Rada
Európskej únie

V Bruseli 26. novembra 2026
(OR. en)

**16481/26**

**FISC 437**
**ECOFIN 1578**

**SPRIEVODNÁ POZNÁMKA**

| | |
|---|---|
| Od: | Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie |
| Dátum doručenia: | 25. novembra 2026 |
| Komu: | Thérèse BLANCHETOVÁ, generálna tajomníčka Rady Európskej únie |
| Č. dok. Kom.: | COM(2026) 630 final |
| Predmet: | OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV<br>Mind the Gap 2026: Posilnenie verejných financií prostredníctvom spoločného úsilia zameraného na zníženie daňových medzier a zlepšenie dodržiavania predpisov |

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2026) 630 final.

Príloha: COM(2026) 630 final

EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 24. 11. 2026
COM(2026) 630 final

# OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

## Mind the Gap 2026: Posilnenie verejných financií prostredníctvom spoločného úsilia zameraného na zníženie daňových medzier a zlepšenie dodržiavania predpisov

{SWD(2026) 1201 final} - {SWD(2026) 1202 final} - {SWD(2026) 1203 final} -
{SWD(2026) 1204 final} - {SWD(2026) 1205 final} - {SWD(2026) 1206 final} -
{SWD(2026) 1207 final} - {SWD(2026) 1208 final} - {SWD(2026) 1209 final} -
{SWD(2026) 1210 final} - {SWD(2026) 1211 final} - {SWD(2026) 1212 final} -
{SWD(2026) 1213 final} - {SWD(2026) 1214 final} - {SWD(2026) 1215 final} -
{SWD(2026) 1216 final} - {SWD(2026) 1217 final} - {SWD(2026) 1218 final} -
{SWD(2026) 1219 final} - {SWD(2026) 1220 final} - {SWD(2026) 1221 final} -
{SWD(2026) 1222 final} - {SWD(2026) 1223 final} - {SWD(2026) 1224 final} -
{SWD(2026) 1225 final} - {SWD(2026) 1226 final} - {SWD(2026) 1227 final} -
{SWD(2026) 1228 final}

# OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

## Mind the Gap 2026: Posilnenie verejných financií prostredníctvom spoločného úsilia zameraného na zníženie daňových medzier a zlepšenie dodržiavania predpisov

# 1. Úvod

**Európa musí investovať do posilnenia svojej obrannej spôsobilosti, do urýchlenia digitalizácie a zelenej transformácie a do zvýšenia produktivity a konkurencieschopnosti.** Štátne rozpočty v mnohých členských štátoch sú však preťažené, čo ponecháva len malý fiškálny priestor na kriticky dôležité investície([1]).

**Napriek tomu, ako vyplýva z odhadov daňových medzier, v EÚ dochádza každý rok v dôsledku nedodržiavania predpisov k strate na daňových príjmoch viac než 200 miliárd EUR, čo zodpovedá približne 1 % HDP EÚ.** Len v prípade dane z pridanej hodnoty (DPH) to predstavuje odhadovanú stratu približne 125 miliárd EUR, čo je 9,5 % celkových záväzkov v oblasti DPH v roku 2023. V prípade dane z príjmov právnických osôb dosahujú odhadované straty v jednotlivých členských štátoch spolu takmer 50 miliárd EUR, resp. 9,2 % vybraných príjmov z dane z príjmov právnických osôb ([2]). Ide o príjmy, ktoré sú splatné, ale naďalej nevymožené v dôsledku určitých foriem daňových únikov, vyhýbania sa daňovým povinnostiam, administratívnych nedostatkov alebo neúmyselných chýb. Daňové medzery v dôsledku nedodržiavania predpisov sa zo svojej podstaty ťažko merajú a dostupné odhady sa líšia z hľadiska rozsahu, metodiky a stupňa neistoty ([3]). Ide pravdepodobne o konzervatívne odhady, keďže nezachytávajú všetky kategórie strát daňových príjmov, napr. v dôsledku agresívneho cezhraničného daňového plánovania alebo medzinárodného presunu ziskov. Poukazujú na to, že možno dosiahnuť významné zvýšenie daňových príjmov investovaním jednak do lepšieho merania, jednak do opatrení na zlepšenie dodržiavania daňových predpisov. Ak by sa podarilo vymôcť aspoň časť týchto chýbajúcich príjmov,

[1] Informácie, metódy a údaje týkajúce sa jednotlivých krajín sú uvedené v pracovných dokumentoch útvarov Komisie SWD(2026) 1201 až SWD(2026) 1228.

[2] DPH a daň z príjmov právnických osôb sa tu uvádzajú ako príklady, ku ktorým sú v rámci EÚ k dispozícii pomerne spoľahlivé odhady. Medzery v dodržiavaní predpisov môžu vzniknúť aj v prípade iných daní vrátane dane z príjmov fyzických osôb a daní z majetku fyzických osôb, ale dostupné odhady sú roztrieštenejšie a nie sú zahrnuté v agregovaných údajoch uvedených v tomto dokumente.

[3] Okrem toho vzhľadom na časové harmonogramy zverejňovania vnútroštátnych súborov údajov, na ktorých je založený odhad daňových medzier, sa najnovšie dostupné odhady v danom roku zvyčajne vzťahujú na obdobie pred dvomi alebo tromi rokmi. Odhady rozsahu nezaznamenanej ekonomiky v jednotlivých členských štátoch sa pohybujú v rozmedzí od 0,7 % do 25 % HDP.

pomohlo by to zmierniť tlak na verejné financie a vytvoriť dodatočný priestor na investície bez zavádzania nových daní alebo zvyšovania existujúcich sadzieb dane.

**Vzhľadom na rozsiahlu tieňovú ekonomiku a zložité daňové predpisy je náročné, no napriek tomu dôležité pochopiť, čo je príčinou daňových medzier v dôsledku nedodržiavania predpisov v rámci EÚ.** Vo viacerých členských štátoch narúša dodržiavanie daňových predpisov výrazná činnosť v rámci tieňovej ekonomiky. Čoraz zložitejšie daňové ustanovenia a cezhraničné dohody môžu zvýšiť náklady na dodržiavanie predpisov, viesť k chybám alebo vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam a mať za následok značné ušlé daňové príjmy. Dodržiavanie daňových povinností môže byť ovplyvnené vnímaním spravodlivosti a efektívnosti daňového systému, ako aj celkového zaťaženia. Tieto faktory sa v jednotlivých krajinách líšia. Účinná spolupráca medzi daňovými správami a daňovníkmi prispieva k vytváraniu prostredia založeného na dôvere, transparentnosti a podpore, čím sa zlepšuje dodržiavanie predpisov a posilňuje fungovanie, integrácia a konkurencieschopnosť vnútorného trhu.

**Na posúdenie rizík pre verejné financie potrebujú členské štáty poznať výšku svojich daňových medzier v dôsledku nedodržiavania predpisov**. Kvantifikácia daňových medzier v dôsledku nedodržiavania predpisov a ich vývoja v čase nie je len technickou úlohou – pomáha orgánom získať informácie o tom, ako zlepšiť presadzovanie a úsilie zamerané na dodržiavanie predpisov. Tieto odhady pomáhajú identifikovať riziká, zacieliť intervencie, prideľovať zdroje a zdokonaľovať stratégie zabezpečenia dodržiavania predpisov. Analýza daňovej medzery je teda strategickým riadiacim nástrojom na zvýšenie úrovne vyberaných príjmov.

**Daňové výdavky predstavujú daňové medzery spôsobené politickými opatreniami.** Členské štáty EÚ vykazujú ročne približne 750 miliárd EUR ušlých príjmov v dôsledku daňových výdavkov (čo by predstavovalo 4 % HDP EÚ v roku 2025), hoci k tomuto údaju treba pristupovať opatrne ([4]). Daňové výdavky zahŕňajú napríklad znížené sadzby dane, oslobodenia od dane pre určité sektory, zápočty dane alebo iné daňové stimuly. Veľmi dôležitým krokom je monitorovanie a vyhodnocovanie týchto daňových výdavkov. Na rozdiel od priamych výdavkov sa daňové výdavky postupom času neraz pevne zakorenia v daňovom systéme a môžu predstavovať veľmi veľkú záťaž pre štátne rozpočty. Naopak, dobre zamerané daňové stimuly – napríklad stimuly odporúčané v rámci Dohody o čistom priemysle alebo únie úspor a investícií – môžu podporiť kľúčové politické ciele, ako sú inovácie alebo prechod na čistú energiu. V odporúčaní Komisie o daňových stimuloch na podporu Dohody o čistom priemysle sa stanovujú zásady účinného navrhovania zápočtov dane a zrýchleného odpisovania vrátane odporúčania členským štátom, aby pravidelne hodnotili účinnosť prijatých opatrení ([5]).

