

Regulácia trhu s konope ako fiškálny nástroj



Regulácia trhu s konope ako fiškálny nástroj

VÝUKOVÝ A ANALYTICKÝ MATERIÁL

SLOVENSKÁ ASOCIÁCIA PRE REGULÁCIU KONOPE (SARK)

ROK: 2026



OBSAH

Abstrakt	3
1. Úvod: fiškálny kontext Slovenskej republiky	4
2. Teoretický rámec: spotrebné dane a externality	4
3. Represívny verzus regulačný model	5
4. Prípadová štúdia: Colorado	5
5. Daňový a regulačný rámec v Colorade	5
6. Fiškálne výnosy z regulácie konope	6
6.1 Colorado – oficiálne štátne výnosy (calendar year totals; dane + poplatky)	7
6.2 Základný demografický kontext (Colorado)	8
6.3 Porovnanie s inými štátmi USA (adult-use dane; vybrané štáty)	8
6.3.1 Výnosy z adult-use daní v roku 2024 (vybrané štáty)	8
6.3.2 „Na obyvateľa“ (orientačne, 2024; podľa populácií uvádzaných MPP)	9
6.4 Poznámka k zdaneniu: prečo sa čísla líšia podľa zdroja	9
6.5 Dva fiškálne scenáre regulácie trhu s konope pre Slovenskú republiku	9
6.5.1 Varianta A: Konzervatívny scenár	9
6.5.2 Varianta B: „Colorado-like“ scenár	10
6.5.3 Porovnanie variantov a implikácie	11
6.6 Fiškálny prínos regulácie trhu s konope v kontexte konsolidácie verejných financií SR	12
7. Použitie výnosov a verejná hodnota regulácie	13
8. Stabilita a vývoj príjmov v čase	14
9. Slovensko: súčasný stav a fiškálne náklady represívneho modelu	15
9.1 Odhad ročných fiškálnych nákladov represívneho prístupu na Slovensku (konzervatívne rozpätie)	16
9.2 Priame prepojenie s Variantom A a B: čo by sa zmenilo okamžite	18
10. Širšie ekonomické dopady regulácie trhu s konope	19
11. Riziká regulačného modelu a podmienky jeho úspešnosti	19
12. Medzinárodné skúsenosti: poučenia pre Slovenskú republiku	20
13. Implikácie pre verejnú politiku Slovenskej republiky	20
14. Záverečné zhrnutie	21
15. Zdroje a metodológia	21

Abstrakt

Tento výukový a analytický materiál sa zameriava na hodnotenie regulácie trhu s konope ako potenciálneho nástroja verejných financií v podmienkach Slovenskej republiky.

Na základe empirických dát zo zahraničia, predovšetkým zo štátu Colorado v USA, analyzuje fiškálne výnosy z regulovaného trhu s konope, ich stabilitu v čase, spôsob ich využitia a širšie ekonomické implikácie.

Cieľom dokumentu je poskytnúť odborný, dátovo podložený podklad pre vecnú diskusiu o možnostiach regulácie existujúcich trhov v období rozpočtovej konsolidácie.

Materiál je koncipovaný neutrálne a nehodnotí reguláciu z morálneho alebo ideologického hľadiska, ale výlučne z pohľadu verejných financií a hospodárskej politiky.

POLICY TAKEAWAY PRE TVORCOV POLITÍK

Regulácia trhu s konope a verejné financie SR

1. Regulácia trhu s konope je fiškálny nástroj, nie ideologická otázka.

Empirické dáta zo štátu Colorado a ďalších amerických jurisdikcií potvrdzujú, že regulovaný trh s konope generuje stabilné, opakujúce sa verejné príjmy. Pre Slovenskú republiku predstavuje regulácia možnosť získať nový zdroj príjmov bez zvyšovania daňového zaťaženia práce alebo spotreby základných tovarov.

2. Aj konzervatívny model má merateľný vplyv na konsolidáciu.

Pri opatrnom nastavení (DPH + mierna spotrebná daň) by regulácia mohla pokryť približne **5 – 7,5 % reálneho konsolidačného úsilia** v roku 2026. Ambicióznejší „Colorado-like“ model by mohol prispieť **približne 11 – 16 %** reálneho zníženia deficitu, pričom ide o čistý nový príjem, ktorý dnes štát nemá.

3. Rozhodnutie nie je „či regulovať“, ale „ako regulovať“.

Slovensko má možnosť zvoliť si mieru regulácie – od konzervatívneho vstupu až po plnohodnotný regulačný rámec. Z pohľadu verejných financií však platí, že **akýkoľvek regulačný variant je fiškálne výhodnejší než súčasný stav nulových príjmov a nenulových nákladov.**

1. Úvod: fiškálny kontext Slovenskej republiky

Slovenská republika čelí v posledných rokoch rastúcemu tlaku na konsolidáciu verejných financií. Kombinácia vysokého deficitu verejných rozpočtov, rastúceho verejného dlhu a nepriaznivého demografického vývoja vytvára potrebu hľadania stabilných a dlhodobo udržateľných zdrojov verejných príjmov. Doterajšie konsolidačné opatrenia sa vo veľkej miere opierajú o zvyšovanie nepriamych daní, najmä dane z pridanej hodnoty, úpravy daňovo-odvodového zaťaženia práce a obmedzovanie verejných výdavkov.

Tieto nástroje však majú svoje ekonomické aj sociálne limity. Zvyšovanie DPH má regresívny charakter a disproporčne zaťažuje domácnosti s nižšími príjmami. Vyššie zdanenie práce môže negatívne vplyvať na zamestnanosť a konkurencieschopnosť ekonomiky. Výdavkové škrtky zas často zasahujú oblasti, ktoré majú dlhodobý vplyv na kvalitu ľudského kapitálu, ako je školstvo, zdravotníctvo či sociálne služby.

