

recenzovaný vědecký časopis

ACTA STING

3
2016



AKADEMIE STING, o. p. s.
vysoká škola v Brně

ISSN 1805-6873

VYDAVATEL:

AKADEMIE STING, o. p. s., vysoká škola v Brně
Stromovka 1, 637 00 Brno
IČ: 26 23 96 04

REDAKČNÍ RADA:

Šéfredaktor: Ing. David Král, Ph.D.

Výkonný editor: Ing. Eva Vincencová, Ph.D.

Editor: Mgr. Michal Kuneš

Předseda: doc. Ing. Zdeněk Sadovský, CSc.
AKADEMIE STING v Brně

Místopředseda: doc. RNDr. Zdeněk Karpíšek, CSc.
AKADEMIE STING v Brně

ČLENOVÉ:

doc. Ing. Jakub Fischer, Ph.D.
(Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta ekonomické statistiky)

doc. Ing. Roman Horák, CSc.
(AKADEMIE STING v Brně, Katedra účetnictví a daní)

prof. JUDr. Ján Husár, CSc.
(Univerzita Pavla Jozefa Šafárika Košice, Právnická fakulta)

doc. Ing. Jana Janoušková, Ph.D.
(Slezská univerzita Opava, Obchodně podnikatelská fakulta)

doc. Ing. Hanna Kalač, CSc.
(Národní univerzita statní daňové služby Ukrajiny Irpeň, Fakulta ekonomiky a zdanění)

prof. Ing. Vojtěch Koráb, Ph.D., MBA
(Vysoké učení technické v Brně, Fakulta podnikatelská)

ACTA STING

doc. JUDr. Ivan Malý, CSc.

(Masarykova univerzita Brno, Ekonomicko správní fakulta)

prof. JUDr. Karel Marek, CSc.

(Vysoká škola finanční a správní v Praze)

doc. Ing. Danuše Nerudová, Ph.D.

(Mendelova univerzita v Brně, Provozně ekonomická fakulta)

prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková

(Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, Fakulta managementu a ekonomiky)

prof. Giovanni Schiuma, Ph.D.

(Università della Basilicata Potenza, Itálie, Centre for Value Management)

prof. Inna Stecenko, Ph.D.

(Baltic International Academy, Riga)

doc. Ing. et Ing. Stanislav Škapa, Ph.D.

(Vysoké učení technické v Brně, Fakulta podnikatelská)

prof. Ing. Alena Vančurová, Ph.D.

(Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financí a účetnictví)

Přebírání materiálů je povoleno s prokazatelným souhlasem autora a redakční rady.

ISSN (online): 1805-6873

EVIDENČNÍ ČÍSLO: MK ČR E 20461

© AKADEMIE STING, o. p. s., Brno, 2016

OBSAH

**FINANCIAL RESOURCES ECONOMY OF THE PUBLIC
SECTOR ENTITIES**

PETR MUSIL 6

SECURITY OF PROCESSES AND TECHNOLOGIES

DAVID KRÁL 25

THE TAX SUPPORT OF HOUSING POLICY IN THE CZECH REPUBLIC

PAVLÍNA KIRSCHNEROVÁ, JANA JANOUŠKOVÁ 45

FINANCIAL INSTITUTIONS AND TAXATION OF THEIR SERVICES

YVONA LEGIERSKÁ 59

**DOES THE DIFFERENT CONSIDERATION OF TAX LOSSES HAVE
AN INFLUENCE ON THE EFFECTIVE RATE OF THE CORPORATE TAX?**

JAN ŠIROKÝ, REGÍNA STRÍLKOVÁ 70

**INTER-GROUP AND INTRA-GROUP DEGREE OF SOLIDARITY
OF EMPLOYEES AND SELF-EMPLOYED PERSONS IN PENSION
INSURANCE IN THE CZECH REPUBLIC**

ALENA VANČUROVÁ, STANISLAV KLAZAR 80

THE TAX ARREARS IN THE CZECH REPUBLIC

BŘETISLAV ANDRLÍK, FILIP KABELKA 98

RELATED PARTIES AND TRANSFER PRICING IN TAXATION

EVA VINCENCOVÁ 117

HOSPODAŘENÍ S FINANČNÍMI PROSTŘEDKY U SUBJEKTŮ VEŘEJNÉHO SEKTORU

FINANCIAL RESOURCES ECONOMY OF THE PUBLIC SECTOR ENTITIES

Petr Musil

***Abstrakt:** Článek se zaměřuje na analýzu procesu plánování a rozpočtování u vybraných subjektů státní správy a územní samosprávy. Ambicí článku není komplexní hodnocení procesu plánování a rozpočtování u subjektů veřejného sektoru, ale pouze jejich vybraných aspektů. Na základě analýzy současného stavu byla odhalena slabá místa procesu plánování a rozpočtování. V závěrečné části článku byly navrženy možnosti pro zlepšení stavu uvedených procesů využívaných u subjektů veřejného sektoru.*

***Klíčová slova:** plánování, rozpočtování, rozpočet, subjekt veřejného sektoru*

***Abstract:** This paper focuses on the analysis of the process of planning and budgeting in selected subjects of state and local governments. The ambition of the article is not a complex evaluation of the process of planning and budgeting for public sector entities, but it deals only with selected aspects. Based on an analysis of the current state they were revealed weaknesses in planning and budgeting. In the final part were proposed possibilities for the improvement of processes used by public sector entities.*

***Keywords:** planning, budgeting, budget, public sector entity*

***JEL klasifikácia:** H61*

1 ÚVOD

Hospodaření a využívání finančních prostředků patří u subjektů veřejného sektoru (SVS) k bazickým atributům uspokojování veřejných potřeb. Veřejné potřeby, které svým posláním zabezpečují SVS, jsou definovány jejími cíli. Jiné poslání má vojenské zařízení rezortu Ministerstva obrany České

republiky (SVS1)¹ a jiné poslání má územní samosprávný celek, obec s rozšířenou působností (SVS2)². Oba tyto subjekty veřejné správy ekonomicky zabezpečují své poslání v rámci Rozpočtové soustavy České republiky (ČR) a patří do části veřejných rozpočtů.

Stanovení cílů ovlivňuje celá řada faktorů, jako např.: omezenost disponibilních zdrojů, faktory historické, demografické, politické apod. Obsahová stránka cílů, pomocí kterých veřejná správa plní činnosti a služby ve prospěch obyvatelstva ČR, je výsledkem střetávání uvedených faktorů v procesu plánování a rozpočtování. Plánovací a rozpočtový proces představují pracovní postupy s etapami platnými pro: sestavování, projednávání, schvalování, realizaci a kontrolu plnění plánu a rozpočtu. Výsledkem procesu plánování by měl být plán (u SVS1 střednědobý plán a u SVS2 střednědobý finanční plán). U procesu rozpočtování by měl být výsledkem rozpočet na aktuální rozpočtové období (u SVS1 rozpočet a střednědobý výhled a u SVS2 rozpočet a rozpočtový výhled).

Činnosti a služby zabezpečované jednotlivými SVS ve prospěch obyvatelstva se uskutečňuje na základě zákonů, prováděcích předpisů a vnitřních norem (exekutivy). Pro zabezpečení sestavení plánů a rozpočtů na území České republiky platí dva stěžejní dokumenty, a to zákon č. 218/2000 Sb., *o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)*, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 250/2000 Sb., *o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (malá rozpočtová pravidla)*, ve znění pozdějších předpisů.

Výsledky procesu plánování a rozpočtování mají u subjektů veřejné správy podstatný vliv na hospodárné, efektivní a účelné vynakládání veřejných prostředků. Nemalou měrou se na této skutečnosti podílí i zaměstnanci, kteří svou činností ovlivňují hospodaření s finančními prostředky v průběhu rozpočtového/kalendářního roku. Po ukončení hospodaření s finančními prostředky daného rozpočtového roku je sestavován u SVS státní závěrečný účet (SZÚ). Státní závěrečný účet by měl být odrazem/výsledkem hospodaření daného subjektu. Výsledky hospodaření by se měly zohlednit v rámci procesu plánování a rozpočtování na další časové období.

¹ SVS1 – vojenské zařízení civilního charakteru; roční rozpočet se pohybuje v intervalu 1 – 1,2 mld. Kč; přibližný počet zaměstnanců se pohybuje v rozmezí 800 - 900 osob; realizuje příjmy (v omezené míře), běžné i kapitálové výdaje.

² SVS2 – obec s rozšířenou působností; roční rozpočet se pohybuje v intervalu 200 – 250 mil. Kč; přibližný počet zaměstnanců se pohybuje v rozmezí 250 - 300 osob z toho MÚ cca 100 osob, zbytek se nachází v ostatních organizacích města; realizuje příjmy, běžné i kapitálové výdaje.

Cílem tohoto příspěvku je identifikovat základní přístupy k procesu plánování a rozpočtování u jednotlivých SVS metodami deskripce a analýzy současného stavu. Na základě zjištěných skutečností získat odpověď na výzkumnou otázku: „Ovlivňuje kvalitu/úroveň plánování a rozpočtování u SVS exekutiva, náročnost procesů nebo lidský faktor?“

2 MATERIÁL A METODY

Vláda ČR se od března roku 2014 hlásí k tzv. Fiskálnímu paktu vycházející ze Směrnice Rady EU 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.³ V této souvislosti navrhla vydání ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti spolu se zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.⁴ Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti byl Vládou ČR schválen dne 23. 2. 2015. Předpokládaná účinnost byla stanovena od 1. 1. 2016. V současné době tento ústavní zákon není schválen Poslaneckou sněmovnou ČR.