[4] K tomuto údaju treba pristupovať opatrne, keďže ide o agregovaný súhrn celkových údajov za jednotlivé krajiny z rôznych rokov, ktoré majú odlišný význam. Vykazovanie daňových výdavkov sa líši, pokiaľ ide o rozsah, a referenčné hodnoty sa od seba podstatne odlišujú do takej miery, že vnútroštátne orgány odmietajú agregáciu dokonca aj na vnútroštátnej úrovni. Odhady ušlých príjmov na vnútroštátnej úrovni sú prevzaté z databázy GTED.

[5] Odporúčanie Komisie o daňových stimuloch na podporu Dohody o čistom priemysle a vzhľadom na rámec štátnej pomoci pre Dohodu o čistom priemysle, C(2025) 4319 final,

**Na zníženie daňových medzier a zlepšenie dodržiavania predpisov sú nevyhnutné moderné daňové správy, ktorých konanie je založené na údajoch.** Mnohé členské štáty čelia problémom klesajúcej miery dodržiavania predpisov, rastúcich daňových dlhov, roztrieštených digitálnych systémov a čoraz zložitejších cezhraničných transakcií. Riešenie týchto výziev si vyžaduje, aby boli daňové správy pripravené na budúcnosť, konali na základe údajov a dokázali včas odhaľovať prípady nedodržiavania predpisov, podporovať dobrovoľné dodržiavanie predpisov a zabezpečiť včasné vymáhanie nesplatených daňových záväzkov. Kľúčové sú investície do digitálnych nástrojov, integrovaných systémov, spracúvania údajov v reálnom čase, posilnenia kapacít na výber a vymáhanie daní a do spolupráce medzi orgánmi.

**Oznámenie Mind the Gap a jeho 27 prehľadov o jednotlivých krajinách predstavujú strategický nástroj na zlepšenie daňových systémov a dodržiavania daňových predpisov naprieč EÚ.** Cieľom tejto iniciatívy je v konečnom dôsledku pomôcť členským štátom riešiť daňové medzery v dôsledku nedodržiavania predpisov, optimalizovať výber daní a sprísniť riadenie daňových výdavkov. Členské štáty sa tu takisto vyzývajú, aby pravidelne vykazovali medzery spôsobené politickými opatreniami, vyhodnocovali ich a racionalizovali – najmä v prípadoch, keď daňové výdavky nepriniesli primeraný pomer hodnoty a ceny. Okrem toho, že táto iniciatíva pomáha členským štátom pri preskúmavaní a odstraňovaní medzier a pri modernizácii spôsobu výberu daní, ťaží z vysokej návratnosti administratívnej spolupráce, čím členským štátom umožňuje spoločne pracovať na referenčnom porovnávaní výsledkov a výmene najlepších postupov s reformným programom zameraným do budúcnosti.

**V tomto oznámení sa posudzujú výzvy súvisiace s daňovými medzerami a identifikujú sa opatrenia na ich riešenie.** V prvom rade sa posudzujú výzvy, ktorým čelia členské štáty pri meraní, monitorovaní a vyhodnocovaní daňových medzier, a následne sa skúma, ako možno začleniť získané poznatky do činností daňových správ v rámci úsilia o posilnenie digitalizácie a činností spojených s výberom daní. Následne sa predkladá súbor opatrení na riešenie týchto výziev na úrovni EÚ aj na úrovni členských štátov (v relevantných prípadoch aj na nižšej ako celoštátnej úrovni) ([6]). V konečnom dôsledku môžu koordinované opatrenia a úzka spolupráca na všetkých úrovniach viesť k vyššej miere dodržiavania predpisov, účinnejším daňovým politikám a zlepšeniu výberu daní, čím prispejú k vytvoreniu fiškálneho priestoru potrebného na podporu strategických investícií.

https://commission.europa.eu/document/download/f4718f39-19cc-42a4-9a9f-48acb824dc4f_en?filename=C_2025_4319_1_EN_ACT_part1_v6.pdf.

[6] Ukladanie, spravovanie a výber daní a poskytovanie daňových výdavkov vo viacerých členských štátoch vykonávajú aj spolkové krajiny, regióny alebo miestne samosprávy.

# 2. Od merania po integráciu: posúdenie na úrovni Únie a na úrovni členských štátov

## 2.1. Merať: posilnenie merania daňovej medzery v dôsledku nedodržiavania predpisov

**Riešenie pretrvávajúcich daňových medzier v dôsledku nedodržiavania predpisov si vyžaduje väčšie investície do poznatkov, údajov a analytických schopností**. Hoci počet členských štátov, ktoré vykonávajú odhady daňových medzier v dôsledku nedodržiavania predpisov, stúpa, len málo z nich má zavedené komplexné programy odhadovania pokrývajúce viacero druhov daní ([7]). Dánsko, Švédsko, Taliansko a Holandsko začlenili analýzu daňovej medzery do riadenia rizík súvisiacich s dodržiavaním predpisov a výsledky využívajú ako podklad pre fiškálnu politiku, na identifikáciu rizík súvisiacich s dodržiavaním predpisov, cielené intervencie, prideľovanie zdrojov a posudzovanie účinnosti stratégií zameraných na dodržiavanie predpisov. Iné členské štáty, napríklad Francúzsko, Poľsko a Estónsko, si túto kapacitu vybudovali len nedávno alebo zatiaľ neodhadujú svoje daňové medzery v dôsledku nedodržiavania predpisov systematickým spôsobom.

**Zo skúseností členských štátov vyplýva, že komplexné snahy o posúdenie daňovej medzery prispievajú k dosiahnutiu priaznivejších výsledkov v oblasti dodržiavania predpisov.** Členské štáty s dlhodobo fungujúcimi a dobre rozvinutými programami zameranými na daňové medzery, napríklad Dánsko, Taliansko, Švédsko a Holandsko ([8]), vykazujú spravidla pomerne menšie daňové medzery v dôsledku nedodržiavania predpisov alebo sa im podarilo tieto medzery v priebehu času znížiť. Napríklad Holandsko rozšírilo svoj súbor analytických nástrojov skombinovaním audítorských dôkazov s výskumom správania. Zistenia vyplývajúce z tejto analýzy pomáhajú daňovej správe navrhovať cielené preventívne opatrenia a zlepšovať dobrovoľné dodržiavanie predpisov. Dánsko vyvinulo pokročilý program na meranie dodržiavania daňových predpisov, ktorý je založený na rozsiahlych audítorských údajoch a pomáha identifikovať povahu nedodržiavania predpisov naprieč odvetviami. Vo Švédsku a v ďalších členských štátoch je kľúčovým prvkom takýchto programov systematické využívanie náhodných auditov a auditov založených na riziku v rôznych skupinách daňovníkov ([9]). Nejde síce o dôkaz priamej príčinnej súvislosti, ale naznačuje to, že pravidelné odhadovanie

[7] OECD (2024), *Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies* (Daňová správa v roku 2024: Porovnávacie informácie o ekonomikách krajín OECD a ďalších vyspelých a rozvíjajúcich sa ekonomikách), OECD Publishing, Paríž, https://doi.org/10.1787/2d5fba9c-en.

[8] Holandsko kombinuje zisťovanie v oblasti auditu a údaje z auditov, aby lepšie pochopilo príčiny nedodržiavania predpisov vrátane vplyvu zložitosti, nedostatočných poznatkov a chýb poradcov. Dánsko využíva na posúdenie dodržiavania predpisov údaje z auditov na úrovni sektorov a náhodných auditov. V oboch prípadoch tieto poznatky pomáhajú pri zacielení opatrení v oblasti dodržiavania predpisov a podporujú dobrovoľné dodržiavanie predpisov.

[9] Náhodné audity poskytujú štatisticky reprezentatívne informácie o rozšírenosti a povahe prípadov nedodržiavania predpisov, zatiaľ čo kontroly založené na riziku slúžia na identifikáciu a prešetrenie daňovníkov, u ktorých je vyššia pravdepodobnosť nedodržiavania predpisov. Dôležité je, že výsledky náhodných auditov sa využívajú aj na

daňovej medzery v dôsledku nedodržiavania predpisov môže podporiť cielenejšie stratégie v oblasti dodržiavania predpisov a pomôcť daňovým správam identifikovať riziká v ranom štádiu.

**Komisia vyvinula, podporuje a koordinuje významné investície do odhadovania daňových medzier v dôsledku nedodržiavania predpisov – v oblasti nepriamych aj priamych daní – na vnútroštátnej úrovni aj na úrovni EÚ**. Je to obzvlášť dôležité v prípade priamych daní, pri ktorých sa v národných odhadoch často používajú odlišné definície, metodiky, zdroje údajov, rozsah zahrnutia daňovníkov a obdobia vykazovania, čo obmedzuje porovnateľnosť, ale zároveň vytvára príležitosti na výmenu metodických postupov. Od roku 2021 pracuje projektová skupina programu Fiscalis financovaného z prostriedkov EÚ na vytvorení spoločného rámca pre odhadovanie daňových medzier v dôsledku nedodržiavania predpisov ([10]) ([11]). Okrem toho niektoré členské štáty, napríklad Poľsko ([12]) a Slovinsko ([13]), využili na zlepšenie odhadov medzier v dodržiavaní predpisov o dani z príjmov právnických osôb Nástroj technickej podpory.