V tomto kontexte sa do popredia dostáva otázka diverzifikácie príjmovej stránky verejných rozpočtov. Jednou z možností je regulácia existujúcich, no v súčasnosti nelegálnych alebo neregulovaných trhov, ktoré fungujú bez ohľadu na právny rámec a z ktorých štát nemá žiadne priame príjmy.

2. Teoretický rámec: spotrebné dane a externality

Z pohľadu verejných financií predstavuje zdaňovanie spotreby etablovaný nástroj hospodárskej politiky. Ekonomická teória poukazuje na to, že spotreba určitých statkov môže generovať negatívne externality, teda spoločenské náklady, ktoré nie sú zahrnuté v ich trhovej cene. V takýchto prípadoch je zdanenie považované za legitímny nástroj internalizácie týchto nákladov.

Alkohol a tabak sú klasickými príkladmi regulovaných a zdaňovaných komodít, ktorých spotreba je spojená so zdravotnými a sociálnymi nákladmi. Napriek tomu, že ide o legálne produkty, štát ich spotrebu reguluje prostredníctvom daní, obmedzení predaja a informačných povinností. Zdanenie týchto komodít zároveň generuje významné príjmy pre verejné rozpočty.

V tomto teoretickom rámci je možné analyzovať aj reguláciu trhu s konope. Regulácia a zdanenie neznamenajú podporu spotreby, ale uznanie existujúceho dopytu a snahu o jeho kontrolu, presun do oficiálnej ekonomiky a využitie fiškálneho potenciálu v prospech verejných politík.

3. Represívny verzus regulačný model

Prístup štátu k trhu s konope možno zjednodušene rozdeliť na dva základné modely: represívny a regulačný. Represívny model je založený na zákaze výroby, distribúcie a držby konope, pričom presadzovanie zákazu je zabezpečované prostredníctvom trestného práva a represívnych zložiek štátu.

Z fiškálneho hľadiska represívny model negeneruje žiadne daňové príjmy. Naopak, vytvára náklady spojené s činnosťou polície, súdov, prokuratúry a väzenského systému. Okrem priamych nákladov vznikajú aj nepriame náklady v podobe zaťaženia justičného systému a stigmatizácie jednotlivcov.

Regulačný model naopak vychádza z predpokladu, že existujúci dopyt nemožno eliminovať zákazom. Cieľom regulácie je presun trhu do legálneho rámca, zavedenie kontroly kvality, obmedzenie prístupu pre maloletých a generovanie verejných príjmov prostredníctvom daní a poplatkov.

4. Prípadová štúdia: Colorado

Americký štát Colorado legalizoval rekreačné konope na základe referenda v roku 2012, pričom legálny predaj sa začal v januári 2014. Colorado patrí medzi najdlhšie fungujúce regulované trhy s konope na svete a zároveň disponuje rozsiahlymi a transparentnými dátami o fiškálnych výnosoch.

Vďaka stabilnému legislatívnemu rámcu a systematickému zberu dát predstavuje Colorado vhodnú prípadovú štúdiu na hodnotenie fiškálnych dopadov regulácie. Jeho populačná veľkosť je zároveň porovnateľná so Slovenskou republikou, čo umožňuje per capita porovnania.

5. Daňový a regulačný rámec v Colorade

Daňový model Colorada je postavený na viacvrstvovom zdanení. Rekreačné konope podlieha maloobchodnej dani, excíznej dani uvalenej na prvý predaj od pestovateľa a štandardnej predajnej dani. Okrem toho musia subjekty pôsobiace na trhu platiť licenčné a registračné poplatky.

Dôležitým prvkom systému je účelové viazanie časti výnosov na konkrétne verejnoprospešné oblasti, predovšetkým školskú infraštruktúru a programy verejného zdravia. Tento prvok zvyšuje spoločenskú akceptáciu regulácie.

6. Fiškálne výnosy z regulácie konope

Jedným z kľúčových argumentov v prospech regulácie trhu s konope je jeho preukázateľný fiškálny prínos. Skúsenosť štátu Colorado poskytuje v tomto smere unikátny empirický základ, keďže ide o jednu z najdlhšie fungujúcich jurisdikcií s legálnym trhom s rekreačným konope a zároveň o jurisdikciu s vysokou mierou transparentnosti verejných financií.

Od začiatku legálneho predaja v roku 2014 do roku 2025 vybral štát Colorado na daniach a poplatkoch súvisiacich s regulovaným trhom s konope viac ako tri miliardy amerických dolárov. Do tejto sumy sú zahrnuté maloobchodné dane, excízne dane, štandardné predajné dane, ako aj licenčné a registračné poplatky subjektov pôsobiacich na trhu. Z hľadiska verejných financií ide o významný doplnkový zdroj príjmov, ktorý vznikol bez potreby zvyšovania existujúcich daňových sadzieb na prácu alebo základnú spotrebu.

Priemerný ročný výnos z regulácie trhu s konope v Colorade sa v sledovanom období pohyboval približne na úrovni 250 - 300 miliónov USD. Tento údaj však maskuje významné dynamické zmeny v čase. V prvých rokoch po legalizácii boli výnosy nižšie, čo súviselo s postupným nábehom trhu, budovaním infraštruktúry, licenčným procesom a adaptáciou spotrebiteľov na nový legálny rámec. V nasledujúcich rokoch došlo k výraznému rastu daňových príjmov, ktorý kulminoval v období rokov 2020 – 2021.

Nárast výnosov v tomto období bol ovplyvnený viacerými faktormi. Jedným z nich bola pandémia ochorenia COVID-19, počas ktorej došlo k zmene spotrebiteľského správania a k zvýšenému dopytu po legálnych produktoch. Zároveň sa v tomto období stabilizovala sieť licencovaných predajcov a výrobcov, čo viedlo k vyššej efektívite výberu daní a k obmedzeniu únikov do nelegálneho sektora.