Obsahová stránka zákona o rozpočtové odpovědnosti stanovuje pravidla hry nejenom pro hospodaření státu, ale i pro hospodaření územních samosprávných celků.

Úvodní ustanovení Ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti hovoří o tom, že stát a územní samosprávné celky:⁵

- „dbají o zdravé a udržitelné veřejné finance, přičemž vhodně podporují hospodářský a společenský rozvoj, zaměstnanost a mezigenerační soudržnost;
- tvoří sektor veřejných institucí;
- při výkonu své činnosti dodržují pravidla transparentnosti, účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti nakládání s veřejnými financemi;
- apod.“

³ Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

⁴ Problematika zakotvení pravidel rozpočtové odpovědnosti do právního řádu ČR. <http://www.epravo.cz/top/clanky/problematika-zakotveni-pravidel-rozpocetove-odpovednosti-do-pravniho-radu-cr-97403.html>

⁵ Vládní návrh Ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti.

Výše uvedené skutečnosti úzce souvisí s problematikou plánování a rozpočtování SVS. Tyto procesy svou povahou vychází z legislativy ČR. Nejedná se pouze o **rozpočtová a malá rozpočtová pravidla**, ale i o související zákony. Jako např.:

- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (**zákon o rozpočtovém určení daní**), ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (**zákon o finanční kontrole**), ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (**obecní zřízení**), ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů;
- vyhláška MF č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů;
- vyhláška MF č. 133/2013 Sb., o stanovení rozsahu a struktury údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu a lhůtách pro jejich překládání⁶
- apod.

Ve vztahu ke zkoumané problematice byly analyzovány podkladové materiály/dokumenty a data za období let 2010 – 2015. Data a podkladové materiály pro provedení analýzy byly získány od jednotlivých SVS. Charakter získaných datových informací byl zvolen s ohledem na řešení výzkumné otázky. Umožnil vypracování grafů v oblasti sestavení rozpočtu, provádění změn rozpočtu v průběhu rozpočtového roku a hodnocení schváleného rozpočtu s jeho konečnou podobou.

⁶ pozn.: Vyhláška MF č. 133/2013 Sb., bude od 1. ledna 2017 nahrazena vyhláškou MF č. 177/2016 Sb.

3 ANALÝZA PLÁNOVÁNÍ A ROZPOČTOVÁNÍ U VYBRANÝCH SUBJEKTŮ VEŘEJNÉHO SEKTORU

Hospodaření SVS ovlivňují ekonomické, hospodářské, ale i politické skutečnosti uplatňované na území státu, ve kterém se tyto subjekty nachází. Problematika plánování a rozpočtování u SVS1 vychází z rozpočtových pravidel (Problematika plánování a rozpočtování realizovaná SVS1 byla autorem již publikována v roce 2015 v prvním čísle časopisu STING pod názvem: „Plánování a rozpočtování u vybraného subjektu veřejné správy“). Rozpočet se u obou SVS sestavuje na období jednoho kalendářního roku (tzv. rozpočtový rok).

Vyjma legislativních dokumentů je sestavování rozpočtů ovlivněno i vnitřními předpisy, normami, směrnicemi apod. U SVS1 se jedná např. o:

- Vojenská strategie České republiky 2008;
- Směrnice ministra obrany pro plánování činnosti a rozvoje rezortu MO na příslušné období;
- Normativní výnos MO č. 46/2015 – Zabezpečení rozpočtového procesu a přípravy, realizace a vyhodnocení programů a akcí v působnosti rezortu MO;
- RMO č. 66/2012 – Plánování činnosti a rozvoje v rezortu MO (řešena oblast plánovacího procesu);
- RMO č. 72/2012 – Finanční řízení a finanční zabezpečení (řešena oblast rozpočtového procesu);
- Metodické usměrnění pro zpracování návrhu rozpočtu pro příslušný rozpočtový rok a střednědobého výhledu na příslušné roky;
- Metodické pokyny pro provádění předběžné řídicí kontroly a realizací rezervací;
- Odborný pokyn k uzavření finančního hospodaření roku;
- Pomůcka k rozpočtové větě;
- další pokyny k plánovacímu a rozpočtovému procesu vydávané na příslušné plánovací a rozpočtové období.

Územně samosprávný celek v rámci procesu plánování a rozpočtování vychází z ustanovení tzv. malých rozpočtových pravidel. V souladu s tímto zákonem a zákonem o obecních zřízeních vydává vlastní vnitřní předpisy normy, které svým obsahem ovlivňují plánovací a rozpočtový proces. Jedná se např. o:

- Územní plán územně samosprávného celku;
- Program rozvoje územně samosprávného celku (sedmileté období);
- Akční plán rozvoje územně samosprávného celku (dvouleté období);
- Organizační směrnice „Proces přípravy a tvorby rozpočtu územně samosprávného celku“
- Jednací řád Finančního výboru (obec zřizuje v souladu se zákonem o obecních zřízeních „Finanční výbor“);
- apod.

Vnější a vnitřní prostředí vytváří předpoklady pro vypracování odpovídajících finančních plánů a rozpočtů územně samosprávného celku. Základním předpokladem pro vypracování finančních plánů je orientace na cíle územně samosprávného celku. Cíle u subjektu veřejného sektoru vychází z hospodárného, efektivního a účelného hospodaření s finančními prostředky, které jsou určené na zabezpečení veřejných služeb a potřeb obyvatelstva. V procesu plánování se jedná o střednědobé cíle (výsledkem je střednědobý plán) a krátkodobé cíle (výsledkem je roční plán). Za střednědobý plán můžeme u SVS2 považovat tzv. „Program rozvoje územně samosprávného celku“ a za roční plán „Akční plán územně samosprávného celku“. Důležitým předpokladem použitelnosti jednotlivých druhů plánů je jejich pravidelná aktualizace. Vstupem do procesu rozpočtování je schválený střednědobý a roční plán SVS2. U rozpočtování SVS2 vypracovává rozpočtový výhled na období tří let následující po aktuálním rozpočtovém roce. Na rozdíl od státního rozpočtu, kde je perioda dvouletá. Pro nový rozpočtový rok vypracovává roční rozpočet.

Sestavení střednědobého a ročního plánu vychází ze současného stavu hospodaření SVS2 s důrazem na predikci finančních prostředků, které SVS2 by mohlo získat v podobě rozpočtového určení daní⁷ v budoucím období. U střednědobého plánu je kladen důraz na následující atributy SVS2: území,

⁷ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (**zákon o rozpočtovém určení daní**), ve znění pozdějších předpisů

obyvatelstvo, hospodářství, infrastruktura, vybavenost, životní prostředí a správa. Roční plán územně samosprávného celku klade důraz na investiční akce realizované v průběhu dvou následujících let.

Výstupem procesu rozpočtování je rozpočtový výhled. Rozpočtový výhled obsahuje predikci příjmové a výdajové stránky rozpočtu a oblast financování. V oblasti příjmů se jedná o: ne/daňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery. Výdajová stránka vychází ze zabezpečení činností, ke kterým je SVS2 zřízeno, jako např.: vzdělávání, zdravotnictví, kultura, doprava, bydlení, apod. Roční rozpočet územně samosprávného celku je zpracováván na období jednoho kalendářního roku ve stejném detailu jako rozpočtový výhled. Tato skutečnost negativně ovlivňuje vypracování rozpočtového výhledu. V delším časovém horizontu je obtížné se stejnou úrovní detailu a přesnosti predikovat příjmy a výdaje potřebné na zabezpečení činností SVS2.

Vnitřní úprava procesu plánování a rozpočtování vykazuje určitou analogii mezi SVS1 a SVS2. Jedná se především o strategické dokumenty (časový horizont 10 a více let) jako je Vojenská strategie u SVS1, Územní plán u SVS2. Na to navazují střednědobé dokumenty (časový horizont 5 let), kde u SVS1 se zpracovává např. Směrnice ministra obrany a u SVS2 Program rozvoje, ze kterých vychází jednotlivé cíle rozvoje příslušného subjektu veřejného sektoru. Krátkodobý horizont jednoho až tří let, je co do množství vnitřních dokumentů náročnější u SVS1 (který je součástí rezortu MO), než u SVS2.

SVS1 i SVS2 vydávají v rámci střednědobého horizontu (v procesu plánování) následující dokumenty. Výstupem u SVS1 je tzv. Střednědobý plán (na období 5 let) a u SVS2 jde o Program rozvoje SVS2 (na období 5 let). V rámci krátkodobého horizontu se u SVS1 vypracovává aktuální rozpočet na následující rozpočtový rok a střednědobý výhled na dva kalendářní roky. U SVS2 se zpracovává aktuální rozpočet na následující kalendářní rok a rozpočtový výhled na následující tři roky.

4 VÝSLEDKY ZKOUMÁNÍ, DISKUSE

V předcházející části bylo poukázáno na složitost procesu plánování a rozpočtování. Analýza dat u SVS1 a SVS2 byla provedena pomocí stejného algoritmu vycházející z rozpočtové věty (využívá Integrovaný informační systém státní pokladny). V rámci rozpočtové věty byl zvolen atribut „rozpočtová položka“ vycházející z vyhlášky MF č. 323/2002 Sb.,

o rozpočtové skladbě. Tento atribut nabývá u obou SVS stejného významu. Zkoumáním vybraných oblastí plánování a rozpočtování (oblast neinvestiční nákupy a související výdaje, oblast kapitálové výdaje) byly zjištěny následující skutečnosti.