**V oblasti nepriamych daní už spolupráca v rámci EÚ viedla k vytvoreniu spoločnej metodiky na odhadovanie medzery v dodržiavaní predpisov o DPH, pričom na tomto celoúnijnom projekte sa podieľajú všetky členské štáty.** V roku 2023 sa medzera v dodržiavaní predpisov o DPH v EÚ odhadovala na 9,5 % celkových daňových povinností v oblasti DPH, pričom medzi členskými štátmi existovali značné rozdiely a viaceré krajiny zaznamenali v priebehu času zlepšenie ([14]). Okrem posúdenia súčasnej úrovne medzery sledovanie zmien v čase odráža národné snahy o zlepšenie dodržiavania predpisov a umožňuje orgánom posúdiť účinnosť prijatých opatrení. Digitálne vykazovanie, online pokladnice, vopred vyplnené daňové priznania k DPH a ďalšie digitálne nástroje môžu zlepšiť vysledovateľnosť a dodržiavanie predpisov. Komisia takisto vyvíja, testuje a kontroluje svoju metodiku odhadovania daňových medzier v oblasti spotrebnej dane, pričom jej pomáha

overovanie a prispôsobovanie modelov výberu na základe rizika. Programy odhadovania daňovej medzery tak poskytujú informácie ostatným zložkám daňovej správy s cieľom zvýšiť efektívnosť výberu daní.

[10] Pozri ďalšie informácie v dokumente: Európska komisia: Generálne riaditeľstvo pre dane a colnú úniu (2025). *Towards a common approach to tax gap estimation in the EU: Fiscalis Project Group 008 - Final report* (Smerom k spoločnému prístupu k odhadovaniu daňovej medzery v EÚ: projektová skupina programu Fiscalis 008 – záverečná správa). Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie. https://data.europa.eu/doi/10.2778/3068071.

[11] V roku 2026 vstúpil projekt do druhého cyklu. Na prvom a/alebo druhom cykle sú v rámci podskupiny pre daň z príjmov fyzických osôb zúčastnené tieto členské štáty: BE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SK a SE; v rámci podskupiny pre daň z príjmov právnických osôb: CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO, SK a SE; v rámci podskupiny pre podvody MTIC: EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SK a SE a v rámci podskupiny pre elektronický obchod: BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SK a SE. Do druhého cyklu projektu sa v rámci podskupiny pre daň z príjmov fyzických osôb a podskupiny pre daň z príjmov právnických osôb zapojilo aj Gruzínsko.

[12] Projekt Nástroja technickej podpory z roku 2023 „Zvýšenie schopnosti Poľska lepšie posudzovať tieňovú ekonomiku a bojovať proti nej", 2024 – 2026.

[13] Projekt Nástroja technickej podpory v roku 2021 „Zlepšenie správy dane z príjmov právnických osôb v Slovinsku", 2022 – 2023.

[14] Pozri Európska komisia, Syntesia, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovsky, M., Śmietanka, A. a kol., *VAT gap in Europe – Report 2025* (Výpadok z príjmov z DPH v Európe – Správa za rok 2025), Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, Luxemburg, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422.

špecializovaná skupina odborníkov z viac ako 20 členských štátov, ktorej úlohou je výmena metodických skúseností a posúdenie toho, ako môžu odhady lepšie podporovať operatívnu činnosť (pozri aj oddiel 3.1).

**V kontexte meniaceho sa prostredia v oblasti dane z príjmov právnických osôb sa vynakladá ďalšie úsilie o budovanie kapacít zamerané na odhadovanie medzier v dodržiavaní predpisov o dani z príjmov právnických osôb v celej EÚ.** Komisia vyvinula novú makroekonomickú metodiku na výpočet medzery v dodržiavaní predpisov o dani z príjmov právnických osôb s využitím údajov z národných účtov a odhadov nezaznamenanej ekonomiky vypracovaných národnými štatistickými úradmi, čím vytvorila spoločný rámec na odhadovanie medzier v dodržiavaní predpisov o dani z príjmov právnických osôb vo všetkých členských štátoch. Najnovšie odhady naznačujú, že v 25 členských štátoch predstavuje priemerná medzera približne 9,2 % vybraných príjmov z dane z príjmov právnických osôb, hoci táto miera sa v jednotlivých krajinách výrazne líši a pri interpretácii medziročných zmien je potrebné postupovať opatrne. Metodika však nezohľadňuje žiadne straty príjmov vyplývajúce z agresívneho cezhraničného daňového plánovania alebo medzinárodného presunu ziskov, keďže národné účty vo všeobecnosti odrážajú zisky až po cezhraničnom rozdelení zisku. Analýza takýchto strát príjmov si vyžaduje doplňujúce dôkazy a metodiky vrátane práce v oblasti narušania základu dane a presunu ziskov ([15]). Keďže sa situácia v oblasti dane z príjmov právnických osôb mení v dôsledku vykonávania pravidiel 2. piliera OECD – na ktoré nadviaže vykonávanie súhrnného balíka opatrení v oblasti zdaňovania a prepracované znenie smernice o administratívnej spolupráci, keď budú prijaté –, nástroje posudzovania je potrebné ďalej vyvíjať, a to aj rozšírením rozsahu odhadov medzier v dani z príjmov právnických osôb na oblasti iné ako nezaznamenaná ekonomika.

## 2.2. Monitorovať: zlepšovanie kvality vykazovania daňových výdavkov

**Daňové výdavky sú osobitné ustanovenia v daňovom zákonníku, ktorých cieľom je podporovať určité činnosti alebo zvýhodňovať konkrétne skupiny, čo vedie k úmyselnému zníženiu daňových príjmov štátu**. Namiesto poskytovania podpory prostredníctvom priamych výdavkov môže vláda poskytnúť jednotlivcom alebo podnikom nepriamu finančnú podporu znížením ich daňového zaťaženia. Daňové výdavky teda predstavujú odchýlky od referenčného daňového systému, ktoré poskytujú preferenčné zaobchádzanie, napríklad znížené sadzby, oslobodenia od dane atď., konkrétnym daňovníkom, sektorom alebo činnostiam.

**Je mimoriadne dôležité tieto daňové výdavky vykazovať, ako nariaďuje rámec fiškálneho riadenia EÚ, aby sa riešil problém nedostatočnej transparentnosti, ktorý sa**

[15] Pozri podrobné vysvetlenie metodiky JRC týkajúcej sa medzier v dodržiavaní predpisov o dani z príjmov právnických osôb, jej predpokladov a obmedzení v dokumente Európskej komisie: Generálne riaditeľstvo pre dane a colnú úniu (2025), *The Corporate Income Tax Gap: A European approach to measuring losses in corporate tax revenues* (Daňová medzera v dani z príjmov právnických osôb: európsky prístup k meraniu strát v príjmoch z dane z príjmov právnických osôb).

**s tým spája.** Na rozdiel od programov priamych výdavkov, ako sú subvencie alebo granty, sa pri daňových výdavkoch zvyčajne nevyžaduje každoročné schválenie parlamentom. Keď sa uzákonia, zostávajú v platnosti, pokiaľ nie sú aktívne zrušené alebo odvolané na základe doložky o ukončení platnosti. Vykazovaním daňových výdavkov možno túto asymetriu napraviť a možno zvýšiť transparentnosť a zodpovednosť. S cieľom zabezpečiť komplexný prehľad o národných fiškálnych výdavkoch sa v rámci fiškálneho riadenia EÚ vyžaduje podrobné vykazovanie o vplyve daňových výdavkov na príjmy ([16]).

**Vo vykazovaní národných daňových výdavkov v EÚ sú výrazné rozdiely, pokiaľ ide o obsah, podrobnosť a kvalitu**. Niektoré členské štáty uvádzajú v prílohe k rozpočtu jednu tabuľku s odhadom ušlých príjmov v dôsledku daňových výdavkov bez informácií o bližšom kontexte. Iné členské štáty zverejňujú správy o daňových výdavkoch, ktoré obsahujú podrobné informácie o všetkých príslušných daňových ustanoveniach a viacročné odhady ušlých príjmov.

**Veľký počet ustanovení týkajúcich sa daňových výdavkov môže viesť k väčšej zložitosti daňového systému**. Grécko uvádza viac než 1 000 ustanovení týkajúcich sa daňových výdavkov. Portugalsko uvádza viac než 700 ustanovení, Taliansko viac než 600 a Francúzsko a Poľsko po viac než 400 daňových ustanovení.