Po roku 2021 možno pozorovať postupnú stabilizáciu, resp. mierny pokles nominálnych daňových výnosov. Tento trend však nie je indikátorom zlyhania regulačného modelu, ale skôr dôsledkom dozrievania trhu a rastúcej konkurencie medzi jednotlivými štátmi USA, ktoré postupne legalizovali rekreačné konope. Z hľadiska teórie spotrebných daní ide o očakávaný vývoj, keď sa trh po fáze rýchleho rastu dostáva do stabilnejšej rovnováhy.

Z pohľadu verejných financií je mimoriadne dôležitý údaj o výnosoch v prepočte na obyvateľa. V Colorade predstavujú ročné daňové príjmy z konope približne 45 až 50 USD na jedného obyvateľa. Tento ukazovateľ umožňuje porovnanie s inými jurisdikciami a zároveň poskytuje základ pre orientačný odhad potenciálnych výnosov v krajinách s podobnou populačnou veľkosťou.

Fiškálny význam týchto príjmov spočíva nielen v ich absolútnej výške, ale aj v ich charaktere. Ide o príjmy, ktoré sú relatívne stabilné, predvídateľné a do značnej miery oddelené od hospodárskeho cyklu. Na rozdiel od daní z príjmu alebo sociálnych odvodov nie sú priamo viazané na vývoj zamestnanosti alebo miezd, čo zvyšuje ich hodnotu v období ekonomickej neistoty.

Ďalším dôležitým aspektom je skutočnosť, že výnosy z regulácie trhu s konope predstavujú **nový príjem**, nie presun existujúcich daňových tokov. Štát Colorado pred legalizáciou z tohto trhu nezískaval žiadne daňové príjmy, pričom spotreba existovala aj v období zákazu. Regulácia tak umožnila presun časti ekonomickej aktivity z neformálnej ekonomiky do oficiálneho daňového systému.

Z makroekonomického hľadiska je potrebné zdôrazniť, že dane z konope samy osebe neriešia štrukturálne problémy verejných financií. Ich význam však spočíva v doplnkovej funkcii. V prípade Colorada sa výnosy z konope stali stabilnou súčasťou príjmovej stránky rozpočtu, ktorá umožňuje financovať konkrétne verejné politiky bez potreby zvyšovania daňového zaťaženia iných ekonomických subjektov.

Pre analytické účely je tiež relevantné porovnanie výnosov z konope s inými spotrebnými daňami. Aj keď sú absolútne nižšie ako výnosy z daní z alkoholu alebo tabaku, ich dynamika a politická akceptácia poukazujú na potenciál regulácie nových trhov ako doplnkového nástroja fiškálnej politiky.

Záverom možno konštatovať, že empirické dáta z Colorada poskytujú robustný dôkaz o tom, že regulácia trhu s konope môže generovať dlhodobu udržateľnú a relatívne stabilnú daňovú príjmy. Tieto príjmy síce nepredstavujú dominantný pilier verejných financií, no v kontexte rozpočtovej konsolidácie a potreby diverzifikácie príjmov majú nezanedbateľný význam.

6.1 Colorado – oficiálne štátne výnosy (calendar year totals; dane + poplatky)

Zdroj: Colorado Department of Revenue (CDOR) – *Marijuana Tax Reports* uvádza mesačne/ročne **štátne dane a poplatky** (state sales tax, retail marijuana sales tax, retail marijuana excise tax + licenčné a aplikačné poplatky).

Pozn.: Výber daní sa v Colorade začal **február 2014**.

Ročné výnosy Colorado (CDOR):

- **2014 (Feb–Dec):** 67,594,323 USD
- **2015:** 130,411,173 USD

- **2016:** 193,604,810 USD
- **2017:** 247,368,473 USD
- **2018:** 266,529,637 USD
- **2019:** 302,458,426 USD
- **2020:** 387,480,110 USD
- **2021:** 423,486,053 USD
- **2022:** 325,103,684 USD
- **2023:** 274,121,043 USD
- **2024:** 255,360,702 USD
- **2025 (Jan–Nov, zverejnené):** 217,962,481 USD

Kumulatívne (CDOR “Total to date”) do 2025 (Jan–Nov): 3,091,480,916 USD.

Interpretácia trendu: podľa CDOR dát výnosy rástli do obdobia 2020–2021 (pandemický „peak“), následne klesajú (pokles cien, nasýtenie trhu, konkurencia ďalších štátov).

6.2 Základný demografický kontext (Colorado)

Pre prepočet „na obyvateľa“ je kľúčový počet obyvateľov. Najnovší oficiálny údaj z US Census (QuickFacts) uvádza:

- **Colorado – odhad populácie k 1. júlu 2024: 5,957,493**

6.3 Porovnanie s inými štátmi USA (adult-use dane; vybrané štáty)

Aby bolo porovnanie férové, pri medzištátnych porovnovaniach je praktické použiť jednotnú metodiku. **Marijuana Policy Project (MPP)** publikuje databázu „adult-use cannabis tax revenue“ s ročnými sumami a populáciou (pozn.: **nezahŕňa medical**, licenčné poplatky ani lokálne dane).

6.3.1 Výnosy z adult-use daní v roku 2024 (vybrané štáty)

- **California:** 1,009,294,380 USD (2024)
- **Illinois:** 577,412,683 USD (2024)
- **Michigan:** 523,552,765 USD (2024)
- **Washington:** 516,558,150 USD (2024)

- **Massachusetts:** 282,963,631 USD (2024)
- **Colorado:** 237,436,232 USD (2024)
- **Oregon:** 153,795,374 USD (2024)

6.3.2 „Na obyvateľa“ (orientačne, 2024; podľa populácií uvádzaných MPP)

Zaujímavý je efekt daňového dizajnu a štruktúry trhu: napr. **Washington** má vysokú sadzbu (MPP uvádza 37% excise na retail + sales tax) a v prepočte na obyvateľa vychádza výrazne vyššie než veľké štáty typu California.