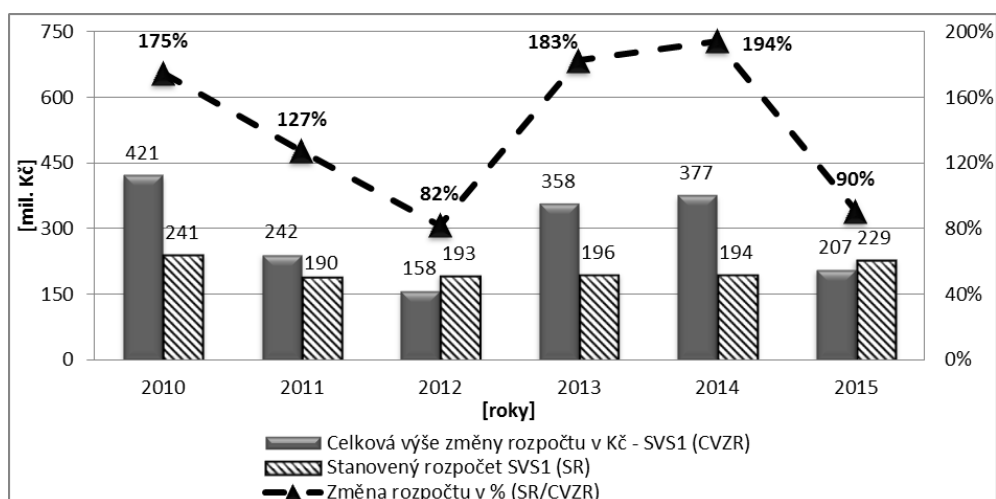
4.1 NEINVESTIČNÍ NÁKUPY A SOUVISEJÍCÍ VÝDAJE

Do seskupení rozpočtových položek „*Neinvestiční nákupy a související výdaje*“ řadíme výdaje (a ostatní výdaje) spojené s pořízením materiálu a drobného hmotného majetku. Jedná se např. o přepravu, provizi, apod. Plánování a rozpočtování u tohoto seskupení rozpočtových položek prováděly oba SVS převážně pomocí svých odborných orgánů (ekonomických, logistických, personálních orgánů) a informací od vnějších subjektů (např. příspěvkových organizací, potencionálních dodavatelů).

Hodnocení (analýzou zjištěných výstupů) výsledků je založeno na předpokladu objektivního očekávání, že by se měly změny v průběhu rozpočtového roku a zjištěné odchylky pohybovat v intervalu (+/-) 10 %.

Změny v rozpočtu u SVS1 byly realizovány pomocí tzv. změnového řízení (na podkladě zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech). Vývoj změny rozpočtu u SVS1 je zobrazena na Grafu 1 „*Vývoj změny objemu rozpočtu neinvestičních nákupů a souvisejících výdajů u SVS1 v letech 2010 – 2015*“.

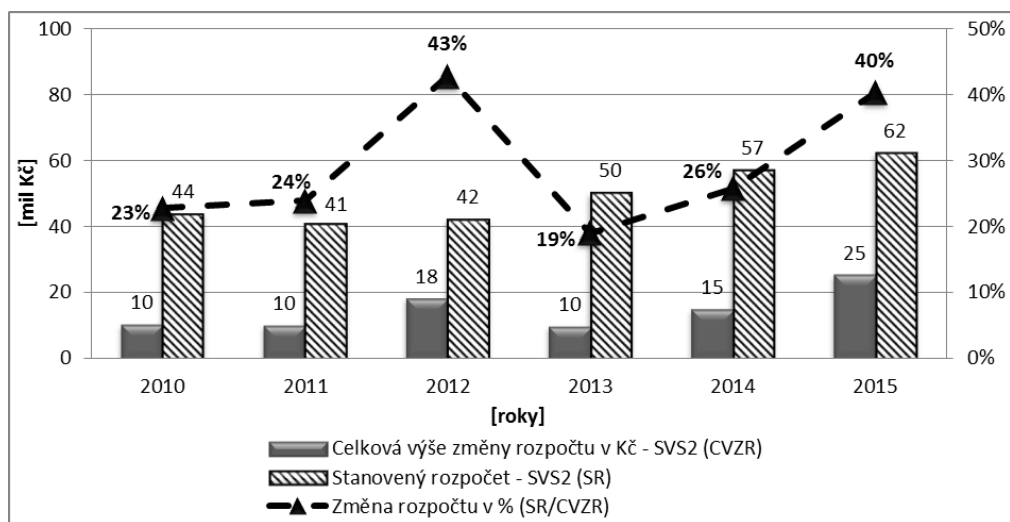
Graf 1: Vývoj změny objemu rozpočtu neinvestičních nákupů a souvisejících výdajů u SVS1 v letech 2010 – 2015



Zdroj: vlastní zpracování podle dat poskytnutých SVS1

Graf 1 ukazuje „o kolik byl stanovený rozpočet (limit finančních prostředků alokovaný na rozpočtovou položku) otočen/změněn během jednoho kalendářního roku.“ Nejhorších výsledků bylo dosaženo v letech 2013 a 2014, kdy byl stanovený rozpočet otočen v roce 2013 1,83 krát a v roce 2014 1,94 krát. Výsledky v grafu naznačují, že plánování a rozpočtování výdajů v této oblasti se nezakládá na reálném základě. Nemohou tedy odrazet střednědobé, ani krátkodobé cíle SVS1. Stejně tak, jako u SVS1 je analyzován vývoj i u SVS2. „Vývoj změny objemu rozpočtu neinvestičních nákupů a souvisejících výdajů u SVS2 v letech 2010 – 2015“ zobrazen v Grafu 2.

Graf 2: Vývoj změny objemu rozpočtu neinvestičních nákupů a souvisejících výdajů u SVS2 v letech 2010 – 2015



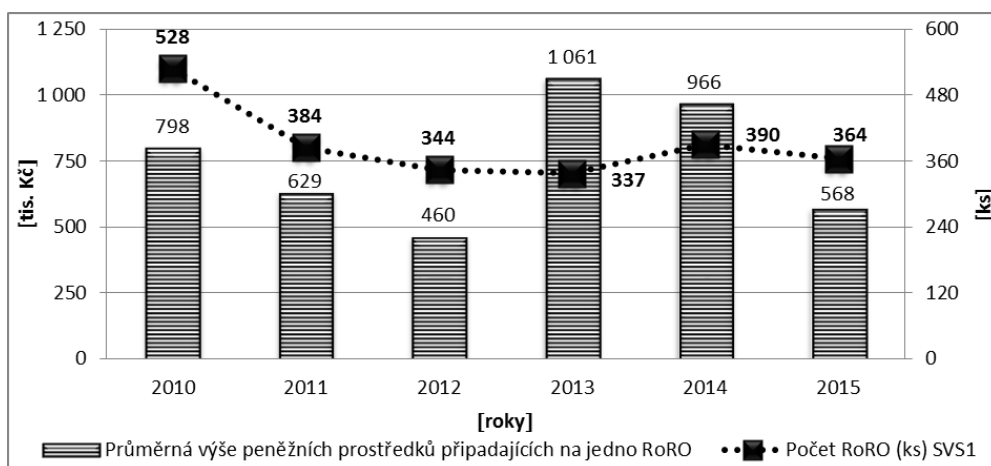
Zdroj: vlastní zpracování podle dat poskytnutých SVS2

Situace se u SVS2 na první pohled vyvíjí příznivěji než u SVS1. Nejhorších výsledků bylo u SVS2 dosaženo v letech 2012 a 2015. Kdy v roce 2015 byl rozpočet změněn (otočen) 0,4 krát a v roce 2012 0,43 krát. Tato skutečnost je způsobena autonomií procesu plánování a rozpočtování u SVS2 (proces plánování a rozpočtování je u SVS1 vnitřními pravidly, které jsou závazné pro všechny subjekty /specifické subjekty/ rezortu MO; nemožností si vytvořit rozpočet pouze podle potřeb /představ/ SVS1) a nepoměrně menším objemem limitu finančních prostředků alokovaných na rozpočtových položkách v této oblasti výdajů.

Podrobněji nám situaci v této oblasti výdajů u obou SVS rozkryje analýza zaměřená na stanovení průměrné výše finančních prostředků připadající na jedno rozhodnutí o rozpočtovém opatření (RoRO) a počty kusů RoRO v průběhu jednoho kalendářního roku.

Situace u SVS1 je znázorněna na Grafu 3 „Průměrná výše finančních prostředků připadajících na jedno RoRO a počty kusů RoRO u SVS1 v letech 2010 – 2015“. Na zabezpečení cílů, opatření, úkolů a činností realizovaných u SVS1 bylo nutné v roce 2010 vydat 528 kusů rozhodnutí o rozpočtovém opatření. Průměrný objem limitu finančních prostředků na jedno RoRO dosáhl 798 tisíc Kč. Nejhorší situace co do objemu limitu finančních prostředků připadající na jednu změnu v jednom kalendářním roce nastala v roce 2013 s průměrnou výší 1 061 tisíc Kč. Počet RoRO v tomto roce dosáhl 337 kusů.

