

SEDMIHRADSKÁ, Lucie. Mohou změny daně z nemovitostí zvýšit finanční stabilitu obcí v případě recese? Praha 16.04.2010 – 17.04.2010. In: *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí [CD-ROM]*. Praha : Nakladatelství Oeconomica, 2010. 9 s. ISBN 978-80-245-1644-8.

Mohou změny daně z nemovitostí zvýšit finanční stabilitu obcí v případě recese?¹

Lucie Sedmihradská, katedra veřejných financí, VŠE

Pro hospodaření obcí znamenal rok 2009 podstatnou změnu prostředí, ve kterém se pohybují. Od roku 2001, kdy začal fungovat stávající systém rozpočtového určení daní, docházelo ke každoročnímu růstu nominálních daňových příjmů a to při minimální inflaci. V roce 2009 došlo však k poklesu daňových příjmů a to o 11 % proti roku 2008 a 18 % oproti predikci ministerstva financí. Současně však v tomto roce mohly obce poprvé uplatnit u daně z nemovitostí tzv. místní koeficient a několikanásobně tak zvýšit své příjmy z daně z nemovitostí. Skutečný rozsah této pravomoci dále vzrostl zvýšením sazeb daně z nemovitostí od roku 2010.

Cílem předkládaného příspěvku je zhodnotit, zda nedávné změny právní úpravy daně z nemovitostí mohou vést ke zvýšení finanční stability obcí v případě recese a to na základě zhodnocení očekávaného a skutečného vývoje daňových příjmů obcí v roce 2009, podrobné analýzy využívání koeficientů daně z nemovitostí v roce 2010 a jednoduché simulace opakování poklesu daňových příjmů v nových podmínkách.

Vzhledem k tomu, že v době psaní příspěvku nejsou k dispozici konečné výsledky hospodaření obcí, pracuji s údaji očekávanými v září 2009.

1. Změny u daně z nemovitostí platné od roku 2009

V rámci zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů (č. 261/2007) s účinností od 1. ledna 2009 byly nově rozšířeny pravomoci obcí v oblasti daně z nemovitostí. Konkrétně se jednalo o zavedení pravomoci obcí stanovit místní koeficient ve výši 2, 3, 4 nebo 5 a osvobodit ornou půdu, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady a trvalé travní porosty.

¹ Příspěvek vznikl za finanční podpory Grantové agentury ČR, grant č. 402/09/0283 – Veřejné výdaje v postsocialistických státech EU.

Patnáctileté osvobození novostaveb od daně z nemovitostí bylo zrušeno zákonem č. 1/2009 a to od 1.1.2009.

Další významnou změnou v zákoně o dani z nemovitostí bylo dvojnásobné zvýšení sazeb u zastavěných ploch a nádvoří, stavebních pozemků, ostatních ploch a všech typů staveb s výjimkou staveb sloužících pro ostatní podnikatelskou činnost. Očekává se, že příjmy z daně z nemovitostí v roce 2010 díky tomu vzrostou o 4,4 mld. Kč (viz. Důvodová zpráva k zákonu č. 362/2009)

2. Očekávaný a skutečný výdej daňových příjmů obcí v roce 2009

Výši a strukturu daňových příjmů v roce 2009 lze hodnotit z celé řady hledisek.

- 1) jejich absolutní výše a změna oproti předchozímu období pro celkové daňové příjmy a pro jednotlivé typy daňových příjmů,
- 2) rozdíl mezi predikcí a očekávanou skutečností pro celkové daňové příjmy a pro jednotlivé typy daňových příjmů a
- 3) změny ve struktuře jednotlivých typů daňových příjmů.

Daňové příjmy klesly meziročně o 17,2 mld. Kč, tj. 11,1%. Nejvýznamnější pokles zaznamenaly obě příjmové daně, příjmy z daně z přidané hodnoty poklesly o necelé procento. Správní a místní poplatky a poplatky za znečišťování životního prostředí zaznamenaly asi 3% růst. K nejvyššímu nárůstu příjmů došlo u daně z nemovitostí – o 8,5% (viz podrobněji Tabulka 1).