6.4 Poznámka k zdaneniu: prečo sa čísla líšia podľa zdroja

- **CDOR (Colorado):** v tabuľke „Marijuana Tax Reports“ sú **dane + poplatky** a zahŕňa to aj niektoré položky mimo striktné „adult-use only“ (napr. mechanika štátnej sales tax na marihuanu + licenčné fee).
- **MPP:** uvádza **adult-use tax revenue** (bez medical, bez licenčných poplatkov, bez lokálnych daní).

Pre odbornú diskusiu je dobré uviesť obe perspektívy:

- **“fiskálny prínos pre štát v širšom zmysle”** (CDOR),
- **“porovnateľná adult-use daňová metrika naprieč štátmi”** (MPP).

6.5 Dva fiškálne scenáre regulácie trhu s konope pre Slovenskú republiku

Pri hodnotení potenciálnych fiškálnych prínosov regulácie trhu s konope je dôležité zdôrazniť, že regulácia nie je binárnym rozhodnutím. Existuje viacero možných modelov nastavenia daňového a regulačného rámca, ktoré sa líšia mierou zásahu štátu, rozsahom trhu a výškou fiškálnych výnosov.

Pre analytické účely sa v tejto štúdii pracuje s dvoma základnými scenármi, ktoré predstavujú realistické a politicky uskutočniteľné možnosti pre Slovenskú republiku.

6.5.1 Varianta A: Konzervatívny scenár

(DPH + spotrebná daň, nízka penetrácia trhu)

Konzervatívny scenár vychádza z predpokladu, že Slovenská republika by zvolila **minimálny zásah do daňového systému**, analogický k prístupu používanému pri iných regulovaných komoditách. Tento model by nepredpokladal vytvorenie samostatného

„konopného daňového režimu“, ale využil by existujúce nástroje spotrebného zdaňovania.

Základné charakteristiky konzervatívneho scenára:

- uplatnenie **štandardnej sadzby DPH** na legálny predaj,
- zavedenie **miernej spotrebnej dane** (porovnateľnej s nižším pásmom pri alkohole),
- obmedzený počet licencií,
- postupný nábeh trhu a **nízka počiatočná penetrácia** legálneho predaja.

Z fiškálneho hľadiska ide o prístup, ktorý:

- minimalizuje politické riziko,
- nevyžaduje rozsiahlu legislatívnu reformu,
- umožňuje testovať regulačný rámec bez výrazných trhových šokov.

Na základe per capita údajov z Colorada, upravených o nižšiu mieru penetrácie trhu a konzervatívnejšie nastavenie daní, možno pre Slovenskú republiku v tomto scenári orientačne odhadnúť:

- **ročné daňové výnosy v rozpätí 80 – 120 miliónov eur,**
- stabilný, ale postupne rastúci príjem počas prvých 3 – 5 rokov.

Tento scenár by nepriniesol maximálne fiškálne výnosy, no predstavoval by **čistý nový príjem** verejných rozpočtov bez potreby zvyšovania daní z práce alebo spotreby základných tovarov.

6.5.2 Varianta B: „Colorado-like“ scenár

(špeciálna excise + retail daň, regulovaný trh)

Druhý scenár vychádza zo skúseností Colorada a ďalších amerických štátov, ktoré zaviedli **samostatný daňový režim pre rekreačné konope**. Tento model predpokladá aktívnejšiu úlohu štátu pri regulácii trhu a cielenejšie využitie fiškálneho potenciálu.

Základné charakteristiky tohto scenára zahŕňajú:

- uplatnenie **štandardnej DPH**,
- zavedenie **špeciálnej spotrebnej (excíznej) dane** viazanej na výrobu alebo veľkoobchod,

- dodatočný **retail daň z predaja**,
- jasne definovaný licenčný systém a kontrolu kvality,
- účelové viazanie časti výnosov (napr. školstvo, duševné zdravie).

Empirické dáta z Colorada ukazujú, že tento model umožňuje:

- vyšší výber daní na jednotku spotreby,
- rýchlejší presun dopytu z nelegálneho do legálneho sektora,
- lepšiu kontrolu trhu a kvality produktov.

Pri aplikácii per capita výnosov Colorada na populáciu Slovenskej republiky, s miernou korekciou na európsky kontext, možno v tomto scenári orientačne uvažovať o:

- **ročných daňových výnosoch v rozpätí 180 – 250 miliónov eur**,
- **kumulatívnych príjmoch 2 – 2,5 miliardy eur v horizonte 10 – 12 rokov.**

Z fiškálneho hľadiska by tento scenár predstavoval významný doplnok príjmovej stránky rozpočtu, porovnateľný s viacerými jednorazovými konsolidačnými opatreniami.

6.5.3 Porovnanie variantov a implikácie

Rozdiel medzi variantmi A a B nespočíva v tom, či regulovať alebo neregulovať trh, ale **v miere ambície a fiškálneho využitia existujúceho dopytu**. Konzervatívny scenár predstavuje opatrný vstup do regulácie, zatiaľ čo „Colorado-like“ scenár maximalizuje fiškálny potenciál pri zachovaní prísnej regulácie.

Z pohľadu verejných financií je kľúčové, že **oba scenáre generujú nový príjem**, ktorý dnes štát nemá k dispozícii. Rozdiel je v jeho rozsahu a v rýchlosti, s akou sa prejaví v rozpočte.

Záver k scenárom

Zavedenie regulácie trhu s konope nie je jednorazovým rozhodnutím, ale procesom, ktorý môže byť nastavený postupne. Slovenská republika má možnosť zvoliť si mieru regulácie a daňového zaťaženia v súlade so svojimi fiškálnymi cieľmi a spoločenským konsenzom.

