

ÚLOHA POZEMKOVEJ DANE V LOKÁLNEJ POLITIKE**ROLE OF LAND TAX IN LOCAL POLICY****ING. EVA BALÁŽOVÁ, PHD.¹****DOC. ING. VIERA PETRÁŠOVÁ, CSc.²**

¹ Katedra verejnej správy | ¹ Department of Public Administration
² Katedra regionalistiky a rozvoja vidieka | ² Department of Regional and Rural Development
Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja | Faculty of European Studies and Reg. Development
Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre | Slovak University of Agriculture in Nitra
✉ Tr. A. Hlinku 2, 949 76 Nitra, Slovak Republic
E-mail: eva.balazova@uniag.sk

Anotácia

Pozemková daň je oddávna ekonomickým nástrojom správcov územia. V súčasnom období reštrukturalizácie poľnohospodárstva a lesného hospodárstva spôsobuje táto daň problémy obhospodarovateľom a užívateľom lesnej a poľnohospodárskej pôdy a neplní svoju historickú podstatu. Stagnujúci odbyt poľnohospodárskych výrobkov nadvýrobou poľnohospodárskej produkcie, nízky odbyt surového dreva a na druhej strane vplyvom klimatických zmien vznikajúce škody najmä záplavami alebo suchom spôsobujú obhospodarovateľom pôdy veľké problémy znižujúce ich zisk. V stredoeurópskych regiónoch príjmom pozemkovej dane je obec, ktorá v období hospodárskej krízy ju využíva ako zdroj príjmov a nie ako motivačný nástroj pre obhospodarovanie pôdy v súlade s politikou životného prostredia a na základe poznatkov o ekosystémoch v regióne. Príspevok obsahuje návrh zmeny uplatnenia pozemkovej dane v politike samospráv na základe ovplyvnenia využitia poľnohospodárskej a lesnej pôdy podľa miestnych podmienok.

Kľúčové slová

lokálna politika, poľnohospodárska pôda, lesná pôda, pozemková daň

Annotation

Land tax has always been an economical instrument for land managers. Nowadays, in the time of restructuring of agriculture and forestry the tax causes difficulties to the managers and users of agricultural and forest land as it does not fulfill its historical function. Stagnant market of agricultural products due to overproduction and low sales of green timber together with serious damages caused by climate changes bring on significant issues to the land managers mainly by decreasing their profit. In the Central European regions, the municipalities are beneficiaries of the land tax. Under the condition of economic recession the municipalities use the land tax as a source of income rather than as a motivation tool for land managers in order to encourage them to manage the land according to the environmental policy and based on the knowledge about ecosystems in the regions. The article offers suggestions for changes in land taxation within the municipal policy which are based on their influence on agricultural and forest land usage according to the local conditions.

Key words

regional policy, land tax, environmental policy

JEL classification: R51**Úvod**

Slovensko ako tranzitívna krajina po roku 1989 budovala svoj inštitucionálny rámec pre trhovú ekonomiku a k tomu tiež príslušné legislatívne predpisy. Vstup do Európskej únie znamenal zvýraznil potrebu riešiť problematiku konkurencieschopnosti. Slovenská ekonomika doteraz, môžeme konštatovať, že konkuruje najmä nízkou cenou, ale najmä kvôli ponuke menej spracovaných výrobkov a nízkemu podielu sofistikovaných finálnych výrobkov. Tejto štruktúre ponuky zodpovedá nízka dynamika produktovej diferenciácie a inovácie. Podobná situácia vznikla aj pri hospodárení na pôde. Napriek nízkej cene poľnohospodárskych produktov tieto boli vytlačené z trhu ponukou obchodných reťazcov nakupujúcich vo veľkom od poľnohospodárskych odbytových družstiev v krajinách západnej Európy alebo lacnejšej zeleniny napr. z Poľska. Tieto obchodné kontrakty sú pre dodávateľov zo západnej Európy dohodnuté ako viacročné kontrakty naviazané na dodávky potravinárskeho spracovateľského priemyslu, ktorý u nás takmer úplne pre niektoré komodity upadol. Tým sa stalo, že nie sme v oblasti potravín bezpečnou krajinou ani čo sa týka množstva dopestovania základných potravín a ani čo sa týka kvality potravinových produktov. Predaj z dvora na podporu fariem sa začal rozbiehať len pre 2-3 rokmi a politika podpory v poľnohospodárstve je skôr zameraná na extenzívne ako intenzívne obhospodarovanie pôdy. V lesnom hospodárstve je situácia obdobná. Už 20 rokov sa vyváža surové drevo bez jeho spracovania na produkty s vyššou pridanou hodnotou. Podpora drevárskeho najmä nábytkárskeho priemyslu takmer neexistuje a podporuje sa skôr spracovanie menej kvalitnej drevnej hmoty ako surové drevo na energetické účely, na výrobu celulózy a papiera. Vládny program Drevo - surovina 21.storočia z roku 1999 nebol realizovaný.