**Daňové výdavky môžu mať značný fiškálny vplyv na štátne rozpočty**. V dôsledku rozdielov v daňových systémoch aj v metódach vykazovania sa výška ušlých príjmov v dôsledku daňových výdavkov údajne pohybuje od 0,4 % HDP v Írsku po 14 % HDP v Holandsku. Vysoký objem ušlých príjmov v dôsledku daňových výdavkov nemusí nutne znamenať, že tieto opatrenia sú neprimerané alebo neúčinné. Ušlé príjmy môžu byť pomerne vysoké aj z dôvodu vysokej štandardnej úrovne zdanenia alebo z dôvodu veľmi širokého rozsahu vykazovania daňových výdavkov ([17]).

**S agregovaním a porovnávaním odhadov daňových výdavkov v rámci jednotlivých kategórií, členských štátov a časových období sa spájajú značné metodické výzvy.** Hoci celkové čísla možno vypočítať jednoduchým sčítaním jednotlivých rezerv, pri interpretácii týchto odhadov je potrebné postupovať opatrne. Po prvé existuje pri nich tendencia nadhodnocovať potenciálny nárast príjmov, pretože pri jednoduchej agregácii hrozí riziko dvojitého započítania prekrývajúcich sa ustanovení. V odhadoch sa takisto nezohľadňujú behaviorálne reakcie, ktoré vedú k nižšej miere výberu. Okrem toho nie je možné kvantifikovať

[16] Povinnosť vykazovať daňové výdavky sa stanovuje v článku 14 ods. 2 smernice Rady 2011/85 z 8. novembra 2011 o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov zmenenej smernicou Rady 2024/1265 z 29. apríla 2024.

[17] Stáva sa, že nákladné daňové ustanovenia sa považujú za štrukturálne, a preto sa nezahrnú do vykazovania. V ideálnom prípade by sa vo vykazovaní daňových výdavkov mali rozoberať aj štrukturálne ustanovenia. V Holandsku sa vykazovanie vzťahuje na všetky ustanovenia s daňovým významom.

príslušný podiel ustanovení o daňových výdavkoch ([18]). Nakoniec spôsob vykazovania sa výrazne líši v závislosti od toho, čo jednotlivé členské štáty považujú za daňové výdavky ([19]).

## 2.3. Vyhodnocovať: zabezpečenie nákladovej efektívnosti daňových výdavkov

**Daňový systém môže poskytovať silné stimuly, ktoré vládam pomáhajú dosahovať celý rad politických cieľov, ale z dlhodobého hľadiska nemusí ísť vždy o nákladovo najúspornejší nástroj.** To, či sú daňové stimuly užitočné na dosiahnutie určitého politického cieľa, si vyžaduje dôkladnú analýzu. Náklady, prínosy a riziká spojené s daňovými výdavkami by sa mali pravidelne vyhodnocovať. V odporúčaní Komisie o daňových stimuloch na podporu Dohody o čistom priemysle sa stanovujú zásady účinného navrhovania zápočtov dane a zrýchleného odpisovania pri čistých investíciách, ktoré sa majú uplatňovať v súlade s pravidlami EÚ o štátnej pomoci. Členské štáty sa vyzývajú, aby informovali Komisiu o opatreniach, ktoré prijímajú, a odporúča sa im, aby pravidelne vyhodnocovali ich účinnosť a vymieňali si najlepšie postupy ([20]). V širšom zmysle uplatňovanie zásady „znečisťovateľ platí" – s cieľom efektívnejšie prispieť k dosiahnutiu klimatických a environmentálnych cieľov EÚ – prináša aj potrebu preskúmať daňové výdavky s potenciálne škodlivým vplyvom na životné prostredie, ktorými sa poskytujú nesprávne stimuly znečisťovateľom.

**Je mimoriadne dôležité zistiť, či existujúce daňové výdavky skutočne prispievajú k dosiahnutiu politických cieľov, na ktoré boli určené**. Pravidelné preskúmanie je nevyhnutné na posúdenie, či zavedené opatrenia prinášajú primeraný pomer hodnoty a ceny. To môže vytvoriť podmienky pre reformy. Napríklad holandské rozpočtové pravidlá vyžadujú, aby vláda zrušila, obmedzila alebo zdôvodnila daňové výdavky, ktoré boli vyhodnotené ako neúčinné.

**Vysoký objem ušlých príjmov zvyšuje potrebu vyhodnotiť účinnosť daňových výdavkov.** Hoci kvantifikácia daňových výdavkov je v prvom rade monitorovacou činnosťou, získané informácie následne slúžia ako kľúčový podklad pre vyhodnocovanie daňových výdavkov, aby bolo možné zistiť, či príslušné ustanovenia plnia svoj účel a či prinášajú primeraný pomer hodnoty a ceny. Mikrosimulačné modely, ako je EUROMOD ([21]), môžu byť užitočným nástrojom na vyhodnocovanie politických alternatív.

---

[18] Ustanovenia o daňových výdavkoch môžu byť nekvantifikované buď na základe zámerného rozhodnutia, alebo preto, že ich odhad nie je možný. Ustanovenia napríklad nemusia byť kvantifikované preto, že ide o drobné, technické, štrukturálne ustanovenia alebo ustanovenia vyplývajúce z právnych predpisov EÚ. Niektoré ustanovenia nemožno odhadnúť, keďže neexistujú žiadne údaje. V niektorých prípadoch môžu byť údaje v zásade k dispozícii, ich zhromažďovanie v prípade daného ustanovenia by však bolo príliš nákladné. Príkladom nedostupných údajov by bolo oslobodenie od dane v prípade príjmov z určitých činností. Keďže tento príjem nie je vykazovaný, nie je možné odhadnúť výšku ušlých príjmov.

[19] Existujú príklady, keď sú znížené sadzby DPH definované ako súčasť referenčného rámca, alebo naopak, keď sa základná úľava na dani z príjmov či prenos daňových strát právnických osôb do budúcich období definujú ako daňové výdavky, zatiaľ čo väčšina krajín tieto ustanovenia považuje za štrukturálne.

[20] https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_sk.

[21] DOMOV | EUROMOD.

## 2.4. Integrovať: modernizácia činností daňových správ

**Mnohé členské štáty výrazne investovali do zavádzania digitálnych nástrojov a začali využívať umelú inteligenciu pri činnostiach kontaktu s daňovníkmi aj pri interných administratívnych operáciách; digitálna transformácia daňových správ však v celej EÚ naďalej predstavuje výzvu**. Staré IT systémy a zastarané postupy brzdia pokrok. Najväčšou z týchto výziev je nadmerná závislosť od dobrovoľného dodržiavania predpisov, čo pre daňovníkov predstavuje veľkú administratívnu záťaž. Členské štáty by mali do svojich procesov začleniť zásady dodržiavania predpisov už v štádiu návrhu a plynulého daňového systému s cieľom zjednodušiť dodržiavanie predpisov a znížiť záťaž pre daňovníkov. ([22]).

**Ďalšou významnou výzvou pre členské štáty je dostupnosť dostatočného množstva presných a kvalitných údajov na podporu účinnej daňovej správy.** Nízka kvalita údajov oslabuje posudzovanie dodržiavania predpisov, stanovovanie priorít medzi rizikami a presadzovanie. Zároveň však rastúca digitalizácia daňovej správy kladie ďalšie požiadavky, keďže moderné digitálne systémy a rámce pre vykazovanie v reálnom čase závisia od štruktúrovaných, štandardizovaných a spoľahlivých údajov. Ak sú údaje nedostatočné, bráni to integrácii, efektívnemu spracovaniu a včasnému získavaniu výstupov. Daňové správy takisto čelia ťažkostiam pri účinnom spracúvaní rastúcich objemov údajov, čo obmedzuje ich schopnosť plne využívať výhody administratívnej spolupráce([23]). Celkovo nízka kvalita údajov a ich veľký objem znižujú transparentnosť v súvislosti s daňovými záväzkami a obmedzujú pochopenie ich širšieho vplyvu na podnikateľské činnosti, čím znižujú schopnosť daňových orgánov prijímať strategické a politické rozhodnutia na základe dostatočných informácií.

