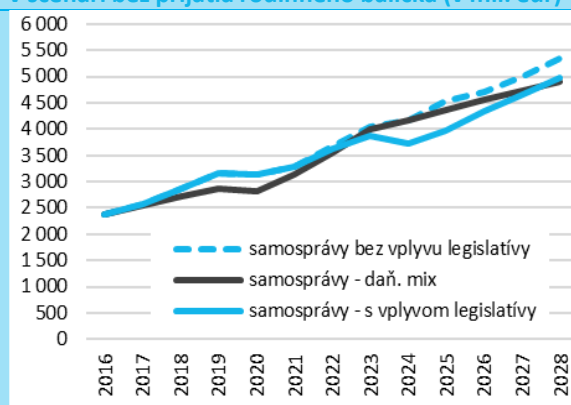
Box 2: Porovnanie vývoja podielových daní so scenárom s daňovým mixom

Pre vytvorenie si názoru o dopade opatrení na hospodárenie samospráv je vhodné posúdiť aj dynamiku rastu DPFO v kontexte dynamiky vývoja daňových príjmov verejného rozpočtu, a teda, či príjmy samospráv rástli alebo budú rásť rýchlejšie/pomalšie ako by sa vyvíjali ich daňové príjmy, ak by neboli naviazané len na DPFO ale na mix daní.

Od roku 2016 príjmy samospráv z daní z príjmov fyzických osôb rástli **rýchlejšie** ako zvyšné príjmy centrálnej vlády. Daň z príjmov fyzických osôb je hlavným príjmom samosprávy, v prípade VÚC jediným daňovým príjmom. Z hľadiska nasmerovania diskusie o tom, či toto nastavenie je primerané potrebám samospráv vychádzame z rozhodnutia vlády z 10.6.2015⁷, ktorým boli upravené podiely prerozdelenia DPFO medzi štátnym rozpočtom, obcami a VÚC s odôvodnením: „Týmto zvýšením podielov na výnose dane z príjmov fyzických osôb sa od roku 2016 posilnia vlastné daňové príjmy obcí a vyšších územných celkov s pozitívnym dopadom na plnenie ich úloh nielen v oblasti základnej prevádzky, ale aj v oblasti budovania potrebnej infraštruktúry s prioritou skvalitňovania služieb občanom.“ Ak by sme prijali predpoklad, že v čase posledného prenavstavenia financovania boli kompetencie samospráv férovo prefinancované a nepribudlo veľa „drahých“ kompetencií⁸, rozdiel nárastu daňových príjmov medzi samosprávou a centrálnou vládou poskytuje indikatívne porovnanie vývoja zdrojov financovania samospráv oproti celej verejnej správe.

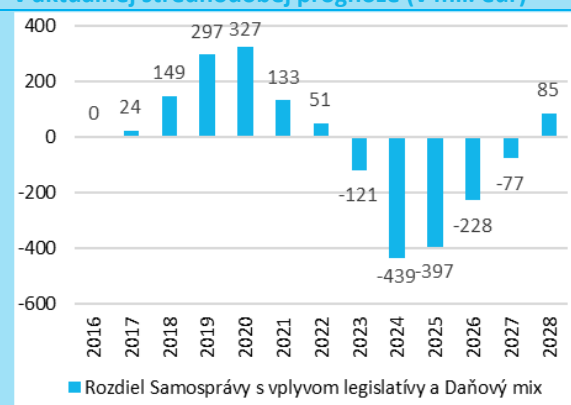
Daňový mix použitý v prepočtoch RRZ je zostavený z celkovej výšky aktuálnych daňových príjmov VS posudzovaných Výborom pre daňové prognózy (t.j. bez sociálnych a zdravotných odvodov), z ktorých je odrátaný výnos miestnych daní a daňové príjmy Environmentálneho fondu a RTVS⁹.