Slovensko je hornatá krajina, kde lesná pôda (už takmer 42 %) spolu s poľnohospodárskou pôdou tvorí cez 90 % povrchu krajiny. Okrem potenciálu pre cestovný ruch existuje aj možnosť sofistikovane využívať toto prírodné bohatstvo bez ohľadu nato, že pôda je vo vlastníctve rôznych osôb. Horské vidiecke oblasti, ale aj oblasti s vysokým podielom poľnohospodárskej pôdy sú v súčasnosti na Slovensku najchudobnejšie. Potvrdzujú to aj výsledky nášho výskumu.

V súčasnom období, keď dopady svetovej krízy sa prejavujú aj nedostatkom financií u miestnej samosprávy tak, pozemková daň ako miestna daň sa stáva z hľadiska ekonomickej dimenzie komunálnej politiky dôležitou súčasťou príjmov miest a obcí. Tento jav je historicky súčasťou komunálnej politiky. Aj Európska charta miestnej samosprávy v čl. 9 ods. 3 uvádza: „*Aspoň časť finančných zdrojov miestnych orgánov je odvodená z miestnych daní a poplatkov, ktorých výšku majú právo určovať v medziach zákona tieto miestne orgány.*“ Nerovnováha medzi požiadavkami obcí na pozemkovú daň ako zdroja ich príjmu môže jej zdvihnutím sa odraziť aj vo zvýšení nájomného za pôdu, ktoré vstúpi do ceny poľnohospodárskych, ale aj lesných produktov. Preto v období, keď sa hľadajú cesty zvyšovania konkurencieschopnosti je táto problematika veľmi aktuálna, pretože hospodárenie na pôde znamená kultúrnu krajinu zásobujúcu obyvateľov poľnohospodárskymi a drevárskymi obnoviteľnými produktmi s možnosťou zvyšovania ich pridanej hodnoty produktov a služieb odvodených od pôdy. Dôvodom je pôsobenie diferenciálnej renty pri hospodárení na pôde (Cviková, 1993). Diferenciálna renta v SR zohráva významnú úlohu.

Cieľom príspevku je zhodnotiť návrh zmeny uplatnenia pozemkovej dane v politike samospráv na základe ovplyvnenia využitia poľnohospodárskej a lesnej pôdy podľa miestnych podmienok.

Materiál a metódy

Materiál pre analýzu súčasnej situácie problematiky a výskum sa získal z primárnych a sekundárnych zdrojov. Primárne zdroje sú tvorené údajmi získanými na základe vyplnenia empirických údajov v štruktúrovanom dotazníku pre obce a mestá v SR. Sekundárne zdroje sú získané z knižných publikácií od domácich a zahraničných autorov, internetových zdrojov zameraných na výsledky výskumu v oblasti pozemkovej dane, z vládnych materiálov ku problematike pozemkovej dane,