Graf 3: Průměrná výše finančních prostředků připadajících na jedno RoRO a počty kusů RoRO u SVS1 v letech 2010 – 2015

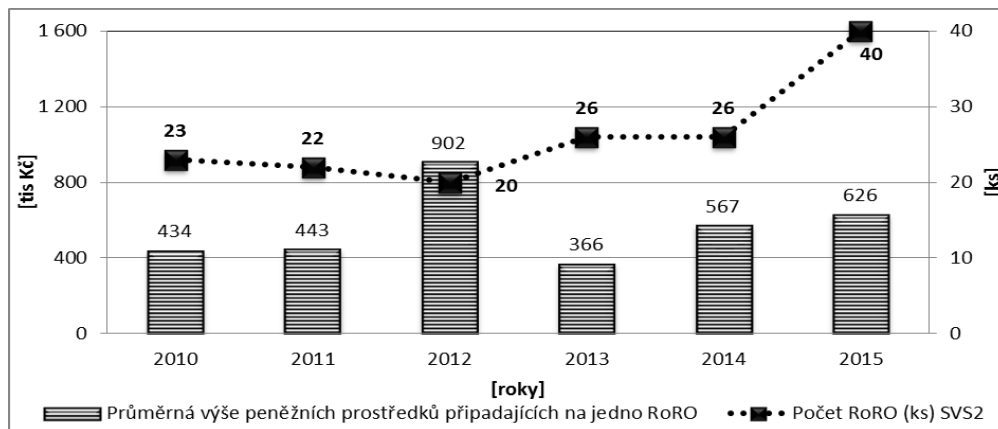


Zdroj: vlastní zpracování podle dat poskytnutých SVS1

Cíle, opatření, úkoly a činnosti SVS2 vycházející z „Akčního plánu rozvoje územně samosprávného celku“, z „Územního plánu“ a jejich úroveň plnění naznačuje Graf 4 „Průměrná výše finančních prostředků připadajících na jedno RoRO a počty kusů RoRO u SVS2 v letech 2010 – 2015“. Z grafu můžeme pozorovat určitou analogii s vývojem u SVS1, především v oblasti průměrné výše objemu limitu finančních prostředků připadajících na jedno RoRO v jednom kalendářním roce. Nejhoršího výsledku na jedno RoRO bylo dosaženo v roce 2012 s průměrnou výší 902 tisíc Kč při 20 kusech RoRO. Nejvyšší počet kusů RoRO byl vydán v roce 2015 s průměrnou výší 626 tisíc Kč připadajících na jednu změnu.

S ohledem na celkovou výši finančních prostředků v této oblasti, která je u SVS1 v některých letech tři – čtyři krát vyšší než u SVS2, by mělo být u SVS2 dosahováno proporcionálně lepších výsledků než u SVS1. To znamená, že situace v jednotlivých analyzovaných letech nesouvisí s velikostí objemu limitu finančních prostředků realizovaných v daném kalendářním roce.

Graf 4: Průměrná výše finančních prostředků připadajících na jedno RoRO a počty kusů RoRO u SVS2 v letech 2010 – 2015

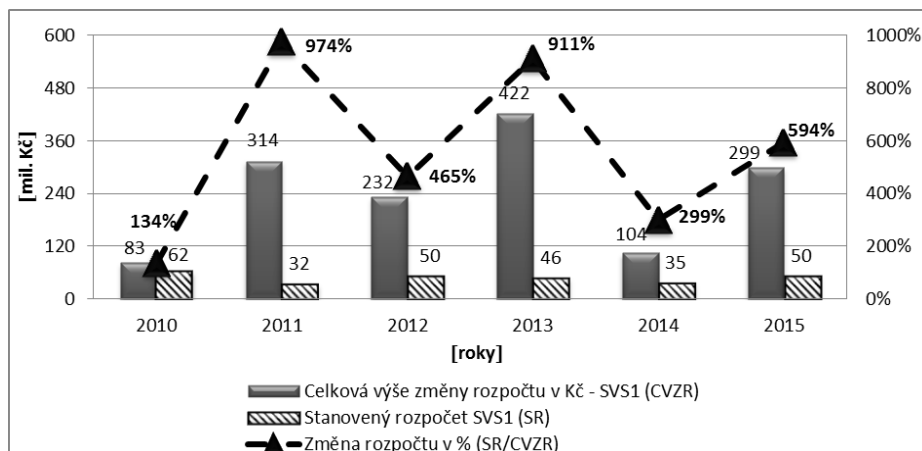


Zdroj: vlastní zpracování podle dat poskytnutých SVS2

4.2 OBLAST KAPITÁLOVÝCH VÝDAJŮ

Hospodaření s finančními prostředky v oblasti kapitálových výdajů u zkoumaných prvků probíhala z 99 % u seskupení položek „61 – Investiční nákupy a související výdaje“. U SVS1 to bylo ze 100 % a u SVS2 byly v jednotlivých letech zapojeny i položky ze seskupení položek „62 – Nákupy akcií a majetkových podílů“, „63 – Investiční transfery“, „64 – Investiční půjčené prostředky“. Výše objemu finančních prostředků u seskupení položek 62, 62, 64 nedosahuje významných hodnot. Na základě objektivních očekávání můžeme i v této oblasti výdajů předpokládat průměrnou odchylku/změnu od stanoveného rozpočtu ve výši +/- 10 %.

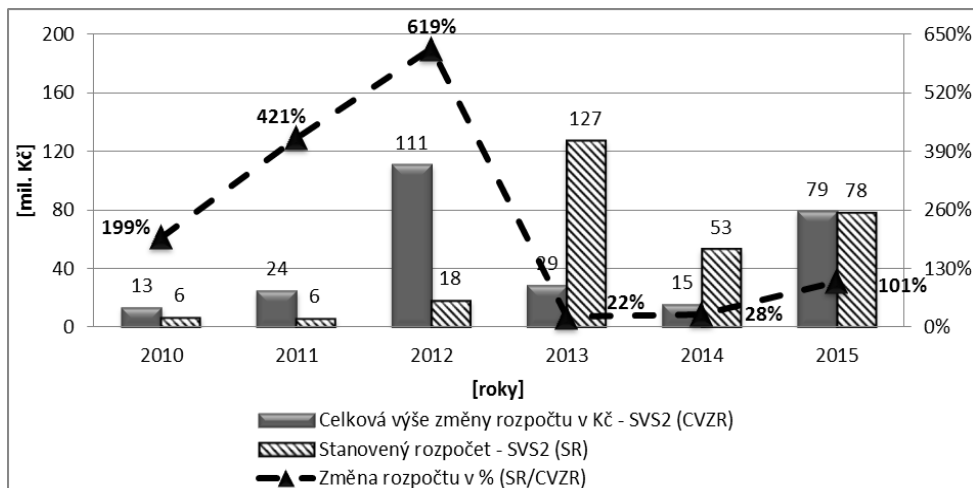
Komplexněji nám o situaci v procesu plánování a rozpočtování u SVS1 vypovídá Graf 5 „Vývoj změny objemu rozpočtu kapitálových výdajů u SVS1 v letech 2010 – 2015“. Pozitivní trend v posledních dvou analyzovaných letech negativním způsobem ovlivňují výsledky, kterých bylo dosaženo v roce 2011 a 2013. Rozpočet byl v uvedených letech změněn (otočen) přibližně deset krát. SVS1 se dlouhodobě nedaří udržet pozitivní tendence v procesu plánování a rozpočtování kapitálových výdajů viz Graf 7.

Graf 5: Vývoj změny objemu rozpočtu kapitálových výdajů u SVS1 v letech 2010 – 2015


Zdroj: vlastní zpracování podle dat poskytnutých SVS1

Úroveň plánování a rozpočtování u SVS2 odráží vývoj změny kapitálových výdajů zobrazený na grafu 6 „Vývoj změny objemu rozpočtu kapitálových výdajů u SVS2 v letech 2010 – 2015“.

Nejhoršího výsledku bylo dosaženo v roce 2012, kdy byl stanovený rozpočet převrácen (otočen) více než 6 krát. Od roku 2013 můžeme sledovat pozitivní vývoj. Nastolený pozitivní trend negativní způsobem ovlivňuje vývoj změny rozpočtu v roce 2015. V tomto roce byl stanovený rozpočet převrácen více jak 1 krát. Tuto skutečnost nám potvrzuje Graf 8.

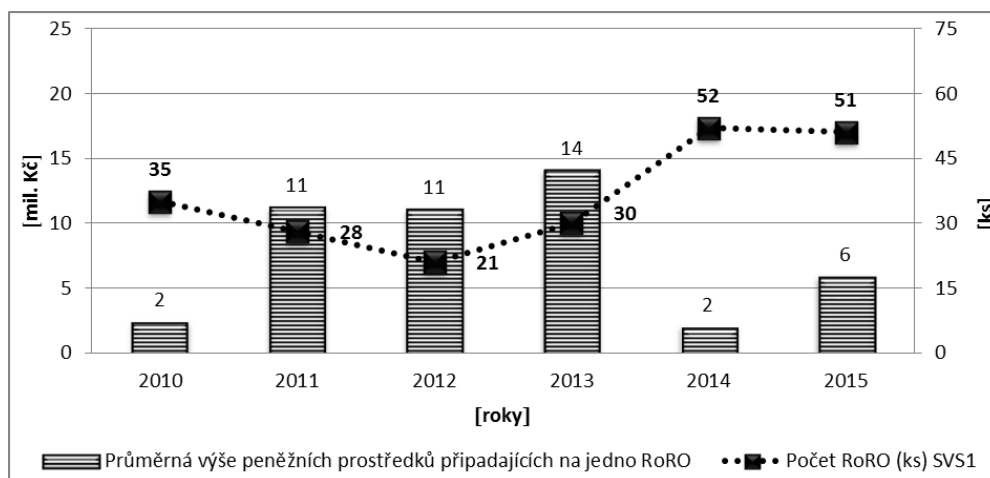
Graf 6: Vývoj změny objemu rozpočtu kapitálových výdajů u SVS2 v letech 2010 – 2015


Zdroj: vlastní zpracování podle dat poskytnutých SVS2

Vývojové trendy u zkoumaných subjektů nám potvrzují Graf 7 „Průměrná výše finančních prostředků připadajících na jedno RoRO a počty kusů RoRO u SVS1 v letech 2010 – 2015“ a Graf 8 „Průměrná výše finančních prostředků připadajících na jedno RoRO a počty kusů RoRO u SVS2 v letech 2010 – 2015“.