Z ekonomického hľadiska však platí, že **aj najkonzervatívnejší regulačný scenár predstavuje lepší výsledok než súčasný stav nulových príjmov a nenulových nákladov.**

6.6 Fiškálny prínos regulácie trhu s konope v kontexte konsolidácie verejných financií SR

Východiská porovnaní

Pre účely tejto analýzy sa fiškálny potenciál regulácie trhu s konope porovnáva s rozsahom konsolidačných opatrení plánovaných pre rok 2026:

- **Komunikovaný rozsah konsolidačného balíka MF SR:** približne **2,7 mld. €**
- **Odhad reálneho zníženia deficitu podľa Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ):** približne **1,6 mld. €**

Rozdiel medzi týmito hodnotami odráža skutočnosť, že nie všetky opatrenia majú plný a trvalý vplyv na saldo verejných financií.

Tabuľka: Pokrytie konsolidačného balíka reguláciou trhu s konope (ročný efekt)

Scenár regulácie	Odhad ročného výnosu	% z balíka MF SR (2,7 mld. €)	% z efektu RRZ (1,6 mld. €)
Varianta A – konzervatívna	80 mil. €	2,96 %	5,0 %
	120 mil. €	4,44 %	7,5 %
Varianta B – Colorado-like	180 mil. €	6,67 %	11,25 %
	250 mil. €	9,26 %	15,63 %

Interpretácia výsledkov

Aj pri konzervatívnom nastavení regulácie by legálny a zdanený trh s konope predstavoval **merateľný príspevok ku konsolidácii verejných financií**. V rozsahu 5 – 7,5 % reálneho konsolidačného efektu by išlo o porovnateľný prínos s viacerými čiastkovými opatreniami, ktoré sa v praxi realizujú prostredníctvom zvyšovania daní alebo výdavkových škrtov.

V prípade ambicióznejšieho, „Colorado-like“ scenára by regulácia trhu s konope mohla pokryť **viac než desatinu až približne šestnástinu reálneho konsolidačného úsilia**, a to **bez zvyšovania daňového zaťaženia práce alebo spotreby základných tovarov**.

Metodická poznámka: hrubý vs. čistý fiškálny efekt

Uvedené hodnoty predstavujú **hrubý fiškálny prínos** (daňové príjmy). V čistom vyjadrení je potrebné zohľadniť aj:

- náklady na regulačný dohľad,
- licenčnú a kontrolnú administráciu,
- laboratórne testovanie kvality,
- prevenciu a verejné zdravotné programy.

Medzinárodné skúsenosti (napr. Colorado) však naznačujú, že tieto náklady tvoria **relatívne malý podiel výnosov** a sú často financované priamo z časti vybraných daní.

Čistý fiškálny efekt regulácie preto zostáva výrazne pozitívny.

Záver pre tvorcov politik

Z pohľadu verejných financií predstavuje regulácia trhu s konope **jeden z mála nástrojov**, ktorý dokáže:

- generovať **nové, opakujúce sa príjmy**,
- prispieť ku konsolidácii bez plošného zvyšovania daní,
- presunúť existujúcu ekonomickú aktivitu z neformálneho do regulovaného prostredia.

Aj čiastočné pokrytie konsolidačného balíka v rozsahu niekoľkých percent má v absolútnych hodnotách **významný fiškálny dopad** a zaslúži si seriózne odborné posúdenie.

7. Použitie výnosov a verejná hodnota regulácie

Význam fiškálnych výnosov z regulácie trhu s konope nespočíva výlučne v ich absolútnej výške, ale aj v **spôsobe ich využitia a v spoločenskej hodnote**, ktorú tieto príjmy generujú. Skúsenosti zo štátu Colorado ukazujú, že účelové viazanie časti výnosov na verejnoprospešné oblasti zohráva kľúčovú úlohu pri dlhodobej udržateľnosti a spoločenskej akceptácii regulačného modelu.

V Colorade sú výnosy z daní z konope využívané predovšetkým na:

- financovanie školskej infraštruktúry, najmä výstavbu a rekonštrukciu verejných škôl,
- programy duševného zdravia a prevencie závislostí,
- podporu miestnych samospráv,
- financovanie regulačných a kontrolných mechanizmov.

Z pohľadu verejných financií ide o praktickú aplikáciu princípu **internalizácie spoločenských nákladov spotreby**. Časť potenciálnych negatívnych externalít spojených so spotrebou je kompenzovaná prostredníctvom daňových príjmov, ktoré sú následne reinvestované do oblastí s vysokou spoločenskou návratnosťou.

Ekonomicky dôležitým aspektom je aj to, že tieto výnosy nepredstavujú všeobecný, neadresný príjem, ale sú viazané na konkrétne verejné politiky. To zvyšuje transparentnosť ich využitia a posilňuje dôveru verejnosti v regulačný rámec. V porovnaní s bežnými daňovými príjmami ide o model, ktorý umožňuje jasnejšie prepojenie medzi zdrojom príjmu a jeho použitím.

Pre slovenský kontext je relevantné, že podobný mechanizmus účelového viazania výnosov by mohol slúžiť ako nástroj na financovanie oblastí, ktoré sú v období konsolidácie verejných financií pod zvýšeným tlakom. Regulácia trhu s konope tak nepredstavuje len zdroj príjmov, ale aj **možnosť cielenej investície do verejného záujmu**.

8. Stabilita a vývoj príjmov v čase

Analýza vývoja daňových príjmov z regulácie trhu s konope v Colorade ukazuje, že ide o **relatívne stabilný zdroj verejných príjmov**, ktorého dynamika je porovnateľná s inými spotrebnými daňami. Po počiatočnom období rýchleho rastu, charakteristického pre zavádzanie nového legálneho trhu, došlo k postupnej stabilizácii výnosov.

Počiatočný rast daňových príjmov v prvých rokoch regulácie bol spôsobený najmä presunom existujúceho dopytu z nelegálneho do legálneho sektora, rozširovaním siete licencovaných predajcov a zvyšujúcou sa efektivitou výberu daní. Tento vývoj je typický pre nové regulované trhy a nepredstavuje dlhodobu udržateľnú dynamiku.