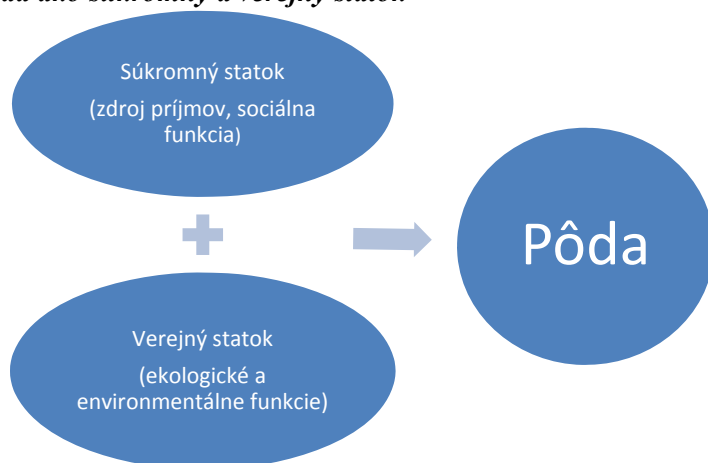
z odborných štúdií o daniach, zo všeobecne záväzných nariadení obcí a miest (VZN) a legislatívy SR a EÚ.

V rámci spracovania výskumu bola na zber údajov použitá metóda dotazníkového prieskumu. Jeho cieľom bolo získanie podkladov pre analýzu situácie v oblasti pozemkovej dane za roky 2005 – 2011, najmä sa jednalo o nasledovné údaje: Výmera pôdy, Sadzba dane, Daňové výnosy, Bežné príjmy obce, podielové dane - príspevok štátu z daní fyzických osôb, počet obyvateľov obce (mesta). Respondentmi boli ekonómovia miest a obcí. Ukazovatele boli ďalej rozčlenené na urbanizované a neurbanizované oblasti.

Výsledky a diskusia

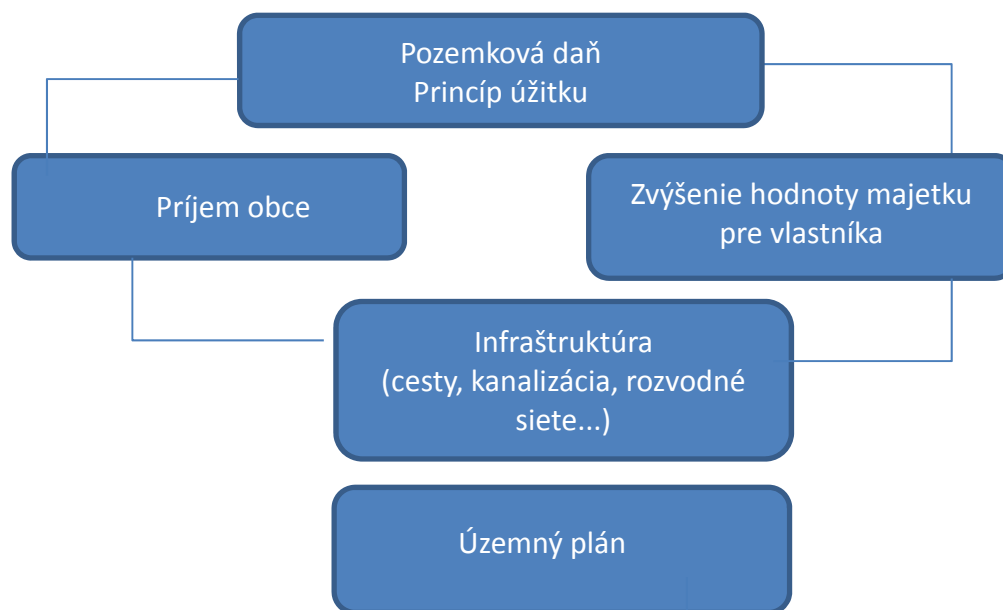
Zdaňovanie majetku a najmä nehnuteľného patrí historicky k najstarším druhom daní. Pôda je vzhľadom k ponuke absolútne obmedzená a je neobnoviteľná. Pôdy sa líšia úrodnosťou, výhodnosťou polohy, vzdialenosťou ku spracovateľskému priemyslu. Zmenou dopytu po pôde sa mení jej cena a renta. Pôda vystupuje ako súkromný a verejný statok. Je teda nielen zdrojom príjmov pre vlastníka a plní pre neho sociálnu funkciu, ale zároveň je pre spoločnosť verejný statok, ktorý plní tak ekologické ako aj environmentálne funkcie (Obr. 1).