Nejhorší výsledek co do objemu limitu finančních prostředků připadající na jedno RoRO nastal u SVS1 v roce 2011 (průměrná výše činila cca 11 mil. Kč při 28 kusech RoRO) a v roce 2013 (průměrná výše činila cca 14 mil. Kč při 30 kusech RoRO). Pozitivní vývoj v posledních dvou letech negativním způsobem ovlivňuje vzrůstající počet vystavených rozhodnutí o rozpočtovém opatření. V roce 2014 dosáhl 52 a v roce 2015 51 kusů (viz Graf 7).

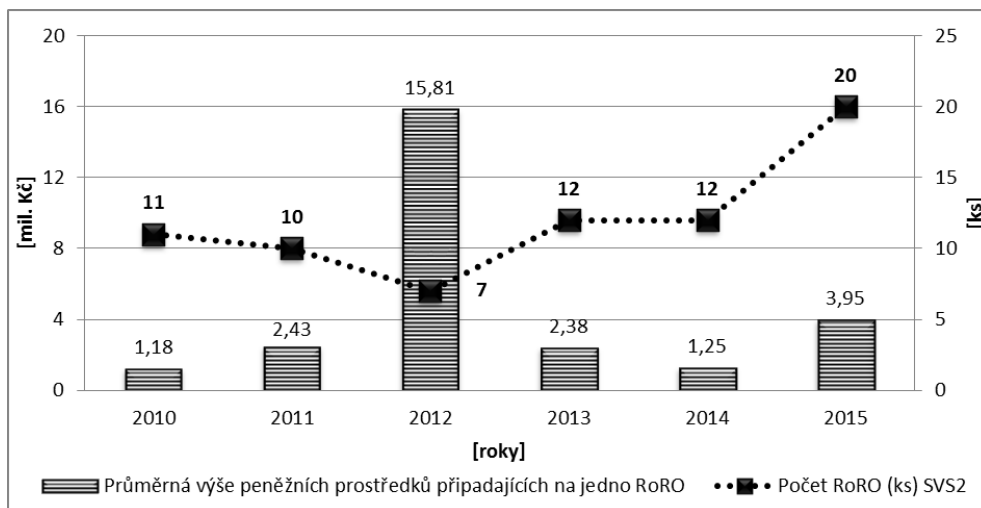
Graf 7: Průměrná výše finančních prostředků připadajících na jedno RoRO a počty kusů RoRO u SVS1 v letech 2010 – 2015



Zdroj: vlastní zpracování podle dat poskytnutých SVS1

Detailní obraz o situaci v procesu plánování a rozpočtování u SVS2 zobrazují výsledky v jednotlivých zkoumaných letech 2010 – 2015. (viz Graf 8). Pozitivní trendy nastolené v letech 2010, 2011 a 2013, 2014 nebyly v následujících letech 2012 a 2015 potvrzeny.

Graf 8: Průměrná výše finančních prostředků připadajících na jedno RoRO a počty kusů RoRO u SVS2 v letech 2010 – 2015



Zdroj: vlastní zpracování podle dat poskytnutých SVS2

Vývoj v grafu naznačuje určitý cyklický vývoj, který se opakuje s periodou tří let. Ve třetím roce opětovně dochází ke zvýšení průměrné výše objemu finančních prostředků připadajících na jedno RoRO. Konkrétně v roce 2012 na cca 16 mil. Kč a v roce 2015 na cca 4 mil Kč. Negativní vývoj v roce 2015 je umocněn i vzrůstajícím počtem kusů RORO. Dosáhl úrovně 20 kusů za kalendářní rok.

Grafy 1 – 8 znázorňují současný stav v oblasti plánování a rozpočtování u subjektů veřejného sektoru. Naznačují vysokou náročnost a složitost zkoumané oblasti. Kvalitní finanční plán a rozpočet jsou bazickým předpokladem pro úspěšné hospodaření s finančními prostředky v průběhu kalendářního roku u SVS. Provedená analýza a získané výstupy ukazují na skutečnost, že se adekvátní finanční plán i rozpočet na příslušný kalendářní rok nedaří sestavit. Stávající systém řízení finančních zdrojů neumožňuje zajistit potřebné finanční zdroje k naplnění cílů, opatření, úkolů a činností SVS.

Současný systém plánování a rozpočtování SVS je založen na operativním plánování a rozpočtování (jeden kalendářní rok). Tento systém nevytváří odpovídající předpoklady pro realizaci stanovených cílů, opatření, úkolů a činností ve střednědobém horizontu (pět let). Vstupy do systému plánování a rozpočtování (vnější a vnitřní informační základna, data a informace z účetnictví apod.) nevytváří předpoklady pro úspěšné sestavení a realizaci kvalitních plánů a rozpočtů.

Problematice plánování a rozpočtování, která ovlivňuje sestavení rozpočtů (finančních plánů) subjektů veřejného sektoru není věnována dostatečná pozornost. Tato skutečnost se negativním způsobem odráží v aktuálním rozpočtovém roce. Důkazem je provedená analýza dvou vybraných subjektů veřejného sektoru.

Ovlivňuje kvalitu/úroveň plánování a rozpočtování u SVS exekutiva, náročnost procesu nebo lidský faktor?

Mohu konstatovat, že kvalitu/úroveň plánování a rozpočtování ovlivňují vnější a vnitřní podmínky podílejících se na vytváření plánů a rozpočtů na příslušné kalendářní období. Tyto podmínky vychází u SVS1 např. ze *Směrnice ministra obrany pro plánování činnosti a rozvoje rezortu MO na příslušné období, z Vyhodnocení zkušeností z přechodového plánovacího cyklu a přípravy Střednědobého plánu činnosti a rozvoje rezortu MO ČR na roky 2013 – 2017* u SVS2 se jedná o praktické zkušenosti autora jako člena Finančního výboru obce s rozšířenou působností.

Vnější podmínky:

1. Permanentní změny v legislativě a následné změny a vydávání vnitřních předpisů, norem, zásad, postupů (rozpočtová věta).

Například zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech byl od roku 2010 novelizován 20 krát a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů byl od roku 2010 novelizován 7 krát.

2. Změny v oblasti softwarového vybavení.

Implementace nových skutečností, které souvisí se změnami legislativních norem (vnější, vnitřní) a zaváděním nových nástrojů řízení (u SVS1 controlling) s sebou přináší permanentní požadavky na úpravu používaného softwaru. Proškolení odborných zaměstnanců je realizováno operativně (tzv. za chodu).

3. Změny zdrojového rámce SVS.

Zdrojový rámec, stanovený rozpočet pro SVS, vyjádřený ve výši limitu objemu finančních prostředků se neustále mění a vyvíjí. U SVS1 je stanovený rozpočet ovlivněn požadavky rezortu MO. Aktivity zabezpečované SVS1 v letech 2010 – 2015 přitom zůstávají na přibližně stejné úrovni. To vede k podfinancování potřeb vnitřních organizačních celků u SVS1 (např. neexistenci potřebného vybavení a movité či nemovité infrastruktury, nebo existence zastaralé techniky vše neodpovídající současným potřebám).

U SVS2 je zdrojový rámeček ovlivněn vývojem hospodářství a rozpočtovým určením daní⁸ v daném roce.

4. Čerpání rozpočtu v závěru kalendářního roku.

Na závěr rozpočtového roku (na přelomu měsíce listopadu – prosince) dochází u SVS1 k „násilnému“ doplňování původně stanoveného rozpočtu jednotlivým subjektům (organizačním prvkům) tak, aby byl rozpočet vyčerpán tzv. čerpání rozpočtu do nuly. Konečný rozpočet a čerpání rozpočtu jsou vyrovnány. U SVS2 nedochází k doplnění původně stanoveného rozpočtu. I přesto zde dochází ke stejnému jevu jako u SVS1.

Vnitřní podmínky:^{9,10,11,12,13}

1. Průběžná reorganizace SVS.

V analyzovaném období se u SVS1 organizace a struktura změnila čtyřikrát u SVS2 dvakrát. Tato skutečnost má své důsledky i v personální práci (přemísťování a fluktuaci zaměstnanců) a následně v kvalitě lidských zdrojů, které zabezpečují činnosti spojené s plánováním a rozpočtováním. Tyto skutečnosti se odráží v kvalitě vypracování podkladů a samotného Střednědobého plánu (SdP), Střednědobého rozpočtového výhledu (SRV) a rozpočtu na aktuální rozpočtový rok.

2. Personální obsazení jednotlivých funkčních míst.

Neustále se měnící a vyvíjející systém plánování a rozpočtování klade vysoké nároky na odbornou stránku zaměstnanců. Tato skutečnost je umocněna změnami ve struktuře zaměstnanců nejen na odborných prvcích obou SVS (u SVS1 ekonomický odbor/oddělení, oddělení plánování; u SVS2 odbor

⁸ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určením výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (**zákon o rozpočtovém určením daní**), ve znění pozdějších předpisů

⁹ *Směrnice pro plánování činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany na roky 2012 – 2016*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2010, 9 s. Čj. 443/2010-3691.

¹⁰ *Směrnice ministra obrany pro plánování činnosti a rozvoje rezortu MO na roky 2015 – 2019 s upřesněním na rok 2014*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2013, 19 s. Čj. 97-17/2013-3691.

¹¹ *Odborné nařízení pro zpracování návrhu státního rozpočtu na rok 2015 a střednědobého výhledu na roky 2016 - 2017 kapitoly 307 – Ministerstvo obrany*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2014, 32 s. Čj. 130-1/2014-8201.

¹² *Organizační směrnice „Proces přípravy a tvorby rozpočtu územně samosprávného celku“*. Ivančice: 2015.