Tabulka 1: Meziroční změna daňových příjmů (2008-2009, mld. Kč)

	očekávaná skutečnost roku 2008	očekávaná skutečnost roku 2009	relativní změna	absolutní změna
Daň z přidané hodnoty	54,6	54,1	-0,9%	-0,5
Daň z příjmů právnických osob celkem	44,2	34,3	-22,4%	-9,9
Daň z příjmů fyzických osob celkem	36,8	29,1	-20,9%	-7,7
Daň z nemovitostí	5,9	6,4	8,5%	0,5
Správní a místní poplatky	7,5	7,7	2,7%	0,2
Poplatky za znečišťování životního prostředí	6	6,2	3,3%	0,2
Daňové příjmy celkem	155	137,8	-11,1%	-17,2

Pramen: Návrh státního rozpočtu na rok 2009 a 2010

Skutečné daňové příjmy obcí byly o 18% nižší než původně očekávané příjmy. Rozdíly u jednotlivých typů daní jsou zřejmé z tabulky a víceméně kopírují uvedené porovnání meziročních rozdílů. Odhad příjmů byl přesný pouze pro daň z nemovitostí a poplatky za znečišťování životního prostředí.

Tabulka 2: Rozdíl očekávaných a skutečných daňových příjmů v roce 2009 (mld. Kč)

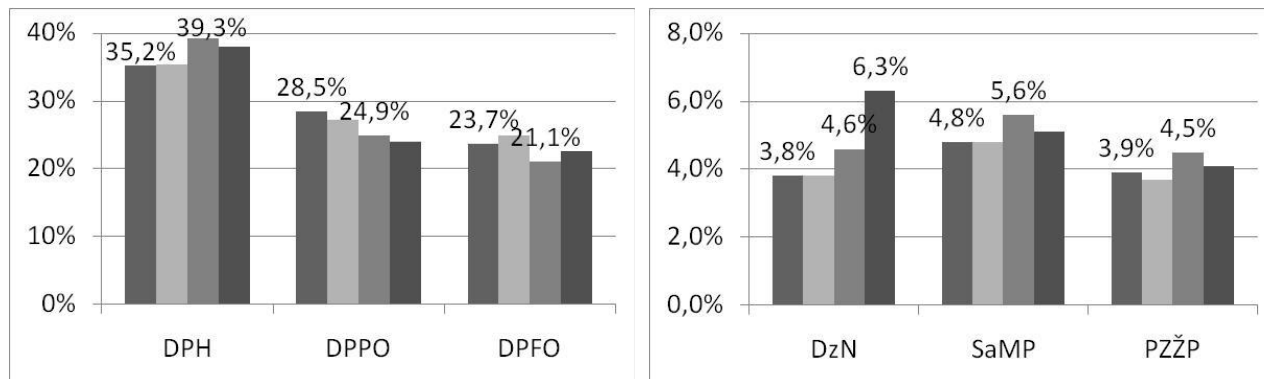
	predikce na rok 2009	očekávaná skutečnost roku 2009	relativní změna	absolutní změna
Daň z přidané hodnoty	59,6	54,1	-9,2%	-5,5
Daň z příjmů právnických osob celkem	45,9	34,3	-25,3%	-11,6
Daň z příjmů fyzických osob celkem	42,1	29,1	-30,9%	-13
Daň z nemovitostí	6,4	6,4	0,0%	0
Správní a místní poplatky	8	7,7	-3,8%	-0,3
Poplatky za znečišťování životního prostředí	6,2	6,2	0,0%	0
Daňové příjmy celkem	168,2	137,8	-18,1%	-30,4

Pramen: Návrh státního rozpočtu na rok 2009 a 2010

Vzhledem k nerovnoměrnému poklesu jednotlivých daňových příjmů došlo i ke změně struktury daňových příjmů, nejvýznamnější je meziroční pokles podílu daní z příjmů (6,2 procentního bodu) a nárůst podílu daně z přidané hodnoty (4,1 procentního bodu). Podíl daně z nemovitostí vzrostl mezi roky 2008 a 2009 o necelý jeden procentní bod, významnější je až očekávaný nárůst v roce 2010 (viz podrobněji Obrázek 1).