Obr. 1: Pôda ako súkromný a verejný statok



Zdroj: Vlastné spracovanie

Zdaňovanie majetku sa realizuje v krajinách sveta na základe uplatnenia princípu úžitku. Štát uplatňuje daň, ale na druhej strane zároveň zvyšuje hodnotu majetku tým, že sa tam v mieste výskytu nehnuteľností poskytujú verejné služby, buduje sa infraštruktúra a iné čo zvyšuje hodnotu nehnuteľností. Platca dane teda svojim poplatkom „priamo“ prispieva na „svoj“ majetok a zvyšujú jeho hodnotu. V tomto prípade sa môže v stanovení hodnoty dane odraziť súvislosť s veľkosťou mesta a obce, využívaním infraštruktúry.

Obr. 2: Pozemková daň odvozená na princípe úžitku

Zdroj: vlastné spracovanie

Pri presadzovaní výraznejšieho vplyvu spoločenskej regulácie sa uplatňuje princíp schopnosti daňovej úhrady. V tomto prípade sa hodnota dane odvíja od čistej hodnoty majetku. V tomto prípade sa regulujú rozdielne hodnoty v nerovnomernom rozdelení spotreby a bohatstvá (Lisý a kol., 1999). Spoločnosť tak vstupuje do stanovenia hodnoty daní, že rieši tieto problémy osobitne. Je to príklad najmä pri progresívnej forme zdanenia či uplatňovaní znížených sadzieb daní.

Zdanenie pozemkov má okrem iného vplyvať na trh s pôdou obmedzovaním špekulácií pri obchodovaní s pôdou. V súvislosti s touto daňou si zasluhujú pozornosť prvky redistribúcie, nakoľko pôda je zdrojom zisku. Daňová redistribúcia je však obmedzená vzhľadom na súkromné vlastníctvo pôdy a budov.

Predmetom pozemkovej dane v podstate sú:

- majetok využívaný na poľnohospodárske a lesnícke účely
- budovy a stavby
- pozemky a budovy určené na priemyselné účely.

Majetok na poľnohospodárske a lesnícke účely je pomerne široký pojem a zahŕňa pôdu, hospodárske a obytné budovy, stroje, živý inventár ako aj obrátové prostriedky.

Zdaňovanie pôdy a budov je vykonávané rôznymi spôsobmi. Môžeme vymenovať štyri formy: v závislosti od hodnoty, od výšky nadobudnutého príjmu, od prenesenia sa ich hodnoty alebo vlastníctva, ako aj od prírastku hodnoty vplyvom priestorového usporiadania. Podľa tohto princípu dane delíme na:

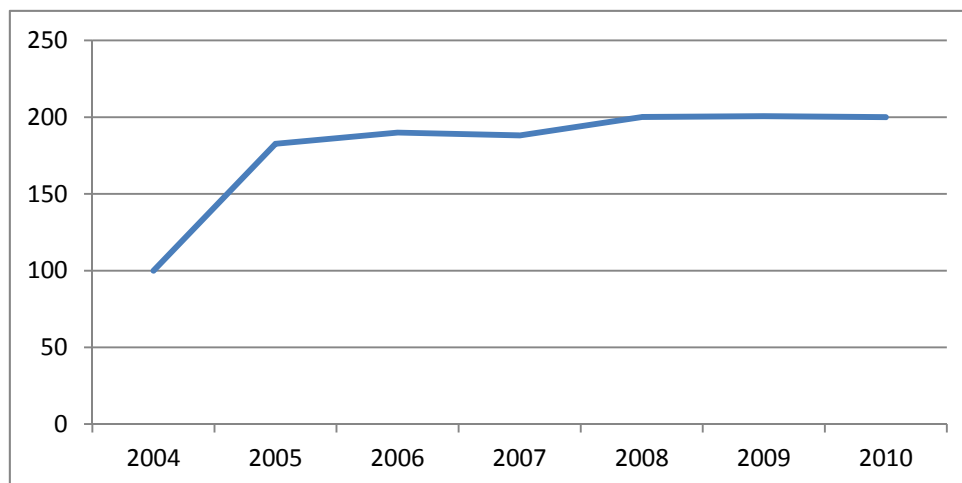
- dane z pozemku
- dane z príjmov z pozemku
- dane z nadobudnutia pozemku a budov
- dane z prírastku hodnoty pozemku a budov.

V prípade predmetu skúmania v príspevku ide o dane z pozemku. Štátna pôdna politika zasahuje do ochrany pôdy. Ochrana kvality a kvantity pôdy rieši zákonmi. Na druhej strane zasahuje svojim spôsobom aj do cenovej politiky, keď obce môžu využívať pre výpočet miestnej pozemkovej dane štátom „určené“ ceny. Pozemková daň má lokálny charakter a vo väčšine prípadov ju vyberajú

samosprávy a slúži len pre ich účely. Samosprávy v prípade „určenej“ ceny poľnohospodárskej a lesnej pôdy nemôžu využívať vlastné rozhodnutia z územného plánu o využití územia.

Na Slovensku došlo od roku 2005 k decentralizácii daňovej sústavy, čím sa posilnili kompetencie v otázkach stanovenia a výberu daní mestám a obciam. K miestnym daniam fakultatívneho typu patrí daň z nehnuteľností, ktorú stanovujú mestá (obce) v medziach zákona na všetky typy nehnuteľného majetku, t.j. pozemky a stavby.

Obr.3: Vývoj priemerných sadzieb daní z nehnuteľností po roku 2004 v SR



Zdroj: ŠÚ SR, vlastné spracovanie

Na Slovensku je doteraz kvantifikácia dane z nehnuteľnosti založená na ploche, nie na trhovej hodnote nehnuteľnosti alebo na inej hodnote pozemkov vyplývajúcej z ochrany pôdy (Barsvary, 1998). Tento nedostatok v kvantifikácii pozemkovej dane a to exaktne kvantifikovať trhovú hodnotu ekologických a environmentálnych funkcií pôdy, ktoré bezplatne využíva verejnosť a zahrnúť ju do ekonomických výpočtov je dôvodom prečo v poslednom období sa dvíha nevoľa voči jej uplatňovaniu pre vlastníkov pôdy. V minulosti uplatňované národné dotácie takmer neexistujú. Tieto boli v minulom období, môžeme povedať, akoby platbou spoločnosti vlastníkom pôdy (Pavel a kol., 2009). V súčasnom období preto vlastníci pociťujú akoby „trest“ za vlastníctvo pôdy, ktorej užívanie (vlastník má obmedzené právo užívania všetkých úžitkov) je v rukách najmä spoločnosti.

Tab. 1: Výhody a nevýhody súčasného systému pri pozemkovej dani z poľnohospodárskej a lesnej pôdy