**V dôsledku prehlbujúcej sa európskej hospodárskej integrácie môžu byť rozdiely medzi národnými daňovými systémami zneužívané na podvody, úniky alebo vyhýbanie sa povinnostiam.** Cezhraničná činnosť predstavuje významnú zložku daňovej trestnej činnosti, najmä pokiaľ ide o podvody v oblasti DPH. Podvody MTIC predstavujú typickú formu podvodov v oblasti DPH súvisiacich s cezhraničnými transakciami a často sa na nich podieľajú organizované zločinecké skupiny alebo siete. Proti tomuto druhu podvodov možno bojovať prostredníctvom užšej koordinácie medzi členskými štátmi a pomocou integrovaných nástrojov na monitorovanie transakcií a údajov – túto oblasť pokrýva balík opatrení DPH v digitálnom veku prijatý v roku 2025. Užšia spolupráca medzi daňovými orgánmi a integrácia tokov údajov súvisiacich s výberom daní môžu preto prispieť k zníženiu rizík a obmedzenie príležitostí na podvody alebo iné formy zneužívania v oblasti daní. Posilňovanie spolupráce medzi členskými štátmi a subjektmi EÚ pôsobiacimi v oblasti boja proti podvodom je takisto prioritou Komisie v rámci prebiehajúceho preskúmania architektúry boja proti podvodom, ktorého cieľom je odstrániť medzery, ktoré môžu poškodzovať finančné záujmy EÚ.

[22] Pozri ďalšie vysvetlenia v prílohe o metodike.

[23] Správa Komisie o hodnotení rámca EÚ pre administratívnu spoluprácu v oblasti DPH, COM(2025) 686 final zo 14. 11. 2025 a správa Komisie o hodnotení smernice Rady 2011/16/EÚ o administratívnej spolupráci v oblasti daní, COM(2025) 695 final z 19. 11. 2025.

**Niektoré členské štáty naďalej čelia problému pretrvávajúceho veľkého objemu nevymoženého daňového dlhu**. Vymáhanie daňového dlhu naďalej predstavuje zásadnú slabinu, keďže mnohé daňové správy nedokážu vyberať nesplatené záväzky. Vzhľadom na vysoké sumy nesplateného daňového dlhu vo viacerých členských štátoch existuje značný potenciál na zvýšenie výberu príjmov prostredníctvom vymáhania týchto súm skôr, ako sa stanú nevymožiteľnými. Rozdiely v právnych a administratívnych rámcoch vedú k nerovnomerným výsledkom v jednotlivých členských štátoch EÚ. V zisťovaní EÚ z roku 2025, ako aj v spätnej väzbe od národných daňových správ sa zdôrazňuje naliehavá potreba posilniť vnútroštátne aj cezhraničné mechanizmy vymáhania, aby bolo možné zvládnuť rastúci objem žiadostí.

# 3. Konať: prijatie politických opatrení

**Tieto výzvy jasne ukazujú, že dosiahnutie pokroku v oblastiach opísaných v predchádzajúcom texte si vyžaduje viac než len individuálne národné úsilie.** Medzi členskými štátmi aj v rámci jednotlivých krajín existujú rozliční príslušní aktéri, čo odzrkadľuje inštitucionálnu rozmanitosť. Hoci opatrenia na vnútroštátnej úrovni sú naďalej nevyhnutné, užšia spolupráca na úrovni EÚ môže pomôcť urýchliť pokrok. Zlučovaním skúseností a vzájomnou výmenou osvedčených postupov môžu členské štáty dosiahnuť pokrok v znižovaní daňových medzier a zlepšovaní dodržiavania predpisov.

**Na pretavenie spolupráce do konkrétnych činov je nevyhnutná vzájomná dôvera a trvalé angažovanie sa.** Inštitucionalizovaná spolupráca medzi daňovými správami buduje dôveru. Politická angažovanosť je nevyhnutná na stanovenie spoločných priorít a udržanie dynamiky, zatiaľ čo administratívna a technická spolupráca umožňujú členským štátom vymieňať si skúsenosti a údaje a spoločne vyvíjať praktické riešenia spoločných výziev.

**Komisia je pripravená tento proces** podporiť. Podpora spočíva v uľahčovaní štruktúrovaného dialógu, v podporovaní vzájomného učenia a v pomoci členským štátom pri identifikovaní a šírení osvedčených postupov. Opatrenia uvedené ďalej môžu takisto prispieť k účinnej reakcii na odporúčania pre jednotlivé krajiny a pre eurozónu, ktoré boli vydané v rámci cyklu koordinácie politík v rámci európskeho semestra.

## 3.1. Budovať kolektívnu kapacitu na odhadovanie daňových medzier v dôsledku nedodržiavania predpisov prostredníctvom spoľahlivých metód a podporovať metodickú porovnateľnosť

**Hoci členské štáty v posledných rokoch dosiahli pokrok v odhadovaní medzier v dodržiavaní daňových predpisov, je potrebné vyvinúť ďalšie značné úsilie na zlepšenie diagnostiky, posilnenie nástrojov a v konečnom dôsledku na zvýšenie účinnosti výberu daní**. Dôkladnejšie posúdenie daňových medzier v dôsledku nedodržiavania predpisov vrátane ich rozsahu, základných príčin a hnacích faktorov je pre vlády – a to aj na nižšej ako národnej úrovni, ak je to relevantné – nevyhnutným predpokladom na riešenie týchto medzier a na zlepšenie efektívnosti ich činnosti. Začlenenie zistení z analýzy daňovej medzery do cyklu

riadenia rizík súvisiacich s dodržiavaním predpisov – napríklad identifikovaním daňovníkov s vysokým rizikom, zacielením intervencií a zohľadňovaním týchto zistení pri rozhodovaní o personálnom obsadení – môže ďalej posilniť riadenie dodržiavania predpisov. Zníženie medzier v dodržiavaní predpisov si vyžaduje strategický prístup so strednodobými a s dlhodobými cieľmi.

**Zlepšenie metód, kvality údajov a porovnateľnosti odhadov daňovej medzery v dôsledku nedodržiavania predpisov v jednotlivých členských štátoch je nevyhnutné na podporu daňovej politiky a daňovej správy založenej na dôkazoch**. Lepšie metódy zvyšujú nielen spoľahlivosť, ale aj platnosť odhadov daňovej medzery v dôsledku nedodržiavania predpisov. Porovnateľné odhady umožňujú členským štátom porovnávať svoje výsledky s ostatnými členskými štátmi, identifikovať oblasti predstavujúce relatívne silné a slabé stránky a zároveň uľahčujú výmenu osvedčených postupov. Takisto poskytujú tvorcom politík pevnejší základ pre posudzovanie rizík súvisiacich s dodržiavaním predpisov a stanovovanie priorít medzi oblasťami na zavádzanie reforiem.

**Skúsenosti s odhadovaním medzier v dodržiavaní predpisov o DPH preukázali, že je prínosné využívať harmonizovaný prístup, ktorý sa v súčasnosti vyvíja aj v oblasti spotrebných daní**. Európska komisia podporila vypracovanie a pokračujúce zdokonaľovanie spoločnej metodiky na odhadovanie medzier v dodržiavaní predpisov o DPH vo všetkých členských štátoch. Vďaka použitiu jednotných definícií, zdrojov údajov, predpokladov a postupov odhadov umožňuje táto metodika uskutočňovať zmysluplné porovnania medzi členskými štátmi aj v priebehu času. Výsledné odhady sa stali cenným nástrojom na monitorovanie trendov v dodržiavaní predpisov, hodnotenie politických opatrení a identifikovanie oblastí, v ktorých môže byť potrebné ďalšie zlepšenie. Spotrebné dane predstavujú ďalšiu formu dane, pri ktorej je možné uplatňovať jednotné definície, zdroje údajov a predpoklady, hoci na interpretáciu výsledkov sú potrebné doplňujúce informácie špecifické pre jednotlivé krajiny.

**Keďže priame dane sú rôznorodejšie ako nepriame dane, medzinárodné porovnania sú podstatne náročnejšie.** Komisia už od roku 2021 podporuje členské štáty v ich úsilí o zlepšenie metód a porovnateľnosti. Niektoré členské štáty na národnej úrovni odhadujú iba špecifické zložky nedodržiavania predpisov, zatiaľ čo iné sa usilujú zachytiť celkový rozsah daňovej medzery v dôsledku nedodržiavania predpisov. Napriek tomu existuje priestor na preskúmanie nástrojov a metód, ktoré si nevyžadujú harmonizované daňové predpisy.

**Iniciatívy EÚ, ktorých cieľom bolo zlepšiť schopnosť odhadovať daňovú medzeru v dôsledku nedodržiavania predpisov a podporiť väčšiu metodickú konzistentnosť, poskytujú pevný základ pre urýchlené budovanie kapacít**. Vďaka spoločnému úsiliu vynakladanému od roku 2021 sú práce na definovaní a vykonávaní spoločného rámca pre odhadovanie daňovej medzery v dôsledku nedodržiavania predpisov v pokročilom štádiu. Odborníci môžu spoločne riešiť širokú škálu výziev [týkajúcich sa dane z príjmov fyzických osôb, dane z príjmov právnických osôb, DPH (najmä v kontexte podvodov MTIC a elektronického obchodu) a spotrebnej dane] prostredníctvom výmeny skúseností, vzájomného učenia a skúmania možností väčšej prenosnosti a porovnateľnosti.