V neskoršej fáze možno pozorovať stabilizáciu, resp. mierne kolísanie výnosov, ktoré odráža dozrievanie trhu, konkurenciu medzi jednotlivými jurisdikciami a cenový vývoj produktov. Z hľadiska verejných financií je však dôležité, že výnosy zostávajú **predvídateľné a opakovateľné**, čo zvyšuje ich hodnotu pri rozpočtovom plánovaní.

Na rozdiel od cyklicky citlivých príjmov, ako sú dane z príjmu alebo sociálne odvody, sú spotrebné dane menej volatilné a menej priamo naviazané na hospodársky cyklus.

Regulácia trhu s konope sa tak zaraďuje medzi príjmy, ktoré môžu pôsobiť **stabilizačne** v období ekonomickej neistoty.

Pre tvorcov verejných politík je kľúčové, že regulácia trhu s konope nepredstavuje jednorazový fiškálny efekt, ale **dlhodobý opakujúci sa príjem**, ktorý je možné zodpovedne zapracovať do strednodobého rozpočtového rámca. Tento aspekt je obzvlášť relevantný v kontexte konsolidácie verejných financií, kde je dôraz kladený na udržateľnosť opatrení.

9. Slovensko: súčasný stav a fiškálne náklady represívneho modelu

V súčasnosti je rekreačné konope na území Slovenskej republiky nelegálne, pričom jeho výroba, distribúcia aj držba sú predmetom represívneho právneho režimu. Tento stav však neznamená absenciu dopytu. Dostupné údaje z kriminologických a zdravotníckych zdrojov naznačujú, že spotreba konope na Slovensku existuje a je porovnateľná s inými európskymi krajinami, v ktorých je trh čiastočne alebo úplne regulovaný.

Z ekonomického hľadiska vedie represívny model k tomu, že existujúca spotreba je presunutá mimo oficiálnej ekonomiky. Štát z tohto trhu nezískava žiadne daňové príjmy, neexistuje kontrola kvality produktov a všetka ekonomická aktivita súvisiaca s výrobou a distribúciou prebieha v neformálnom sektore. Z pohľadu verejných financií ide o **stratu potenciálnych príjmov**, ktoré by inak mohli byť využité na financovanie verejných politík.

Popri nulových príjmoch však represívny model generuje aj **priame a nepriame fiškálne náklady**. Ide predovšetkým o náklady spojené s činnosťou orgánov činných v trestnom konaní, vrátane policajných zásahov, vyšetrovania, súdnych konaní a výkonu trestov. Tieto náklady sú súčasťou verejných výdavkov, no v rozpočtovej praxi sú rozptýlené medzi viaceré kapitoly, čo sťažuje ich komplexné vyčíslenie.

Nepriame náklady represívneho prístupu zahŕňajú aj zaťaženie justičného systému, znižovanie efektívnosti orgánov presadzovania práva a dlhodobé sociálne dôsledky trestných postihov, ktoré môžu mať vplyv na uplatniteľnosť jednotlivcov na trhu práce. Aj keď tieto efekty nie sú vždy priamo kvantifikovateľné v rozpočtových položkách, z makroekonomického hľadiska predstavujú relevantný faktor.

Z fiškálneho pohľadu je kľúčové, že represívny model kombinuje **nulový príjem s nenulovými nákladmi**. V kontexte konsolidácie verejných financií ide o stav, ktorý znižuje efektívnosť verejných výdavkov a zároveň zvyšuje tlak na iné príjmové opatrenia, ako je zvyšovanie daní alebo obmedzovanie výdavkov v oblastiach s vysokou spoločenskou hodnotou.

Súčasný právny rámec zároveň neumožňuje presun existujúcej ekonomickej aktivity do regulovaného prostredia, kde by bolo možné uplatniť štandardné nástroje verejnej politiky, ako sú spotrebné dane, kontrola kvality, obmedzenie prístupu maloletých či cielené verejnozdravotné intervencie. Z tohto hľadiska represívny model neplní ani preventívnu, ani fiškálnu funkciu.

Záverom možno konštatovať, že súčasný stav na Slovensku predstavuje z pohľadu verejných financií **čistý nákladový model**, ktorý neposkytuje štátu žiadny kompenzačný príjem. V porovnaní s regulačnými modelmi v zahraničí ide o prístup, ktorý si v období rozpočtovej konsolidácie vyžaduje kritické odborné prehodnotenie.

9.1 Odhad ročných fiškálnych nákladov represívneho prístupu na Slovensku (konzervatívne rozpätie)

Presné vyčíslenie nákladov represívnej drogovej politiky na Slovensku je limitované dostupnosťou agregovaných dát, keďže tieto výdavky sú rozptýlené medzi viaceré rozpočtové kapitoly (polícia, justícia, väzenstvo, prokuratúra). Napriek tomu je možné zostaviť **konzervatívny orientačný odhad** na základe verejne dostupných údajov o činnosti orgánov činných v trestnom konaní a porovnateľných medzinárodných štúdií.

Hlavné nákladové položky represie

1. Policajná činnosť a vyšetrovanie

Zahrňa:

- operatívnu činnosť,
- vyšetrovanie drobných deliktov,
- administratívne úkony spojené s trestným a priestupkovým konaním.

Aj pri konzervatívnom prístupe možno predpokladať, že **niekoľko tisíc policajných úkonov ročne** sa týka deliktov spojených s konope (držba, pestovanie v malom rozsahu, distribúcia).

Odhad nákladov: 8 – 12 mil. € ročne

2. Súdne konania a prokuratúra

Náklady zahŕňajú:

- prípravu obžalôb,
- súdne pojednávania,

- administratívnu podporu justičného systému.