Graf 1: Vývoj daňových príjmov oproti roku 2016 v scenári bez prijatia rodinného balíčka (v mil. eur)



Zdroj: MF SR (VpDP), odhad a prepočet RRZ

Graf 2: Vývoj daňových príjmov oproti roku 2016 v aktuálnej strednodobej prognóze (v mil. eur)



Zdroj: MF SR (VpDP), odhad a prepočet RRZ

⁷ <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/12015/1>

⁸ Obciam pribúdali povinnosti s dopadom na ich rozpočet aj po roku 2015, napr. novelami zákona o odpadoch postupne od roku 2016, novelou zákona o pozemných komunikáciách (chodníková novela) od roku 2018 alebo novelou školského zákona od roku 2023. Vyčíslenie týchto dodatočných nákladov je však nad rámec tohto materiálu.

⁹ Definícia daňového mixu ako novej alternatívy nie je ustálená, ide o technický predpoklad RRZ pre účely ilustrácie dopadov a nemožno ho považovať za návrh RRZ.

Príjmy samospráv z dane z príjmov fyzických osôb rástli rýchlejšie ako príjmy centrálnej vlády od roku 2016 do roku 2020. Napríklad v roku 2019 tak samosprávy dostali o 297 mil. eur viac a v roku 2020 o 327 mil. eur. viac ako by mali, keby boli financované daňovým mixom – pozri Graf č.2. Po roku 2020 sa zrýchlil rast daňového mixu, čoho výsledkom je dočasné znížovanie „výhody“ dane z príjmov fyzických osôb medzi rokmi 2021 a 2024 aj bez prijatia rodinného balíčka. Nad rámec toho navýšený daňový bonus výrazným spôsobom znížil príjem poukázaný z DPFO, výpadok oproti daňovému mixu sa do plusovej hodnoty 85 mil. eur zmení až v roku 2028. V rokoch 2023 a 2024 výpočet s legislatívou (graf 2) zohľadňuje kompenzáciu opatrení transferom z DPPO v rámci príjmov samospráv. V rokoch 2024 a 2025 tak samosprávy kvôli zmene legislatívy budú zaostávať za financovaním z daňového mixu o 439 mil. eur a 397 mil. eur.

Uvedené prepočty možno považovať za aktualizáciu analýzy zahrnutej do Stanoviska RRZ pripraveného v nadväznosti na požiadavku Kancelárie prezidenta SR v júni 2022¹⁰. V porovnaní s predchádzajúcimi výsledkami prišlo v aktuálnej analýze k zníženiu rozdielov medzi tempom rastu dane z príjmov a daňového mixu z dôvodu dynamickejšieho rastu výnosov niektorých daní oproti predchádzajúcim predpokladom (najmä DPH a DPPO). Boli tiež aktualizované dopady zavedenia rodinného balíčka na základe výslednej legislatívnej podoby opatrenia, aktuálne odhadované negatívne dopady na príjmy samospráv sú miernejšie v porovnaní s prvotnými odhadmi¹¹. Zároveň je nutné v tomto kontexte posúdiť a vyhodnotiť objektívne potreby samospráv pri financovaní ich kompetencií.

Pokiaľ by mal materiál slúžiť ako podklad na ďalšie rozhodovanie alebo legislatívnu iniciatívu, bolo by vhodné odhady v tom čase aktualizovať.

¹⁰ Stanovisko Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súvislosti s návrhom na skrátené legislatívne konanie (ČPT 1027) a legislatívnymi zmenami (ČPT 1028) prijatými Národnou radou Slovenskej republiky dňa 24. mája 2022 (<https://www.rrz.sk/stanovisko/stanovisko-rady-pre-rozpocetovu-zodpovednost-v-suvlosti-s-navrhom-na-skratene-legislativne-konanie-cpt-1027-a-legislativnymi-zmenami-cpt-1028-prijatymi-narodnou-radou-slovenskej-republiky/>).

¹¹ Výsledky je potrebné vnímať ako indikatívne, poukazujúce na základné trendy vo vývoji jednotlivých fiškálnych ukazovateľov. Prezentované informácie vychádzajú z aktuálnej strednodobej daňovej prognózy postavenej na makroekonomických predpokladoch KRRZ. Niektoré čiastkové výpočty týkajúce sa daňového bonusu pritom vychádzajú z makroekonomickej prognózy Výboru pre makroekonomické prognózy (MFSR). Pre odhad podielových daní poukázaných samosprávam bol použitý zjednodušený prepočet z aktuálnych výnosov DPFO. Tieto faktory by nemali zásadným spôsobom ovplyvniť závery uvedené v materiáli.