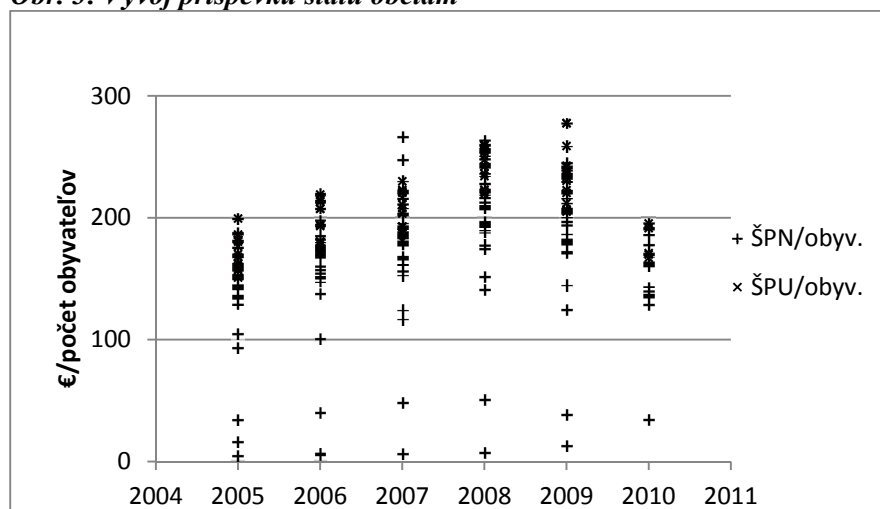
Výhoda takto určenej dane z nehnuteľnosti	Nevýhoda takto určenej dane z nehnuteľnosti
Nízka administratívna náročnosť	Nie je viazaná na individuálnu podnikateľskú schopnosť vlastníka uhradiť ju
Progresivita dane	Nie je viazaná na platobnú schopnosť k vlastnému pozemkovému vlastníctvu
Zdroj lokálnych príjmov	Je politicky citlivá na miestnej úrovni
Nezávislosť od daňového systému štátu	Nie je citlivá na ekologické a environmentálne funkcie pôdy

Zdroj: Vlastné spracovanie

Na druhej strane je tu obec, ktorej príjmy neustále klesajú a to aj na výkony prenesených kompetencií, ktoré obec by mala zabezpečovať na základe príjmov resp. transferov od štátu (Nižňanský, 2009). Na obrázku 3 sme na základe údajov obcí z dotazníka ekonomických údajov k dani z pozemkov znázornili klesajúci trend príspevku štátu obciam. Výrazný pokles sa prejavil po vypuknutí svetovej

ekonomickej globálnej krízy po roku 2009. Situácia v príjmoch obcí odvodených najmä z daní fyzických osôb sa nezlepšuje. V SR neklesá nezamestnanosť, čím nerastú ani príjmy pre obce z daní fyzických osôb.

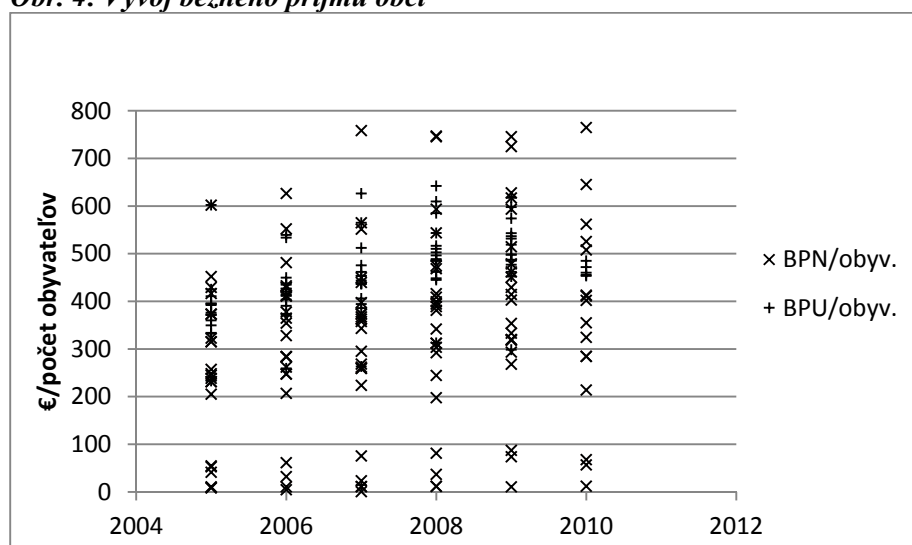
Obr. 3: Vývoj príspevku štátu obciam



Zdroj: Vlastné spracovanie (ŠPN – štátny príspevok neurbanizované oblasti, ŠPU – štátny príspevok urbanizované oblasti)