Priemerné náklady jedného trestného konania sú podľa dostupných justičných analýz v rozpätí niekoľkých tisíc eur, pričom drogové delikty tvoria stabilnú časť agendy.

Odhad nákladov: 6 – 10 mil. € ročne

3. Výkon trestov a väzba

Aj krátkodobé tresty a väzba generujú významné náklady:

- priemerné ročné náklady na jedného väzňa sa pohybujú v desiatkach tisíc eur,
- aj obmedzený počet osôb odsúdených za drogové delikty súvisiace s konope má citeľný fiškálny dopad.

Odhad nákladov: 5 – 8 mil. € ročne

4. Nepriame fiškálne a ekonomické náklady (konzervatívne)

Zahrňajú:

- stratu daňových príjmov z legálnej práce osôb s trestným záznamom,
- dodatočné sociálne výdavky,
- zníženú produktivitu práce.

Tieto náklady sú ťažšie kvantifikovateľné, preto sa v konzervatívnom odhade uvádza len ich spodná hranica.

Odhad nákladov: 5 – 10 mil. € ročne

Súhrnný konzervatívny odhad

Zložka nákladov	Odhad (mil. € / rok)
Policajná činnosť	8 – 12
Justícia a prokuratúra	6 – 10
Väzenstvo a väzba	5 – 8
Nepriame náklady	5 – 10
Spolu (konzervatívne)	24 – 40 mil. € / rok

Celkový konzervatívny odhad ročných fiškálnych nákladov represívneho modelu sa tak pohybuje v rozpätí približne **24 – 40 miliónov eur ročne**. Ide o **spodnú hranicu odhadu**, ktorá nezahŕňa všetky spoločenské náklady represie.

9.2 Priame prepojenie s Variantom A a B: čo by sa zmenilo okamžite

Zavedenie regulácie trhu s konope by malo **okamžitý fiškálny a administratívny efekt**, a to aj bez úplnej transformácie systému.

Dopad pri Varianta A – konzervatívny scenár

Pri zavedení konzervatívneho regulačného rámca (DPH + mierna spotrebná daň) by došlo k:

- **okamžitému vzniku nových príjmov** vo výške **80 – 120 mil. € ročne**,
- **čiasťočnej redukcii represívnych nákladov**, najmä pri drobných deliktach,
- presunu časti policajných a justičných kapacít na závažnejšie trestné činy.

Čistý fiškálny efekt (príjem + úspory): približne 105 – 160 mil. € ročne

Dopad pri Varianta B – „Colorado-like“ scenár

Pri ambicióznejšom modeli regulácie by sa fiškálny efekt prejavil výraznejšie:

- **nové daňové príjmy** vo výške **180 – 250 mil. € ročne**,
- **výraznejšia redukcia nákladov represie**, najmä v oblasti trestného stíhania a väzby,
- lepšia kontrola trhu a zníženie neformálnej ekonomiky.

Čistý fiškálny efekt (príjem + úspory): približne 210 – 280 mil. € ročne

Zhrnutie pre odbornú a politickú diskusiu

Súčasný represívny model na Slovensku predstavuje **ročný fiškálny náklad v desiatkach miliónov eur**, pričom negeneruje žiadne kompenzačné príjmy. Zavedenie regulácie trhu s konope by v oboch uvažovaných variantoch viedlo k **okamžitej zmene salda verejných financií**, a to nielen prostredníctvom nových príjmov, ale aj znížením výdavkov na represiu.

Z pohľadu verejných financií ide o **jedno z mála opatrení**, ktoré kombinuje:

- nové príjmy,
- úspory výdavkov,

- presun ekonomickej aktivity do regulovaného prostredia.

10. Širšie ekonomické dopady regulácie trhu s konope

Okrem priamych fiškálnych efektov, ktoré sú detailne rozpracované v predchádzajúcich kapitolách, má regulácia trhu s konope aj širšie ekonomické dopady. Tieto dopady sa neprejavujú okamžite v príjmovej položke štátneho rozpočtu, no majú významný vplyv na celkovú efektívnosť hospodárskej politiky.

Jedným z najvýznamnejších efektov je **tvorba legálnych pracovných miest** v oblastiach pestovania, spracovania, distribúcie, logistiky, kontroly kvality a administrácie. Presun časti trhu z neformálnej ekonomiky do regulovaného prostredia vytvára nové pracovné príležitosti a zároveň zvyšuje výber daní a odvodov z legálnej práce.

Ďalším významným dopadom je **zníženie šedej ekonomiky**. Legalizácia a regulácia neznamenaajú vznik nového dopytu, ale jeho presun do prostredia, kde je možné uplatňovať štandardné ekonomické a regulačné nástroje. Z pohľadu verejných financií ide o zvýšenie transparentnosti ekonomickej aktivity bez potreby dodatočných represívnych zásahov.

Regulácia má zároveň potenciál priniesť **úspory v justičnom a bezpečnostnom systéme**, keďže časť kapacít orgánov činných v trestnom konaní môže byť presmerovaná na riešenie závažnejších foriem kriminality. Tieto úspory boli v konzervatívnej podobe kvantifikované v kapitole 9 a predstavujú dôležitý doplnok k priamym fiškálnym príjmom.

11. Riziká regulačného modelu a podmienky jeho úspešnosti

Regulácia trhu s konope so sebou nevyhnutne nesie aj riziká. Z pohľadu verejnej politiky je však kľúčové rozlišovať medzi rizikami samotnej regulácie a rizikami jej nesprávneho nastavenia.

Medzi hlavné riziká patrí najmä **nevhodne nastavená daňová záťaž**, ktorá by mohla viesť k pretrvávaniu nelegálneho trhu. Skúsenosti zo zahraničia ukazujú, že príliš vysoké dane v počiatočnej fáze regulácie môžu oslabiť presun dopytu do legálneho sektora. Z tohto dôvodu je dôležitá postupnosť a flexibilita daňového dizajnu.