¹³ *Vyhodnocení zkušeností z přechodového plánovacího cyklu a přípravy Střednědobého plánu činnosti a rozvoje rezortu MO ČR na roky 2013 – 2017*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2012, 16 s. Čj. 58-10/2012-3691.

plánovací a finanční, odbor investic, správy majetku a správní)), ale také u jednotlivých organizačních součástí SVS, projektových týmů, logistických a personálních orgánů a dalších. Změny vedou ke změnám ve formování požadavků na projekty, na vlastní činnost SVS, apod.

3. Manažerská rozhodnutí zaměstnanců.

Manažerská rozhodnutí zaměstnanců realizovaná v průběhu rozpočtového roku

mají vliv na změny v rozpočtu SVS. Například: v nezrealizování původně naplánovaných akcí reprodukce majetku a převodu finančních prostředků na jiné akce; v zahájení jiných akcí na podkladě přiděleného zvýšeného rozpočtu finančních prostředků v podobě RoRO; apod.

4. Problematika relevantních informací o nakupovaných produktech.

Jedná se o různě zvládnutou problematiku informací spojených s nákupy dodávek, služeb a komodit realizovaných odbornými orgány SVS. Nepřesnost se projevuje v položkovém plánování a realizaci nutné změny v případech, kdy se prvotní informace odchyluje od skutečnosti. Uvedená skutečnost má vazbu na životní cyklus nakupovaných produktů. Je zřejmé, že se nevěnuje pozornost pořizovacím cenám produktů a přístup k průběhu životního cyklu již nakoupených produktů, je rovněž nahodilý.

5. Přibližování rozpočtu ke skutečnosti

Dalším důvodem odchylek je přibližování konečného rozpočtu výdajů skutečným čerpaným výdajům. To znamená, když je s určitostí poznán budoucí uskutečňovaný výdaj u příslušné plánovací položky, tak před jeho realizací je provedena úprava plánovaného rozpočtu prostřednictvím změny (konečný rozpočet musí odpovídat skutečnému čerpání). Touto skutečností se smazává angažovanost při reálném plánování a rozpočtování. V podstatě je vždy za jakýchkoliv okolností konečný plán daného kalendářního roku splněn na sto procent.

5 ZÁVĚR

Na datových údajích poskytnutých subjekty veřejného sektoru za období 2010 – 2015 byly vyhodnoceny hlavní tendence hospodaření a kauzality v procesu plánování a rozpočtování.

Hospodaření s finančními prostředky u subjektu veřejného sektoru významným způsobem ovlivňuje kvalita procesu plánování a rozpočtování. Tato kvalita je přímo úměrná stabilitě právního prostředí v ČR (neustálá

novelizace zákonů, vyhlášek, apod.), která by podpořila efektivní, hospodárnou a účelnou alokaci finančních prostředků u subjektů veřejného sektoru. Vyjma již zmíněných vnějších a vnitřních podmínek působících na veřejný sektor jeho velkou nevýhodou je čtyřleté funkční období zvolených politických stran a jejich zástupců (ministrů, náměstků, starostů, místostarostů, apod.). Tato skutečnost má neblahý vliv na stabilitu lidských zdrojů zabývajících se procesem plánování a rozpočtování.

Podle názoru autora příprava kvalitních plánů a rozpočtů u subjektů veřejného sektoru vychází z podmínky vzájemného propojení a souladu procesů plánování a rozpočtování v dlouhodobém, střednědobém a krátkodobém horizontu. Naplnění tohoto požadavku bude znamenat přistoupení k odpovědnému způsobu řízení finančních zdrojů.

POUŽITÉ ZDROJE

- [1] Česká republika. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2000.
- [2] Česká republika. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2000.
- [3] Česká republika. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2001.
- [4] Česká republika. Vyhláška Ministerstva financí č. 133/2013Sb., o stanovení rozsahu a struktury údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu a lhůtách pro jejich předkládání, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2013.
- [5] RMO č. 66/1012. Plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2012, 12 s.
- [6] RMO č. 72/2012. Finanční řízení a finanční zabezpečení. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2012, 37 s.
- [7] Směrnice pro plánování činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany na roky 2012 – 2016. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2010, 9 s. Čj. 443/2010-3691.

- [8] Směrnice ministra obrany pro plánování činnosti a rozvoje rezortu MO na roky 2015 – 2019 s upřesněním na rok 2014. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2013, 19 s. Čj. 97-17/2013-3691.
- [9] Odborné nařízení pro zpracování návrhu státního rozpočtu na rok 2015 a střednědobého výhledu na roky 2016 - 2017 kapitoly 307 – Ministerstvo obrany. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2014, 32 s. Čj. 130-1/2014-8201.
- [10] Vyhodnocení zkušeností z přechodového plánovacího cyklu a přípravy Střednědobého plánu činnosti a rozvoje rezortu MO ČR na roky 2013 – 2017. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2012, 16 s. Čj. 58-10/2012-3691.
- [11] Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. [online]. 2011 [cit. 2016-09-15]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/zakony/pravni-predpisy-eu/smernice-rady-201185eu-ze-dne-8-listopadu-2011-o-pozadavcich-na-rozpocetove-ramce-clenskych-statu-78786.html>
- [12] Problematika zakotvení pravidel rozpočtové odpovědnosti do právního řádu ČR. [online]. 2015 [cit. 2016-09-20]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/problematika-zakotveni-pravidel-rozpocetove-odpovednosti-do-pravniho-radu-cr-97403.html>
- [13] Vládní návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti – EU. Sněmovní tisk 411/0, část č. ¼. [online]. 2016 [cit. 2016-09-22]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=411&CT1=0>

AUTOR

Ing. Petr MUSIL, Ph.D., Univerzita obrany Brno, Fakulta vojenského leadershipu, Katedra ekonomie, Kounicova 65, 662 10 Brno, petr.musil2@unob.cz

AUTHOR

Ing. Petr MUSIL, Ph.D., University of Defence Brno, Faculty of Military Leadership, Department of Economics, Kounicova 65, 662 10 Brno, petr.musil2@unob.cz

BEZPEČNOST PROCESŮ A TECHNOLOGIÍ

SECURITY OF PROCESSES AND TECHNOLOGIES

David Král

Abstrakt: Článek se věnuje problematice bezpečnosti procesů a technologií v rámci systému managementu informační bezpečnosti, a to v segmentu mikro a malých podniků. Popisuje oblast standardizace systémů managementu informační bezpečnosti s důrazem na oblasti procesů a technologií. V článku je popsán a vyhodnocen průzkum v segmentu mikro a malých podniků, který mapuje ve výše zmíněných oblastech kvalitu zabezpečení mezi zkoumanými subjekty. Cílem článku je prezentovat výsledky provedeného průzkumu a poukázat na důležitost této oblasti při tvorbě strategie managementu informační bezpečnosti.

Klíčová slova: management bezpečnosti informací, mikro a malé podniky, bezpečnost procesů a technologií

Abstract: The paper discusses the issue of security of processes and technologies in an information security management system, mainly in the segment of micro and small enterprises. It describes the standardization of information security management systems with an accent to the field of processes and technologies. The paper describes and evaluates a survey among micro and small enterprises, which maps the quality of security in the above mentioned areas. This article aims to present the results of the survey and to highlight the importance of this sphere in developing a management strategy for information security.

Keywords: information security management, micro and small enterprises, security of processes and technologies

JEL klasifikace: M12, M15

1 ÚVOD

Informace se stávají stále důležitějším aktivem pro podnikání organizace a v důsledku toho je nutné je adekvátně zabezpečit. Informace mohou být uloženy v mnoha rozličných formách a přenášeny různými prostředky komunikace. Management bezpečnosti informací je disciplínou, která identifikuje citlivá aktiva, jejich zranitelnost a hrozby, které mohou způsobit ztrátu jejich dostupnosti, integrity a důvěrnosti.

Definice informační bezpečnosti je uvedena například ve standardu ISO (ISO/IEC 27000:2014)¹⁴ - „*Informační bezpečnost zahrnuje aplikaci a management vhodných bezpečnostních opatření, která zahrnují posouzení širokého spektra hrozeb, s cílem zajistit udržitelný podnikatelský úspěch a kontinuitu a minimalizaci dopadů bezpečnostních incidentů.*“

Informační bezpečnost je standardně implementována prostřednictvím pevně daných pravidel, která vyplynou z analýzy informačních rizik, která je prvním krokem celého procesu. Vytvořená bezpečnostní politika je poté řízena pomocí systému managementu bezpečnosti informací. Bezpečnostní pravidla musí být korektně specifikována, realizována, monitorována, přezkoumávána a tam, kde je to nutné, tak aktualizována.

Jednou z nejdůležitějších součástí systému informační bezpečnosti je samotná ochrana procesů a technologií, které v dané organizaci probíhají, resp. jsou využívány. V dalších kapitolách článku je provedena základní analýza této zkoumané oblasti a provedeno vyhodnocení kvantitativního výzkumu metodou dotazníkového šetření, které bylo realizováno na vzorku téměř 250 mikropodniků a malých podniků převážně Jihomoravského kraje.

2 INFORMAČNÍ BEZPEČNOST PROCESŮ A TECHNOLOGIÍ

Existuje řada norem a postupů zpracovaných pro management bezpečnosti informací. Soubor norem ISO/IEC 27K definuje požadavky týkající se politiky, rolí, odpovědností a pravomocí zaměstnanců zainteresovaných na informační bezpečnosti. Kromě toho vyžaduje funkčnost procesů, postupů a organizačních struktur, které budou předcházet, odhalovat a reagovat na různé typy hrozeb. Tento systém managementu je schopen chránit

¹⁴ ISO/IEC 27000 - Information technology - Security techniques - Information security management systems - Overview and vocabulary. International Organization for Standardization. 2014.

důvěrnost, integritu a dostupnost informací v kooperaci s aplikací procesu managementu rizik a dává tak jistotu zainteresovaným stranám, že rizika jsou odpovídajícím způsobem řízena.