Obrázek 1: Podíl jednotlivých daňových příjmů na celkových daňových příjmech (2008-2010)

Očekávaná skutečnost 2008 - Predikce na rok 2009 - Očekávaná skutečnost 2009 - Predikce na rok 2010



Pramen: Návrh státního rozpočtu na rok 2009 a 2010

Poznámka: SaMP = Správní a místní poplatky, PZŽP = Poplatky za znečištění životního prostředí

Z výše uvedeného srovnání je zřejmé, že příjmy obcí z daně z nemovitostí mezi roky 2008 a 2009 vzrostly jak absolutně tak se zvýšil jejich podíl na celkových daňových příjmech a současně se naplnila očekávaná výše těchto příjmů.

3. Využívání koeficientů daně z nemovitosti v roce 2010

Ministerstvo financí v lednu 2010 zveřejnilo na webových stránkách přehled koeficientů daně z nemovitostí pro všechny obce k 1.1.2010. Takto kompletní údaje o uplatňování koeficientů daně z nemovitostí nebyly dosud veřejně k dispozici a proto je nyní vlastně poprvé možné zpracovat podrobnou průřezovou analýzu využívání zákonem upravených fiskálních pravomocí českými obcemi.

Zákon o dani z nemovitostí umožňuje zastupitelstvům obcí upravit nebo zavést obecně závaznou vyhláškou tři typy koeficientů, kterými se upravuje sazba daně:

- 1) Koeficient přiřazený jednotlivým obcím podle počtu obyvatel z posledního sčítání lidu (tzv. korekční koeficient), kterým lze upravit sazbu daně ze staveb a stavebních pozemků: Tento koeficient mohou obce buď zvýšit o jednu kategorii (tj. o 11-56%, v průměr o u 32%) nebo snížit až o tři kategorie. Pro jednotlivé části obce lze stanovit koeficienty v různé výši.

- 2) Koeficient, kterým lze zvýšit sazbu daně u staveb pro individuální rekreaci, garáží a staveb užívaných pro podnikatelskou činnost: Tento koeficient má hodnotu 1,5 a je stanoven pro celou obec. V dalším textu je tento koeficient označován jako koeficient 1,5.
- 3) Místní koeficient, kterým lze zvýšit sazbu daně u všech nemovitostí s výjimkou orné půdy, chmelnic, vinic, zahrad, ovocných sadů a trvalých travních porostů. Tento koeficient má hodnotu 2, 3, 4 nebo 5 a je stanoven pro celou obec.

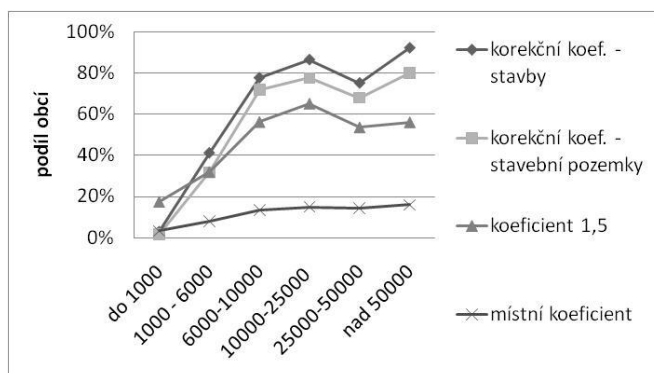
Pomocí těchto koeficientů může obec zvýšit daň z nemovitostí téměř osmkrát (vycházíme-li z celostátní struktury výnosů z jednotlivých daňových základů a uplatnění všech koeficientů).