***Opatrenie 1 (členské štáty): Vybudovať a posilniť kapacity na odhadovanie daňovej medzery v dôsledku nedodržiavania predpisov vo všetkých druhoch daní a začleniť odhad tejto medzery do strategického riadenia daňových správ.*** *Členské štáty by mali v prípade potreby investovať do špecializovaných odborných znalostí, ľudských zdrojov a zručností v oblasti daňovej medzery a prepojiť príslušných aktérov v rámci ministerstiev financií, daňových správ, colných správ a štatistických úradov. Osobitná pozornosť by sa mala venovať oblastiam, v ktorých je meranie naďalej menej rozvinuté. Zahŕňa to medzery v priamych daniach, najmä medzery v dani z príjmov fyzických osôb. Mali by sa merať a monitorovať aj daňové medzery v oblasti spotrebnej dane pri kategóriách výrobkov, ktoré sú vystavené významným rizikám nedodržiavania vnútroštátnych predpisov. Konkrétne v prípadoch, keď ešte nie je možné úplne kvantifikovať daňové medzery v oblasti spotrebnej dane, by členské štáty mali identifikovať hlavné faktory vedúce k stratám príjmov a podvodom a monitorovať ich v priebehu času.*

***Opatrenie 2 (členské štáty): Posilniť národné údaje a metodické základy na účely odhadovania daňovej medzery.*** *Členské štáty by mali zlepšiť identifikáciu, dostupnosť a kvalitu údajov používaných na odhadovanie daňovej medzery a zdokumentovať metodiky, zdroje údajov a obmedzenia, z ktorých ich odhady vychádzajú. Prispelo by to k spoľahlivejším národným odhadom a uľahčila by sa tak metodická výmena a porovnateľnosť na úrovni EÚ.*

***Opatrenie 3 (EÚ): Pokračovať v úsilí na úrovni EÚ zameranom na zlepšenie správnosti a porovnateľnosti vnútroštátnych metód a zároveň pokračovať v úsilí na úrovni EÚ o vyčíslenie daňových medzier v oblasti spotrebnej dane z tabaku, alkoholu a palív vo všetkých členských štátoch.*** *Podpora EÚ a technická spolupráca medzi členskými štátmi posilnia spoľahlivosť metodík, podporia vzájomné učenie a uľahčia účinné šírenie osvedčených postupov v oblasti odhadovania daňovej medzery v dôsledku nedodržiavania predpisov. V tejto oblasti by sa mal naďalej dosahovať ďalší pokrok prostredníctvom skupiny programu Fiscalis, ktorá funguje už päť rokov, a jej prebiehajúcej činnosti súvisiacej s daňou z príjmov fyzických osôb, daňou z príjmov právnických osôb a s DPH, najmä pokiaľ ide o medzeru v dodržiavaní predpisov v kontexte podvodov MTIC a elektronického obchodu. Členské štáty by takisto mali pokračovať v práci na vypracúvaní odhadov daňovej medzery v oblasti spotrebnej dane. Komisia vypracúva odhady daňovej medzery v oblasti spotrebnej dane a jej metodiky slúžia ako základ pre technické diskusie s členskými štátmi. Tieto metodiky majú preskúmať analytické tímy členských štátov. Komisia do konca roka 2027 spolu s členskými štátmi takisto možnosti vypracovania metodík založených na prístupe zdola nahor a rozšírenia analytickej práce v tejto oblasti, čím by sa vytvorili základy pre spoľahlivé a komplexné odhady daňovej medzery v oblasti spotrebnej dane.*

## 3.2. Vykonávať pravidelné a komplexné monitorovanie a transparentné vykazovanie daňových výdavkov

**Medzi členskými štátmi existujú výrazné rozdiely v tom, ako často vykazujú daňové výdavky, ako aj v informačnom obsahu a celkovej transparentnosti ich vykazovania**. Viacero členských štátov má veľmi vysoký počet opatrení v podobe daňových výdavkov a ušlý

príjem, ktorý z nich vyplýva, môže byť pomerne vysoký, čo má významný vplyv nielen na verejné financie, ale aj na zložitosť daňového systému. V tejto súvislosti je nevyhnutné zabezpečiť pravidelné, komplexné a systematické vykazovanie, ktoré je zároveň verejne dostupné.

**Na tento účel by členské štáty mali poskytnúť dostatočné informácie na zodpovedanie troch základných otázok týkajúcich sa akýchkoľvek vykázaných daňových výdavkov: i) koľko to stojí; ii) kto z toho má úžitok a iii) či to spĺňa zamýšľaný účel ([24]).** Súčasťou informácií by mal byť cieľ politiky, ktorý bol uvedený v čase uzákonenia, mechanizmus daňového výdavku (oslobodenie od dane, znížená sadzba atď.), príjemcovia a výška ročných ušlých príjmov. V ideálnom prípade by mali obsahovať aj opis referenčného ukazovateľa a odkaz na zodpovedajúce programy priamych výdavkov. S cieľom zabezpečiť rozpočtovú transparentnosť by vykazovanie daňových výdavkov malo vzhľadom na jeho význam obsahovať informácie o štrukturálnych ustanoveniach s mimoriadne veľkým vplyvom na príjmy.

***Opatrenie 4 (členské štáty): Zlepšiť dostupnosť a kvalitu údajov používaných na odhadovanie daňových výdavkov a zverejňovať podrobné výročné správy o daňových výdavkoch****. Nedostatok údajov je často hlavnou prekážkou pri správnom meraní daňových výdavkov. Toto vykazovanie by malo byť čo najvyčerpávajúcejšie, malo by obsahovať podrobné informácie na úrovni jednotlivých ustanovení, mali by sa v ňom kvantifikovať ušlé príjmy vždy, keď je to možné, a ak sa kvantifikácia neuskutočňuje, malo by sa to zdôvodniť. Je žiaduce začleniť tento postup do rozpočtového procesu.*

***Opatrenie 5 (EÚ): Vypracovať usmernenia k vykazovaniu daňových výdavkov.*** *Vzhľadom na osvedčené postupy by vypracovanie usmernení prispelo k praktickému uplatňovaniu právnej požiadavky vykazovať daňové výdavky, ktorá je stanovená v smernici o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov ([25]).*

## 3.3. Pravidelne preskúmavať a vyhodnocovať súlad daňových výdavkov s politickými prioritami

**Často sa systematicky nepreveruje nákladová efektívnosť daňových výdavkov.** Daňové výdavky môžu vychádzať z legitímnych politických cieľov. Na rozdiel od priamych výdavkov, ktoré podliehajú parlamentnému schváleniu, pravidelnému auditu a zverejneným výkonnostným cieľom, však pri prevažnej väčšine daňových výdavkov tieto mechanizmy zodpovednosti chýbajú. Väčšina členských štátov uvádza odhadované príjmy a náklady spojené s daňovými výdavkami, ale táto forma vykazovania neposkytuje informácie o tom, či existujúci daňový výdavok plní svoj cieľ nákladovo efektívnym spôsobom. Výsledkom je štrukturálny deficit riadenia: verejné prostriedky, ktorých rozsah je porovnateľný s veľkými

[24] Pri interpretácii tohto údaja je však potrebné postupovať opatrne, keďže rozdiely v národných daňových referenčných hodnotách a metodikách odhadov obmedzujú porovnateľnosť vykazovaných ušlých príjmov medzi členskými štátmi. Pozri aj poznámku pod čiarou č. 1.

[25] Smernica Rady 2011/85/EÚ z 8. novembra 2011 o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov zmenená smernicou Rady (EÚ) 2024/1265 z 29. apríla 2024.

výdavkovými programami, sa prideľujú bez systematického procesu posudzovania toho, či sa nimi dosahujú stanovené ciele alebo či prinášajú primeraný pomer hodnoty a ceny. V čase tlaku na fiškálnu konsolidáciu a konkurenčných požiadaviek na verejné rozpočty nejde len o otázku transparentnosti, ale o problém fiškálnej politiky.

**Je žiaduce zaviesť inštitucionalizovaný proces hodnotenia daňových výdavkov ([26]).** V hodnotení sa musí pri každom ustanovení odpovedať na dve otázky: i) či dosahuje stanovený cieľ a ii) či sú náklady primerané. Viacúrovňový prístup, ako napríklad rámec L1/L2/L3 zavedený Írskom a systém Toetsingskader v Holandsku, ponúka prakticky využiteľný model ([27]). Každé ustanovenie sa podrobí štruktúrovanému kvalitatívnemu posúdeniu jeho odôvodnenia a zamerania, pričom pri prekročení stanovených fiškálnych prahov sa zvyšuje podrobnosť uplatňovaných kvantitatívnych analýz. Analytické nástroje teda existujú a sú osvedčené. Potrebný je politický záväzok, aby sa systematicky uplatňovali vo všetkých členských štátoch.