Ďalším rizikom je **nedostatočná regulačná kapacita štátu**, najmä v oblasti kontroly kvality produktov, licenčných procesov a dohľadu nad dodržiavaním pravidiel. Tieto riziká však nie sú argumentom proti regulácii ako takej, ale poukazujú na potrebu investovať časť výnosov do kvalitného regulačného rámca.

Osobitnú pozornosť si vyžaduje aj **monitorovanie zdravotných a sociálnych dopadov**, ktoré by malo byť integrálnou súčasťou regulačného systému. Medzinárodná prax ukazuje, že účelové viazanie časti daňových výnosov na prevenciu a verejné zdravie zvyšuje efektívnosť aj spoločenskú akceptáciu regulácie.

12. Medzinárodné skúsenosti: poučenia pre Slovenskú republiku

Skúsenosti zo zahraničia, najmä z USA, Kanady a vybraných európskych krajín, potvrdzujú, že regulácia trhu s konope nie je jednorazovým aktom, ale **postupným procesom učenia sa**. Jurisdikcie, ktoré zaviedli reguláciu postupne a s dôrazom na zber dát, dosahujú stabilnejšie fiškálne aj spoločenské výsledky.

Z porovnania vyplýva niekoľko kľúčových poučení:

- význam postupného nábehu trhu,
- potreba jasných a transparentných pravidiel,
- flexibilita v úpravách daňového a regulačného rámca,
- dôležitosť verejnej komunikácie a dátovej otvorenosti.

Tieto skúsenosti sú plne prenositeľné aj do slovenského kontextu a poskytujú praktický návod, ako minimalizovať riziká a maximalizovať prínosy regulácie.

13. Implikácie pre verejnú politiku Slovenskej republiky

Z pohľadu hospodárskej a fiškálnej politiky predstavuje regulácia trhu s konope **doplňkový, nie marginálny nástroj**. Ako ukazujú prepočty v predchádzajúcich kapitolách, aj konzervatívne nastavený model by mohol významne prispieť ku konsolidácii verejných financií.

Dôležité je, že regulácia umožňuje vláde **rozšíriť paletu politických nástrojov** bez ďalšieho zvyšovania daňového zaťaženia práce alebo obmedzovania verejných služieb. V tomto zmysle ide o opatrenie, ktoré má potenciál zmierniť sociálne napätie spojené s konsolidáciou.

Pre tvorcov politik je kľúčové vnímať reguláciu ako **proces**, ktorý môže byť nastavený postupne – od konzervatívneho modelu až po komplexnejší regulačný rámec, v závislosti od politického konsenzu a empirických výsledkov.

14. Záverečné zhrnutie

Táto štúdia ukazuje, že regulácia trhu s konope nie je okrajovou alebo ideologickou témou, ale **legitímnou otázkou verejných financií**. Empirické dáta zo zahraničia poskytujú dostatočný základ na kvalifikovaný odhad fiškálnych prínosov, ako aj na identifikáciu rizík a podmienok úspešnej regulácie.

V podmienkach Slovenskej republiky predstavuje súčasný represívny model kombináciu nulových príjmov a nenulových nákladov. Regulácia trhu s konope ponúka možnosť tento stav zmeniť a vytvoriť nový, stabilný zdroj verejných príjmov, ktorý môže prispieť ku konsolidácii verejných financií bez ďalšieho zaťažovania pracujúcich a domácností.

15. Zdroje a metodológia

Tento materiál využíva kombinovaný metodologický prístup, ktorý spája **deskriptívnu analýzu verejných financií, komparatívnu prípadovú štúdiu a sekundárnu analýzu dát**. Cieľom zvolenej metodológie nie je tvorba presných prognóz budúcich rozpočtových výnosov, ale **odhad rádo veľkosti fiškálneho potenciálu** regulácie trhu s konope v podmienkach Slovenskej republiky.

Základným analytickým východiskom je prípadová štúdia štátu Colorado, ktorý patrí medzi najdlhšie fungujúce regulované trhy s rekreačným konope na svete a zároveň disponuje transparentnými a systematicky zverejňovanými údajmi o daňových výnosoch. Tieto údaje sú doplnené o porovnania s ďalšími americkými štátmi, ktoré zaviedli reguláciu trhu s konope, s cieľom overiť konzistentnosť pozorovaných fiškálnych efektov.

Použité dátové zdroje pochádzajú výlučne z **oficiálnych inštitucionálnych publikácií, verejne dostupných štatistík a analytických správ** verejných inštitúcií, výskumných organizácií a relevantných politických inštitútov. Materiál nepoužíva komerčné databázy ani neoverené sekundárne zdroje.

Odhad fiškálneho potenciálu pre Slovenskú republiku je založený na **per capita prístupe**, ktorý je bežne používaný v komparatívnych fiškálnych analýzach. Tento prístup je doplnený o scenárovú analýzu (Variant A – konzervatívny model, Variant B – „Colorado-like“ model), ktorá zohľadňuje rozdielne možné nastavenia daňového a regulačného rámca.

Pri interpretácii výsledkov je potrebné zohľadniť viaceré obmedzenia, najmä rozdiely v spotrebiteľskom správaní, ekonomickej štruktúre a právnom prostredí medzi Slovenskou republikou a Spojenými štátmi americkými. Uvedené odhady preto slúžia ako **orientačný**

analytický podklad pre odbornú diskusiu a tvorbu verejných politík, nie ako záväzná prognóza budúcich rozpočtových príjmov.

Materiál bol vypracovaný s dôrazom na **transparentnosť zdrojov, reprodukovateľnosť výpočtov** a jasné oddelenie empirických dát, analytických záverov a interpretačných hodnotení. Je určený na vzdelávacie, analytické a policy účely a nehodnotí reguláciu trhu s konope z ideologického alebo normatívneho hľadiska.