V následující tabulce je uveden podíl obcí v jednotlivých velikostních kategoriích, které uplatnily daný koeficient. Velikostní kategorie obcí odpovídají kategorizaci používané pro přiřazení korekčního koeficientu, v grafu jsou poslední dvě kategorie sloučeny. U korekčního koeficientu se jedná o obce, pro které je uveden alespoň v jedné z uveřejněných tabulek týkajících se staveb nebo stavebních pozemků koeficient v jiné výši než je stanoveno zákonem. Jedná se tedy o obce se značně různorodým přístupem ke stanovení korekčního koeficientu: úpravu na celém území obce, úpravu v části obce a o kombinaci obou přístupů. U koeficientu 1,5 jsou uvedeny obce, které tento koeficient zavedly, bez ohledu na to, kolika a jakých dílčích daňových základů se týká.

Míra využívání všech typů koeficientů se zvyšuje s růstem velikosti obce. Zajímavá je podstatně vyšší míra využívání koeficientu 1,5 než ostatních koeficientů malými obcemi. Je tomu tak pravděpodobně kvůli snaze zdanit více nerezidenty obce, kteří v obci vlastní rekreační objekty. Rozdíl v míře využívání v kategoriích s více než 6000 obyvateli je již poměrně malý: korekční koeficienty využívá naprostá většina obcí, koeficient 1,5 asi polovina a místní koeficient necelá pětina větších obcí.

Tabulka 3: Využívání koeficientů daně z nemovitostí v jednotlivých velikostních skupinách obcí (2010)

počet obyvatel	Korekční koeficient		Koeficient 1,5	Místní koeficient
	stavební pozemky	stavby		
do 1000	1,8%	3,1%	17,7%	3,3%
1000 - 6000	31,8%	41,2%	32,0%	8,0%
6000-10000	71,9%	77,5%	56,2%	13,5%
10000-25000	77,5%	86,3%	65,0%	15,0%
25000-50000	67,9%	75,0%	53,6%	14,3%
nad 50000	76,2%	90,5%	57,1%	19,0%
Praha a 4 lázeňská města	100,0%	100,0%	50,0%	0,0%
Celkem-podíl	9,5%	12,4%	21,6%	4,5%
Celkem-počet obcí	594	774	1347	283

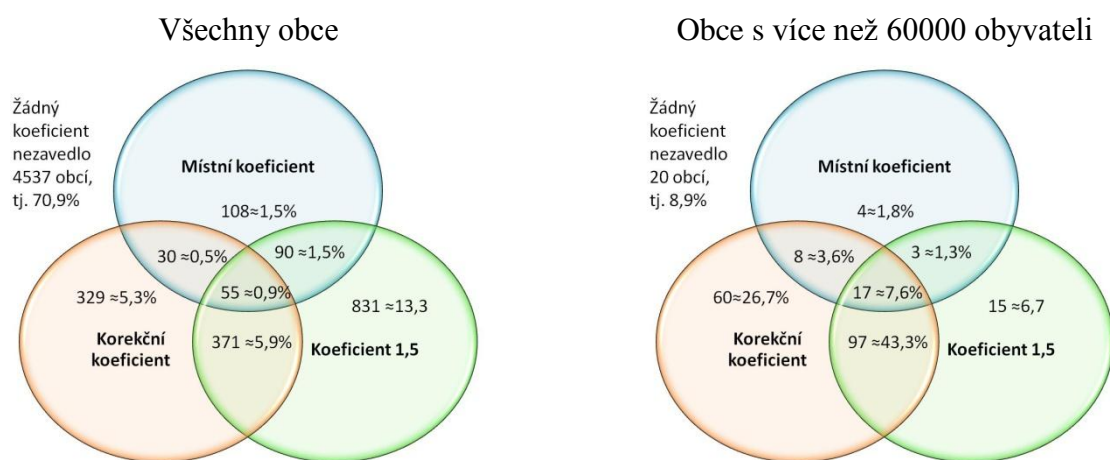


Pramen: Přehled koeficientů daně z nemovitostí, dostupné na

http://cds.mfcr.cz/cps/rde/xchg/cds/xsl/legislativa_metodika_10187.html (22.2.2010), vlastní výpočty a zpracování

Z následujícího obrázku je patrná další skutečnost a to, že jen poměrně málo obcí uplatnilo dva (491 obcí) nebo tři druhy koeficientů (55 obcí). Tento výsledek, jak je zřejmé ze srovnání všech a větších obcí je ovlivněn velkým počtem malých obcí.