**Inštitucionalizácia vyhodnocovania daňových výdavkov si vyžaduje niekoľko kľúčových rozhodnutí o tom, akú bude mať formu.** Mandáty na vyhodnocovanie, ktoré sú zakotvené v práve, sú trvalejšie než dobrovoľné politické záväzky. Okrem toho dohľad sústredený v rámci ministerstva financií je objektívnejší než spoliehanie sa na príslušné ministerstvá, ktoré majú záujem na zachovaní konkrétnych ustanovení. Zistenia z hodnotenia musia byť spojené s vynútiteľnými dôsledkami.

***Opatrenie 6 (členské štáty): Vytvoriť právny alebo administratívny rámec, v ktorom sa bude vyžadovať pravidelné vyhodnocovanie daňových výdavkov na priebežnom základe, posilniť nezávislý dohľad a podporovať spoluprácu medzi vnútroštátnymi orgánmi.*** *Vytvorenie inštitucionálneho rámca pre hodnotenie zaručuje pravidelné vyhodnocovanie daňových výdavkov, posilňuje demokratický dohľad a zabezpečuje, aby opatrenia dosahovali svoj cieľ nákladovo efektívnym spôsobom. Hodnotenia by sa mohli zahrnúť aj do všeobecných prehľadov výdavkov alebo by sa mohli s nimi prepojiť. Ďalší metodický rozvoj a preskúmanie vykazovania a vyhodnocovania daňových výdavkov by sa mohli stať súčasťou rozpočtového procesu, napríklad prostredníctvom nezávislých fiškálnych inštitúcií alebo najvyšších inštitúcií pre audit. Toto úsilie by mohla ešte viac posilniť spolupráca (napríklad v rámci stálej pracovnej skupiny) medzi príslušnými vnútroštátnymi aktérmi (napr. ministerstvom financií, daňovou správou a štatistickým úradom).*

## 3.4. Prehĺbiť digitálnu transformáciu

**V nadväznosti na nedávny pokrok v digitalizácii daňových správ je nevyhnutná ďalšia digitálna transformácia, aby sa odstránili štrukturálne nedostatky a znížili pretrvávajúce daňové medzery.** Tradičné daňové systémy sa opierajú o predpoklad, že daňovníci budú

[26] Platforma pre spoluprácu v daňovej oblasti nedávno zverejnila šesť zásad týkajúcich sa daňových stimulov. V zásade 6.3 sa špecifikuje, že „právne predpisy týkajúce sa stimulov by mali obsahovať program pravidelného, dôveryhodného a verejného hodnotenia".

[27] Írsky prístup sa opisuje v dokumente *Tax Expenditures Evaluations – Updated Guidelines (2024)* [Vyhodnocovanie daňových výdavkov – aktualizované usmernenia (2024)]. Holandský prístup sa vysvetľuje na vyhradenom webovom sídle venovanom predpisom o štátnom rozpočte (Model 4.55).

dobrovoľne a presne vykazovať, vypočítavať a platiť svoje dane. Zložitosť niektorých daňových systémov môže viesť k chybám zo strany daňovníkov a zvyšovať pre nich administratívnu záťaž spojenú s dodržiavaním predpisov. Prechod na zásadu dodržiavania predpisov už v štádiu návrhu približuje daňové procesy k prirodzeným (obchodným) procesom daňovníkov, čím sa minimalizuje priestor na chyby a podvody. Napríklad systémy zrážkovej dane pri zdroji – v rámci ktorých dane zrážajú zamestnávatelia – znižujú počet chýb a riziko podvodov. Celkovo doterajšie snahy v oblasti digitalizácie predstavujú veľký krok vpred správnym smerom, ale ešte stále nie sú dostatočné, keďže nedokážu zabezpečiť bezproblémové fungovanie daňových systémov. Aby bolo možné z digitálnej transformácie vyťažiť čo najväčší prínos, je potrebné v plnej miere zaviesť zásady *dodržiavania predpisov už v štádiu návrhu* a *plynulého daňového systému* s cieľom modernizovať administratívne procesy a zintenzívniť úsilie v týchto oblastiach:

***Opatrenie 7 (členské štáty a EÚ): Optimalizovať vnútroštátne procesy a integrovať digitálne systémy v rámci EÚ:*** *Členské štáty by mali pred digitalizáciou prehodnotiť a zjednodušiť prevádzkové postupy. Procesy by mali byť v ideálnom prípade integrované do systémov daňovníkov, čím sa daňovníci stanú aktívnymi účastníkmi daňovej správy. Členské štáty by mali nahradiť roztrieštené IT systémy integrovanými digitálnymi platformami, ktoré pokrývajú všetky kľúčové funkcie daňovej správy. Tým sa navyše zlepší konzistentnosť údajov, zníži sa výskyt prípadov duplicity a obmedzia sa manuálne zásahy. EÚ v priebehu času postupne zaviedla nezávislé digitálne systémy v súlade s rôznymi daňovými právnymi predpismi. Integrácia týchto systémov s využitím umelej inteligencie a ďalších podporných technológií by znížila náklady tak pre EÚ, ako aj pre členské štáty, zefektívnila by spracovanie údajov a mohla by znížiť administratívnu záťaž pre daňovníkov.*

## 3.5. Optimalizovať spracúvanie a využívanie údajov

**Optimalizácia spracúvania a využívania údajov sa pre daňové správy stáva čoraz väčšou výzvou.** Kvalitné údaje sú kľúčové pre posudzovanie rizík a identifikáciu daňovníkov. Čím rýchlejšie a presnejšie dokáže daňová správa určiť správnu výšku dane, ktorú má daný daňovník zaplatiť, tým lepšie bude pripravená rýchlo riešiť problémy súvisiace s dodržiavaním predpisov. Pri riešení problémov súvisiacich s dodržiavaním predpisov v oblasti údajov pomôžu tieto opatrenia:

***Opatrenie 8 (členské štáty a EÚ): Vytvoriť jednotný rámec pre daňové údaje a analýzu rizík založený na umelej inteligencii.*** *Členské štáty by mali vyvinúť integrované daňové informačné systémy využívajúce umelú inteligenciu, ktoré budú prepájať informácie o priamych a nepriamych daniach, aby umožnili krížové kontroly, analýzu rizík v reálnom čase a rýchlejšie odhaľovanie daňových podvodov, daňových únikov a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam. Manuálne pracovné postupy by sa mali čoraz viac nahrádzať automatizovanými procesmi, čo by systémom umožnilo identifikovať riziká, spracúvať prichádzajúce údaje a podporovať včasné reakcie, pričom by sa zároveň zabezpečilo, že prístup k údajom bude naďalej obmedzený na konkrétny účel, zákonný, primeraný a bude podliehať účinnému ľudskému dohľadu. Na úrovni EÚ by mala centralizovanejšia architektúra, založená na štandardizovanom využívaní údajov*

*a posilnená štrukturálnymi vylepšeniami vrátane vylepšení v rámci prepracovaného znenia smernice o administratívnej spolupráci v oblasti daní (DAC), pomôcť vyriešiť problém fragmentácie a nekonzistentnosti medzi národnými systémami. Riešenia v oblasti spoločného využívania údajov, ktoré vychádzajú z nástrojov ako CESOP a TNA (analýza transakčných sietí) siete Eurofisc, by mali posilniť spoločnú analýzu rizík a umožniť daňovým orgánom účinnejšiu výmenu informácií a koordináciu presadzovania. Napokon vylepšené mechanizmy overovania daňových identifikačných čísel (DIČ) a spätnej väzby by mali prispieť k lepšej identifikácii daňovníkov a vyššej kvalite údajov. Tento prístup by podporil proaktívnejšie odhaľovanie zneužívania v oblasti daní, zefektívnil by audity a posilnil by spoluprácu medzi daňovými orgánmi naprieč EÚ.*

## 3.6. Zlepšiť výber a vymáhanie daní

**Mnohé členské štáty čelia problému neúčinného výberu daní, čo vedie k vysokej úrovni nevymoženého daňového dlhu (pozri oddiel 2.4)**. Preto je kľúčové posilniť vymáhanie daňového dlhu. Členské štáty by mali v záujme zníženia medzier v dodržiavaní predpisov a vymáhania nesplatených daňových príjmov uprednostniť zlepšenie výsledkov pri výbere daní – prostredníctvom efektívnych postupov, digitálnych nástrojov a umelej inteligencie (s príslušnými bezpečnostnými opatreniami).