Výsledky analýzy potvrdzujú politiku obcí. Zvyšovanie príjmu obcí z miestnych daní nie je pre miestnych politikov prioritné. Obava pred obyvateľmi kvôli zvoleniu opäť do zastupiteľstva samosprávy núti miestnych politikov vyvíjať tlak na zvyšovanie najmä príjmov regulovaných štátom. Významný vplyv na daň z nehnuteľnosti má hodnota príspevku od štátu. Od reformy financovania obcí v roku 2005 môžeme konštatovať, že príspevok štátu na obyvateľa sa pohyboval v rokoch 2005-2010 od 120 do 280 €/obyvateľa (Obr.3). Po vzniku svetovej finančnej krízy v rokoch 2009-2010 zaznamenávame klesajúci trend v hodnote príspevku štátu. Klesanie hodnoty príspevku sa prejavilo tak ako u urbanizovaných obcí tak aj u neurbanizovaných obcí. Z analýzy vývoja je zrejmé, že vplyv urbanizácie je významný pre získanie štátneho príspevku. Obce v neurbanizovaných územiach dosahujú hodnotu štátneho príspevku v intervale od 10 do 270 €/obyvateľa (Obr.3). Obce v urbanizovaných obciach majú štátny príspevok v hodnote od 120 do 280 €/obyv. (Obr. 3).

Obr. 4: Vývoj bežného príjmu obcí



Zdroj: Vlastné spracovanie (BPN – štátny príspevok neurbanizované oblasti, BPU – štátny príspevok urbanizované oblasti)

Významný vplyv na daň z nehnuteľnosti má bežný príjem obce (Obr. 4). Pri analýze obcí rozdelených na urbanizované a neurbanizované vidíme, že tak ako v prípade štátneho príspevku aj v tomto prípade neurbanizované obce majú nižšie príjmy. Existujú obce v neurbanizovaných regiónoch, ktoré nemajú žiadne príjmy, ale na druhej strane sú obce, ktoré dokážu získať viac prostriedkov ako v urbanizovaných obciach. Je to až 790 €/obyvateľa (Obr. 4). Vplyv času nie je významný tak ako je to v prípade príspevku štátu.

Súčasný systém zdaňovania poľnohospodárskych a lesných pozemkov spôsobuje, že verejné využívanie pôdy prináša pre ich vlastníkov zvýšenie rizík ich poškodenia (krádeže úrody, požiare, znečistenie odpadmi pôdy, ale aj napr. vodných tokov, poškodzovanie pôdneho a vegetačného krytu až devastačného charakteru...). Na odstraňovanie dôsledkov zostáva vlastníkom len možnosť obrátiť sa najmä na políciu a v tomto prípade musia dokazovať majetkovú ujmu a zaplatiť si znalecký posudok. Orgány štátnej správy životného prostredia zaujíma spoločenská hodnota ujmy, ktorá je príjmom štátu. Daň z pozemkov sa stáva pre udržiavanie a rozvoj ekologických a environmentálnych funkcií pôdy, na ktorých by malo spoločnosti najviac záležať ďalšou finančnou záťažou pre vlastníka pôdy.

Záver

Osobitosť majetkovej dane z pôdy spočíva v tom, že štát a aj samospráva, poskytujú aj také verejné služby, ktoré ovplyvňujú hodnotu majetku. Patrí sem napr. výstavba lokálnych a miestnych ciest, výstavba a oprava infraštruktúry obcí, budovanie a údržba vodovodov, kanalizácie, elektrickej siete, rozvodov plynu a podobne. To všetko môže zvyšovať hodnotu pozemkov poľnohospodárskej a lesnej pôdy. Okrem toho štát ústavou chráni súkromné vlastníctvo majetku a hospodárenie s ním. Na výmenu za tieto verejné služby a ochranu vlastníctva, musia vlastníci majetku platiť daň. Táto daň má lokálny charakter, nakoľko infraštruktúrou sa vo všeobecnosti zaoberajú orgány samosprávy.