Obrázek 2: Počet obcí uplatňujících příslušný koeficient daně z nemovitostí



Pramen: Přehled koeficientů daně z nemovitostí, dostupné na

http://cds.mfcr.cz/cps/rde/xchg/cds/xsl/legislativa_metodika_10187.html (22.2.2010), vlastní výpočty a zpracování

4. Simulace nové krize

Z hodnocení vývoje daňových příjmů uvedeného ve druhé části příspěvku je zřejmé, že příjmy daně z nemovitostí, na rozdíl od ostatních daňových příjmů, neklesly. Tato skutečnost je způsobena konstrukcí daně z nemovitostí, jejíž daňový základ je na vývoji hospodářského cyklu prakticky nezávislý. Stabilita těchto příjmů je důležitá nejen sama o sobě (tj. nedochází k poklesu příjmů), ale i jako faktor umožňující poměrně přesně tyto příjmy predikovat. Otázkou samozřejmě je, nakolik uvedená tvrzení opírající se o celostátní data platí pro jednotlivé obce.

Aby mělo smysl mluvit o dani z nemovitostí jako o faktoru zvyšujícím stabilitu finančních zdrojů obcí, je třeba, (1) aby se jednalo o dostatečně významné příjmy a (2) aby obce dokázaly pružně reagovat změnami koeficientů na aktuální ekonomickou situaci.

Následující simulace vychází z výše a struktury daňových příjmů predikované ministerstvem financí pro rok 2010, rozsahu hospodářské krize na úrovni roku 2009, tj. stejné míry poklesu jednotlivých typů daňových příjmů a pravomocí obcí daných legislativou v roce 2010. Predikované příjmy z daně z nemovitostí dosahují 9,6 mld. Kč tj. 6,2% celkových daňových příjmů. Při maximálním využití fiskálních pravomocí obcí by tyto příjmy mohly dosáhnout asi 48 mld. Kč, tj. 29% celkových daňových příjmů.

Výpadek příjmů ze sdílených daní činil v roce 2009 21,2 % oproti predikci. Podobný výpadek pro rok 2010 by znamenal 26,2 mld. Kč. Příjmy ze zvýšené daně z nemovitostí by tedy na pokrytí tohoto výpadku stačily.

Z provedené analýzy využívání koeficientů daně z nemovitostí je však zřejmá značná neochota obcí využít zákonem stanovené koeficienty. Především míra využití objemově nejvýznamnějšího místního koeficientu je velmi malá. Z 283 obcí, které tento koeficient zavedlo, jich jen 11 uplatnilo koeficient ve výši 5! Proto je nereálné očekávat, že by se příjmy z daně z nemovitostí zvýšily 2,7 krát a pokryly tak výpadek příjmů ze sdílených daní. Současně s takto upravenými pravomocemi obcí není možné daň z nemovitostí zvyšovat do nekonečna. Pokud by obce jednou zvýšily daň z nemovitostí 2,7 krát, pro další obdobně rozsáhlé zvýšení již nemají prostor. První z uvedených podmínek je tedy splněna pouze teoreticky.

Splnění druhé uvedené podmínky naráží na časový nesoulad termínu pro schválení obecně závazné vyhlášky, kterou obec stanoví koeficienty daně z nemovitostí (1. srpna roku t-1)

a zveřejnění predikce daňových příjmů ministerstvem financí (obvykle až jako součást návrhu státního rozpočtu koncem září roku t-1).