**Právne predpisy EÚ ([28]) poskytujú členským štátom prostriedky na vzájomnú pomoc prostredníctvom výmeny informácií, oznamovania dokumentov a vymáhania daňových pohľadávok v mene iného členského štátu.** Pomoc pri vymáhaní medzi členskými štátmi podľa smernice EÚ 2010/24 (a medzi členským štátom a treťou krajinou na základe príslušnej medzinárodnej dohody) by sa mala využívať iba ako krajné riešenie, t. j. až keď sa vyčerpajú možnosti, ktoré sú k dispozícii na vnútroštátnej úrovni, resp. ak sa ukáže, že sú tieto možnosti neprimerane zložité. Znamená to, že žiadosti o pomoc pri vymáhaní sa zvyčajne týkajú zložitých a náročných situácií, v ktorých je vymáhanie daňových pohľadávok naďalej zložité. Medzi príklady situácií, v ktorých sa žiada o pomoc pri vymáhaní, patrí chýbajúci dostupný majetok, stavy platobnej neschopnosti alebo spory.

***Opatrenie 9 (členské štáty): Posilniť vymáhanie dane prostredníctvom centralizácie, spolupráce a efektívneho riadenia.*** *Členské štáty by s cieľom zlepšiť vymáhanie daňového dlhu mali centralizovať a integrovať funkcie vymáhania a zabezpečiť, aby mali orgány úplný prístup k údajom o daňovníkoch, čo umožní účinnejšie riadenie daňového dlhu. Užšia spolupráca s orgánmi pre platobnú neschopnosť a so súdmi – najmä v prípadoch podvodov – prispeje k účinnejšiemu vymáhaniu. Zrýchlenie posudzovania a riešenia sporov prostredníctvom jednoduchších pravidiel, rýchlejších vyšetrovaní a zefektívnených právnych postupov prispeje k vyššej úspešnosti vymáhania. Kľúčové je aj posilnenie vzájomnej pomoci v rámci celej EÚ. Členské štáty musia bezodkladne reagovať na žiadosti o pomoc pri vymáhaní, zlepšiť cezhraničné vyhľadávanie majetku prostredníctvom prístupu k údajom v reálnom čase a odstrániť prevádzkové medzery medzi daňovými orgánmi a orgánmi pre platobnú*

[28] Smernica 2010/24/EÚ o vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a ďalších opatrení.

*neschopnosť. Tieto opatrenia zvýšia efektívnosť výberu, znížia straty spôsobené platobnou neschopnosťou a zabezpečia spravodlivejšie presadzovanie naprieč EÚ.*

# 4. Záver

**Európa si nemôže dovoliť ignorovať daňové medzery**. Daňové medzery v dôsledku nedodržiavania predpisov spôsobujú v EÚ každoročne stratu viac než 200 miliárd EUR na daňových príjmoch. Každé splatné euro, ktoré nebolo vybrané, je eurom, ktoré nemožno investovať do konkurencieschopnosti, odolnosti a do zelenej a digitálnej transformácie.

**Znižovanie daňových medzier v dôsledku nedodržiavania predpisov je rozumným a účinným spôsobom, ako zlepšiť verejné financie**: Meraním daňových medzier v dôsledku nedodržiavania predpisov a zisťovaním príčin nedodržiavania predpisov môžu členské štáty vybrať viac daňových príjmov bez nutnosti zvyšovať sadzby dane. Na tento účel by členské štáty mali posilniť svoje kapacity na meranie daňových medzier v dôsledku nedodržiavania predpisov a výsledky využiť na riadenie stratégií v oblasti dodržiavania predpisov. Na úrovni EÚ je Komisia pripravená prispieť k úsiliu o zavedenie porovnateľných metód a umožniť partnerské učenie. Znižovaním daňových medzier v dôsledku nedodržiavania predpisov sa zmierňuje tlak na rozpočty, vytvára sa väčší priestor na investície a posilňuje sa dôvera v spravodlivosť našich daňových systémov.

**Členské štáty by mali sprísniť riadenie daňových výdavkov, ako sú znížené sadzby dane, oslobodenia od dane pre určité sektory, zápočty dane alebo iné daňové stimuly. V** celej EÚ predstavujú daňové výdavky vykazované členskými štátmi ročný ušlý príjem vo výške približne 750 miliárd EUR. Správne navrhnuté nástroje ako zápočty dane a iné daňové stimuly – napríklad stimuly odporúčané v rámci Dohody o čistom priemysle alebo únie úspor a investícií – môžu prispieť k napĺňaniu strategických priorít, ako sú inovácie a prechod na čistú energiu. Bez dostatočných kontrolných mechanizmov však ich počet môže rásť a môže klesať ich nákladová efektívnosť. Pravidelné vykazovanie a hodnotenie pomáhajú zistiť, či daňové výdavky naďalej plnia svoj účel a či prinášajú primeraný pomer hodnoty a ceny. Ak to tak nie je, musí existovať politická vôľa obmedziť ich. Cieľom nie je odstrániť účinné stimuly, ale zabezpečiť, aby oslobodenia od dane, znížené sadzby alebo zápočty dane boli odôvodnené, cielené a v súlade s politickými prioritami. Pomáha to chrániť štátne rozpočty a zabezpečiť účinnosť politík.

**Budúcnosť spočíva v daňových správach, ktoré budú integrovanejšie, viac založené na údajoch a vybavené účinnými mechanizmami výberu a vymáhania daní.** Členské štáty sa naďalej príliš často stretávajú s problémami týkajúcimi sa kvality a využívania údajov, výberu a vymáhania daní a pretrvávajúceho objemu nevymoženého dlhu. Členské štáty by preto mali zrýchliť digitálnu transformáciu svojich daňových správ, zlepšiť kvalitu údajov a analýzu rizík a posilniť vymáhanie daňového dlhu. Lepšie integrované IT systémy, inteligentnejšie využívanie údajov a umelej inteligencie, užšia cezhraničná spolupráca a účinnejšie postupy vymáhania môžu prispieť k tomu, aby sa zabezpečilo vyberanie splatných daní a zároveň sa znížila záťaž pre daňovníkov, ktorí dodržiavajú predpisy. Je to mimoriadne dôležité, keďže

cezhraničná činnosť predstavuje významnú zložku daňovej trestnej činnosti, najmä pokiaľ ide o podvody v oblasti DPH. V období od roku 2010 do roku 2023 pripadalo len na cezhraničné podvody v rámci Spoločenstva založené na chýbajúcom obchodnom subjekte (MTIC) odhadom 1 – 3 % ušlého príjmu z DPH ročne, čo predstavuje sumu 12,5 až 32,5 miliardy EUR ([29]). Iniciatíva DPH v digitálnom veku predstavuje úspešný príklad toho, ako môže inteligentná digitalizácia a posilnená spolupráca medzi daňovými orgánmi prispieť k zjednodušeniu procesov a k zníženiu rizík a príležitostí na podvody či iné formy zneužívania v oblasti daní.

**Ak chce Európa dosiahnuť väčšiu odolnosť a účinnejšie využívanie verejných prostriedkov, musí venovať väčšiu pozornosť spôsobu vyberania príjmov a prijať opatrenia na jeho zlepšenie**. Toto oznámenie je podložené komplexnou analýzou na úrovni jednotlivých krajín. Stanovuje sa v ňom konkrétny postup, ktorým by sa členské štáty mali riadiť pri posilňovaní svojich daňových systémov a daňovej správy a ktorý by mala Komisia využiť na podporu posilnenia kapacít s cieľom zabezpečiť využitie synergií. Dodáva iniciatíve Mind the Gap politický impulz, čím tvorcom daňových politík a daňovým správam umožňuje reagovať, prispôsobovať sa, pravidelne sledovať pokrok a vyvodzovať závery.

**Táto iniciatíva sa zameriava na realizáciu a vykonávanie.** Vytvára praktické prepojenie medzi diagnostikou politík a podporou ich vykonávania. Mnohé z navrhovaných opatrení môžu členským štátom slúžiť ako vodidlo pri vykonávaní politík a poskytnúť osvedčené postupy, ktoré možno využiť prostredníctvom technickej podpory, budovania kapacít a partnerského učenia.

**Iniciatíva Mind the Gap presadzuje cieľ zjednodušenia v praxi.** Zásady ako dodržiavanie predpisov už v štádiu návrhu a plynulý daňový systém začleňujú dodržiavanie daňových predpisov do bežných podnikových procesov, čím znižujú administratívnu záťaž. Vedie to k zníženiu nákladov podnikov na dodržiavanie predpisov, čo je obzvlášť dôležité pre MSP a podporuje cezhraničný rast. Podobne aj lepšie monitorovanie, hodnotenie a racionalizácia daňových výdavkov prispievajú k jednoduchším a transparentnejším daňovým systémom s nižšími nákladmi na dodržiavanie predpisov.

[29] Pozri Európska komisia, CASE, Poniatowski, G., Śmietanka, A. a Skowronek, A., *VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) Fraud – Final Report Phase II* [Medzera v dodržiavaní predpisov o DPH v dôsledku podvodu v rámci Spoločenstva založeného na chýbajúcom obchodnom subjekte (MTIC) – Záverečná správa, fáza II], Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, Luxemburg, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2778/6433841.