Majetok nie je len kategóriou ekonomickou, ale aj sociálno-politickou bez ohľadu na typ politického zriadenia. Daň vychádzajúca nie z úžitku, ale z vplyvu spoločenskej regulácie vlastníctva majetku a hospodárenia s pôdou môže byť stanovená progresívne. Doteraz však neuplatňujeme hľadisko plnenie ekologických a environmentálnych funkcií pôdou a nezohľadňujeme tiež kvalitu majetku. Najmä pri poľnohospodárskej pôde sa vychádza z cien určených na kataster a nie sú zohľadnené priamo kritériá kvality pôd.

Napriek tomu, že dane z pozemkov nedosahujú sadzbou vysokú hodnotu sú veľkou záťažou pre obhospodarovateľov pôdy. V prípade poľnohospodárskej pôdy zaťažujú najmä najkvalitnejšie pôdy, ktoré v súčasnosti už nie sú tak výrazne dotované ako to bolo napr. pred dvadsiatimi rokmi. Obhospodarovatelia pôdy nemajú dostatok finančných prostriedkov na udržanie kvality pôdy a to najmä z dôvodu nezájmu trhu o poľnohospodárske výrobky. V prípade lesnej pôdy sú daňou zaťažení aj vlastníci lesného majetku, ktorý nemá výnos aj 50-80 rokov. Veľké prírodné kalamity spôsobujú devastáciu celých území a vyžadujú si aktívnu pomoc celej spoločnosti. Daň z pozemkov preto stratila svoju historickú úlohu, kde vlastník ju platí spoločnosti za zvýšenie hodnoty jeho pozemkov zvýšením atraktivity pozemkov (výstavbou ciest, sietí vodovodov, kanalizácii...). Daň z nehnuteľnosti podľa našich výsledkov závisí výrazne od finančnej situácie obcí. Je ekonomickým nástrojom obcí pre zvýšenie príjmu a neplní vôbec vo vzťahu k pôde environmentálne funkcie.

Pozemková daň je historickým ekonomickým nástrojom. Súčasná doba prináša novú situáciu v politike environmentálnej udržateľnosti obhospodarovania pôdy. Potreba chrániť životné prostredie si vyžaduje zmeniť prístup k pozemkovej dani. Hospodárska kríza nemôže znamenať, že si spôsobíme zníženie starostlivosti o pôdu. Nový prístup musí znamenať hľadanie rovnováhy medzi ekologickým a ekonomickým pohľadom na pôdu či štátu, ale aj obcí a prenesene aj ku pozemkovej dani. Táto nemôže byť ohrozením pre obhospodarovateľov pôdy, ale opačne musí byť príležitosťou pre štát a obce podporiť environmentálnu udržateľnosť.

Literatúra

- [1] BARSVARY J. *Zdaňovanie pôdy v krajinách Európskej únie*. Nitra: UVTIP, 1998. 14.s.
- [2] CVIKOVÁ, Z. Pozemková daň a cena pôdy. *Ekonomický časopis*, 1993, 41, č. 7-8, s. 560-570
- [3] LISÝ, J. a kol.: *Dejiny ekonomických teórií (Vývoj ekonomickej vedy)*. Bratislava: Elita, 1999. ISBN 80-85323-93-1
- [4] NIŽŇANSKÝ, V. *Posilnenie finančnej autonómie miest a obcí*. M.E.S.A.10 Centrum pre ekonomické a sociálne analýzy, 2009, Bratislava 46 s. ISBN: 978-80-89177-15-8.
- [5] PAVEL, JÍLKOVÁ, SLÁVIKOVÁ. *Poplatkové systémy v obcích, rizika a príležitosti pre odpadové hospodárstvo*. Praha: IEEP NF VŠE, 2009. s. 258.