Zavedení a implementace jakékoliv normy pro bezpečnost informací závisí na strategické orientaci organizace a je ovlivněna řadou aspektů, včetně potřeb a cílů daného subjektu, požadavcích na bezpečnost, organizačních procesech, velikosti a struktuře organizace. V dalším textu je uveden popis klíčových oblastí informační bezpečnosti, které zajišťují ochranu procesů a technologií, tak jak je charakterizuje norma ISO/IEC 27002¹⁵.

Management aktiv

Cílem této oblasti je identifikovat aktiva organizace a definovat odpovědnosti za jejich ochranu. Dále je nutné zajistit, aby tyto informace byly adekvátně zabezpečeny vzhledem k jejich důležitosti pro danou organizaci. V neposlední řadě je také třeba zabránit neoprávněnému přístupu, modifikaci, odcizení či zničení informací uložených na médiích.

V této oblasti by měl být identifikován vlastník aktiv a další zainteresované osoby, které mají být zodpovědné za bezpečnost aktiv a za jejich klasifikaci a nakládání s nimi. Veškerá technická zařízení pro zpracování informací by také měla být identifikována a udržována. Navíc se tato oblast zabývá kontrolou řízení vyměnitelných médií, likvidací médií a fyzického přenosu médií.

Řízení přístupu

Cílem této oblasti je omezit přístup k citlivým informacím a k zařízením na jejich zpracování. Dále je třeba zajistit přístup k informacím autorizovaným uživatelům a zabránit neoprávněným přístupům k systémům a službám.

Tato oblast je zaměřena na ochranu proti záměrnému i náhodnému poškození nebo ztrátě aktiv. V ideálním případě by to měli být vlastníci aktiv, kteří stanoví vhodná pravidla pro řízení přístupu, přístupová práva a omezení pro specifické uživatelské role vůči těmto aktivům. To vyžaduje zdokumentovanou bezpečnostní politiku týkající vytvoření, odstranění a revizi přístupových práv, včetně fyzického přístupu a přístupu k síťovým službám.

¹⁵ ISO/IEC 27002 - Information technology — Security techniques - Code of practice for information security controls. International Organization for Standardization. 2013.

Fyzická bezpečnost a bezpečnost prostředí

Cílem této oblasti je zabránit neoprávněným fyzickým přístupům, poškození nebo zničení informací a zařízení na jejich zpracování. Dále je třeba předcházet ztrátě, krádeži nebo ohrožení aktiv a zabránění tak případnému přerušení provozu organizace.

Řízení této oblasti zahrnuje fyzické zabezpečení perimetru kancelářských či dalších prostor a zařízení, ochranu před vnějšími a živelnými hrozbami, zabezpečení proti ztrátě, zničení, krádeži nebo poškození aktiv, ochranu zařízení před výpadky napájení, ochranu kabeláže před poškozením, údržbu zařízení.

Bezpečnost provozu

Cílem této oblasti je zajistit bezpečný provoz zařízení pro zpracování informací. Dále se předpokládá, že informace a zařízení na jejich zpracování jsou chráněny proti malware, jsou zaznamenávány bezpečnostní události a zajišťovány důkazy, je zajištěna integrita operačních systémů, je zabráněno zneužívání technických zranitelností aktiv.

Tato oblast se zabývá schopností organizace zajistit korektní a bezpečný provoz. Řízení zahrnuje provozní postupy a odpovědnosti pro ochranu před malware, zálohování, logování a monitorování, řízení operačních systémů, management zranitelností.

Bezpečnost komunikací

Cílem této oblasti je zajistit ochranu informací v oblasti sítí a souvisejících podpůrných zařízení pro zpracování informací. Dále je třeba zajistit ochranu citlivých dat při jejich přenosu v rámci organizace nebo na jakýkoliv externí subjekt.

Tato oblast řeší schopnost organizace zajistit ochranu informací v systémech a aplikacích v sítích a jeho podpůrných zařízeních pro zpracování informací. Řízení zahrnuje bezpečnost informací v sítích a souvisejících služeb před neoprávněným přístupem, zásady a postupy pro transfer dat, bezpečný přenos obchodních informací mezi organizací a externími subjekty, pravidla týkající se používání elektronické pošty.

Vztahy s dodavateli

Cílem této oblasti je zajistit ochranu aktiv organizace, které jsou přístupné pro externí subjekty. Dále je cílem zachování dohodnuté úrovně bezpečnosti informací a poskytování služeb v souladu s dodavatelskými smlouvami.

Tato oblast se zabývá řízením vztahů s dodavateli, včetně politiky zabezpečení informací a procesů, řešení bezpečnosti v rámci dodavatelských smluv, komunikací a povědomím o užívaných technologiích v rámci dodavatelského řetězce a řízením dodávky služeb.

3 PRŮZKUM BEZPEČNOSTI PROCESŮ A TECHNOLOGIÍ

Průzkumu se zúčastnilo celkem 248 mikro a malých podniků. Zapojené subjekty byly zařazeny do této kategorie dle evropské legislativy¹⁶.

Tabulka 3.1: Kategorie malých a středních podniků

Kategorie podniku	Počet zaměstnanců	Obrat
Mikropodnik	< 10	< 2 mil. EUR
Malý podnik	< 50	< 10 mil. EUR

Zdroj: <http://ec.europa.eu/growth/smes>

V rámci tohoto průzkumu bylo zkoumáno, do jaké míry sledované mikro a malé podniky řídí problematiku bezpečnosti procesů a technologií. Zjištěná kvalita zabezpečení této oblasti je poté jedním z klíčových aspektů při tvorbě strategie managementu informační bezpečnosti. V průzkumu byla zkoumána kritéria, která jsou považována za významná pro tuto oblast ve standardech ISO/IEC 27K:

- fyzické zabezpečení prostor,
- politika povolení vstupu do prostor,
- zajištění proti přírodním hrozbám,
- ochrana před selháním napájení,
- postup bezpečné likvidace,
- ochrana před škodlivým software,
- postup zálohování dat,

¹⁶ <http://ec.europa.eu/growth/smes>

- postup šifrování dat,
- ochrana výměny dat s externími partnery,
- bezpečnostní opatření v rámci smluvního partnerství,
- záznam aktivit uživatelů informačního systému,
- aplikace nápravných opatření na odstranění vzniklých chyb,
- dodržování politiky čistého stolu a obrazovky,
- postup pro registraci uživatele do informačního systému,
- odpovědnost uživatelů za činnost v informačním systému,
- dodržování tvorby tzv. silných hesel,
- postup autentizace při vzdáleném přístupu do informačního systému,
- ochrana portů pro vzdálenou diagnostiku a konfiguraci,
- politika odhlášení stanic ze systému při nečinnosti
- zásady bezpečnosti práce na mobilních zařízeních

Každá z otázek v rámci průzkumu měla čtyři varianty možných odpovědí, a to podle hodnocení úrovně realizace daného kritéria u zapojených subjektů. Každé kritérium bylo ohodnoceno body ze škály 1-4 a podniku byla přidělena úroveň zabezpečení.

Tabulka 3.2: Zhodnocení úrovně realizace

Body	Úroveň
1	nerealizováno
2	plánováno
3	částečně realizováno
4	kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Fyzické zabezpečení prostor

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda jsou prostory, které obsahují zařízení pro zpracování informací, chráněny bezpečnostními perimetry / bariérami.

Tabulka 3.3: Fyzické zabezpečení prostor

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace
mikropodnik	59	17 29 % nerealizováno
		17 29 % plánováno
		17 29 % částečně realizováno
		8 13 % kompletně realizováno
malý podnik	189	20 11 % nerealizováno
		28 15 % plánováno
		91 48 % částečně realizováno
		50 26 % kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Politika povolení vstupu do prostor

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda je do prostorů organizace, které obsahují citlivé informace nebo zařízení, povolen vstup pouze oprávněným osobám.

Tabulka 3.4: Politika povolení vstupu do prostor

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace
mikropodnik	59	4 7 % nerealizováno
		12 20 % plánováno
		21 36 % částečně realizováno
		22 37 % kompletně realizováno
malý podnik	189	19 10 % nerealizováno
		17 9 % plánováno
		59 31 % částečně realizováno
		94 50 % kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Zajištění proti přírodním hrozbám

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda je organizace zajištěna proti vnějším a přírodním hrozbám.

Tabulka 3.5: Zajištění proti přírodním hrozbám

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace
mikropodnik	59	16 27 % nerealizováno
		12 20 % plánováno
		23 39 % částečně realizováno
		8 14 % kompletně realizováno
malý podnik	189	14 7 % nerealizováno
		20 11 % plánováno
		80 42 % částečně realizováno
		75 40 % kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Ochrana před selháním napájení

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda jsou zařízení, která zpracovávají informace, chráněna před selháním napájení a před dalšími formami přerušení způsobenými poruchami podpůrných zařízení.

Tabulka 3.6: Ochrana před selháním napájení

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace
mikropodnik	59	12 20 % nerealizováno
		18 31 % plánováno
		16 27 % částečně realizováno
		13 22 % kompletně realizováno
malý podnik	189	17 9 % nerealizováno
		25 13 % plánováno
		77 41 % částečně realizováno
		70 37 % kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Postup bezpečné likvidace

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda existuje v organizaci postup bezpečné likvidace a odstraňování majetku po autorizaci oprávněné osoby tak, aby neunikly citlivé informace.