Má-li zastupitelstvo obce schválit obecně závaznou vyhlášku do 1. srpna roku t-1 může při nejlepší vůli vycházet z odhadů ekonomického vývoje ke konci června. I když obvyklejší asi vzhledem k letním prázdninám bude dřívější schvalování a tím i práce s ještě staršími predikcemi.

První známky přicházející krize se v roce 2008 objevily mnohem později. Obce tedy ani v nejmenším nemohly zvýšením daně z nemovitostí reagovat na výpadek příjmů ze sdílených daní, protože ho prostě neočekávaly.

V této souvislosti by bylo zajímavé zvážit důvody, které vedly zákonodárce ke stanovení termínu 1. srpna pro koeficienty daně z nemovitostí, když v roce 2009 jako reakce na dvojnásobné zvýšení většiny sazeb daně z nemovitostí byl termín pro zrušení dříve schválených vyhlášek upravujících místní koeficient stanoven až na 30. listopadu.

Tato otázka je obzvlášť důležitá v souvislosti s obvyklým harmonogramem přípravy obecních rozpočtů. Většina obcí totiž začíná rozpočet připravovat až v září nebo říjnu (viz Sedmihradská, 2006) a zákon tak nepřímou nutí rozhodovat o výši daně z nemovitostí zcela mimo rámec běžného rozpočtového procesu a tím oslabuje uplatnění principu prospěchu. Ten by se zde mohl uplatnit (tj. zvýšení daně z nemovitostí umožní financování těchto konkrétních výdajů) ať už jako nástroj růstu efektivnosti nebo argumentace pro zvýšení daně z nemovitostí (viz též Semihradská, 2009).

Z výše uvedeného je zřejmé, že splnění první podmínky je pouze teoretické a druhá podmínka je nesplnitelná.

5. Závěr

Daň z nemovitostí je často považována za téměř ideální daň pro územní samosprávy (viz Bahl, 1999, s. 71). V ČR došlo od roku 1993, kdy byla daň z nemovitostí v současné podobě zavedena, jen k minimálním úpravám. Daňové sazby byly poprvé zvýšeny až od roku 2010. Od roku 2009 byly zvýšeny pravomoci obcí ovlivnit výši sazeb daně z nemovitostí stanovením místního koeficientu. Tyto změny lze vnímat pozitivně z hlediska prohloubení fiskální decentralizace, respektive přiblížení se splnění klíčové podmínky pro realizaci užitků plynoucích

z fiskální decentralizace, kterou jsou dostatečné pravomoci na straně veřejných příjmů (viz Bahl, 1999, 61).

Na druhou stranu potenciál těchto změn pomoci obcím stabilizovat daňové příjmy a lépe se vyrovnat s výpadkem příjmů ze sdílených daní v důsledku ekonomické krize je minimální.

V neposlední řadě je třeba připomenout, že provedené změny v zákoně o dani z nemovitostí mají z hlediska celkových veřejných rozpočtů jednoznačně restriktivní, nyní tedy procyklický, charakter a že k posílení pravomocí a příjmů obcí dochází, aniž by se snižovaly příjmy centrální vlády.

6. Literatura

Bahl, R. (1999) Fiscal decentralization as a development policy. *Public budgeting & finance*. Vol. 16, iss. 2, s. 59-76

Sedmíradská, L. (2009) Přírážka k dani z obratu v USA a náš místní koeficient u daně z nemovitostí jako obdoba. *Obec & finance*, roč. XIV, č. 3, s. 28.

Sedmíradská, L. (2006) Možnosti využití nových rozpočtových metod a nástrojů v rozpočtovém procesu obcí ČR. In: *Theoretical and Practical Aspects of Public Finance [CD-ROM]*. Praha : Nakladatelství Oeconomica, s. 37

Přehled koeficientů daně z nemovitostí, dostupné na http://cds.mfcr.cz/cps/rde/xchg/cds/xsl/legislativa_metodika_10187.html (22.2.2010)

Návrh státního rozpočtu na roky 2009 a 2010

Důvodová zpráva k zákonu, kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010, č. 362/2009