Tabulka 3.7: Postup bezpečné likvidace

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace
mikropodnik	59	12 20 % nerealizováno
		11 19 % plánováno
		26 44 % částečně realizováno
		10 17 % kompletně realizováno
malý podnik	189	20 11 % nerealizováno
		26 14 % plánováno
		65 34 % částečně realizováno
		78 41 % kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Ochrana před škodlivým software

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda jsou veškeré stanice v organizaci dostatečně chráněny proti škodlivým programům a kódům.

Tabulka 3.8: Ochrana před škodlivým software

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace
mikropodnik	59	3 5 % nerealizováno
		11 19 % plánováno
		27 46 % částečně realizováno
		18 30 % kompletně realizováno
malý podnik	189	10 5 % nerealizováno
		22 12 % plánováno
		74 39 % částečně realizováno
		83 44 % kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Postup zálohování dat

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda existuje v organizaci postup pravidelného a bezpečného zálohování dat.

Tabulka 3.9: Postup zálohování dat

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace		
mikropodnik	59	4	7 %	nerealizováno
		15	25 %	plánováno
		21	36 %	částečně realizováno
		19	32 %	kompletně realizováno
malý podnik	189	4	2 %	nerealizováno
		16	9 %	plánováno
		70	37 %	částečně realizováno
		99	52 %	kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Postup šifrování dat

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda jsou důvěrná, osobní či citlivá data šifrována a související šifrovací klíče náležitě chráněny.

Tabulka 3.10: Postup šifrování dat

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace		
mikropodnik	59	16	27 %	nerealizováno
		10	17 %	plánováno
		20	34 %	částečně realizováno
		13	22 %	kompletně realizováno
malý podnik	189	35	18 %	nerealizováno
		29	15 %	plánováno
		71	38 %	částečně realizováno
		54	29 %	kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Ochrana výměny dat s externími partnery

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda jsou veškeré výměny programového vybavení a informací v rámci organizace nebo v rámci výměny s externími partnery vhodným způsobem chráněny.

Tabulka 3.11: Ochrana výměny dat s externími partnery

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace
mikropodnik	59	8 13 % nerealizováno
		11 19 % plánováno
		29 49 % částečně realizováno
		11 19 % kompletně realizováno
malý podnik	189	25 13 % nerealizováno
		21 11 % plánováno
		88 41 % částečně realizováno
		55 29 % kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Bezpečnostní opatření v rámci smluvního partnerství

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda obsahují smlouvy s partnery organizace dodávajícími výrobky/služby opatřeny výčtem bezpečnostních opatření a sankcemi, pokud tato opatření partneri nedodržují.

Tabulka 3.12: Bezpečnostní opatření v rámci smluvního partnerství

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace
mikropodnik	59	13 22 % nerealizováno
		13 22 % plánováno
		22 37 % částečně realizováno
		11 19 % kompletně realizováno
malý podnik	189	33 17 % nerealizováno
		18 10 % plánováno
		58 31 % částečně realizováno
		80 42 % kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Záznam aktivit uživatelů informačního systému

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda jsou po dostatečně dlouhou dobu zaznamenávány aktivity všech uživatelů v informačním systému organizace, výjimky a události související s bezpečností informací.

Tabulka 3.13: Záznam aktivit uživatelů informačního systému

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace		
mikropodnik	59	13	22 %	nerealizováno
		15	25 %	plánováno
		17	29 %	částečně realizováno
		14	24 %	kompletně realizováno
malý podnik	189	32	17 %	nerealizováno
		31	17 %	plánováno
		61	32 %	částečně realizováno
		65	34 %	kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Aplikace nápravných opatření na odstranění vzniklých chyb

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda jsou zjištěné údaje analyzovány a přijímány příslušná opatření na odstranění vzniklých chyb.

Tabulka 3.14: Aplikace nápravných opatření na odstranění vzniklých chyb

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace		
mikropodnik	59	10	17 %	nerealizováno
		12	20 %	plánováno
		25	43 %	částečně realizováno
		12	20 %	kompletně realizováno
malý podnik	189	28	15 %	nerealizováno
		27	14 %	plánováno
		79	42 %	částečně realizováno
		55	29 %	kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Dodržování politiky čistého stolu a obrazovky

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda je v organizaci dodržována politika čistého stolu a obrazovky.

Tabulka 3.15: Dodržování politiky čistého stolu a obrazovky

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace
mikropodnik	59	13 22 % nerealizováno
		14 24 % plánováno
		18 30 % částečně realizováno
		14 24 % kompletně realizováno
malý podnik	189	43 23 % nerealizováno
		31 16 % plánováno
		73 39 % částečně realizováno
		42 22 % kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Postup pro registraci uživatele do informačního systému

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda existuje postup pro registraci uživatele do informačního systému organizace, a přidělení práv pro přístup do oblastí IS dle klasifikace uživatele.

Tabulka 3.16: Postup pro registraci uživatele do informačního systému

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace
mikropodnik	59	16 27 % nerealizováno
		12 20 % plánováno
		17 29 % částečně realizováno
		14 24 % kompletně realizováno
malý podnik	189	22 12 % nerealizováno
		18 9 % plánováno
		42 22 % částečně realizováno
		107 57 % kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Odpovědnost uživatelů za činnost v informačním systému

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda mají všichni uživatelé informačního systému jedinečný identifikátor (ID) tak, aby bylo možné dosledovat odpovědnost za jejich činnosti.

Tabulka 3.17: Odpovědnost uživatelů za činnost v informačním systému

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace
mikropodnik	59	14 24 % nerealizováno
		9 15 % plánováno
		22 37 % částečně realizováno
		14 24 % kompletně realizováno
malý podnik	189	28 15 % nerealizováno
		25 13 % plánováno
		43 23 % částečně realizováno
		93 49 % kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Dodržování tvorby tzv. silných hesel

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda jsou uživatelé donuceni systémem tvořit pouze tzv. silná hesla.

Tabulka 3.18: Dodržování tvorby tzv. silných hesel

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace
mikropodnik	59	17 29 % nerealizováno
		13 22 % plánováno
		19 32 % částečně realizováno
		10 17 % kompletně realizováno
malý podnik	189	41 22 % nerealizováno
		26 14 % plánováno
		46 24 % částečně realizováno
		76 40 % kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Postup autentizace při vzdáleném přístupu do informačního systému

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda jsou aplikovány zvláštní postupy autentizace při vzdáleném přístupu do informačního systému organizace.

Tabulka 3.19: Postup autentizace při vzdáleném přístupu do informačního systému

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace
mikropodnik	59	18 31 % nerealizováno
		20 34 % plánováno
		16 27 % částečně realizováno
		5 8 % kompletně realizováno
malý podnik	189	46 24 % nerealizováno
		27 14 % plánováno
		69 37 % částečně realizováno
		47 25 % kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Ochrana portů pro vzdálenou diagnostiku a konfiguraci

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda jsou bezpečně chráněny porty pro vzdálenou diagnostiku a konfiguraci.

Tabulka 3.20: Ochrana portů pro vzdálenou diagnostiku a konfiguraci

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace
mikropodnik	59	18 31 % nerealizováno
		13 22 % plánováno
		22 37 % částečně realizováno
		6 10 % kompletně realizováno
malý podnik	189	35 18 % nerealizováno
		30 16 % plánováno
		68 36 % částečně realizováno
		56 30 % kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Politika odhlášení stanic ze systému při nečinnosti

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda jsou stanice po určené době nečinnosti odhlášeny od systému.

Tabulka 3.21: Politika odhlášení stanic ze systému při nečinnosti

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace		
mikropodnik	59	19	32 %	nerealizováno
		11	19 %	plánováno
		13	22 %	částečně realizováno
		16	27 %	kompletně realizováno
malý podnik	189	29	13 %	nerealizováno
		15	8 %	plánováno
		45	24 %	částečně realizováno
		104	55 %	kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

Zásady bezpečnosti práce na mobilních zařízeních

V rámci tohoto kritéria se zástupci oslovených subjektů vyjadřovali k otázce, zda existují v organizaci zásady a postupy bezpečné práce na mobilních výpočetních prostředcích a zařízeních.

Tabulka 3.22: Zásady bezpečnosti práce na mobilních zařízeních

Kategorie subjektu	Počet zkoumaných subjektů	Úroveň realizace		
mikropodnik	59	13	22 %	nerealizováno
		11	18 %	plánováno
		24	41 %	částečně realizováno
		11	19 %	kompletně realizováno
malý podnik	189	35	19 %	nerealizováno
		29	15 %	plánováno
		69	36 %	částečně realizováno
		56	30 %	kompletně realizováno

zdroj: vlastní zpracování

4 VÝSLEDKY

Celková úroveň zabezpečení oblasti procesů a technologií byla určena vyhodnocením zkoumaných kritérií. Úroveň kvality zabezpečení byla podniku přidělena na základě získaného bodového hodnocení, a to na základě bodových intervalů uvedených v tabulce 4.1.

Tabulka 4.1: Úroveň kvality zabezpečení oblasti procesů a technologií

Body	Bodové intervaly	Úroveň zabezpečení
1	20-40	nízká
2	41-55	střední
3	56-69	vysoká
4	70-80	velmi vysoká

zdroj: vlastní zpracování

Na základě výše uvedených bodových intervalů jsou dále uvedeny základní výsledky vyplývající z provedeného průzkumu, rozdělené do obou kategorií zkoumaných subjektů - mikropodniků a malých podniků.

Vzhledem k zastoupení dvou kategorií subjektů ze segmentu malých a středních podniků v provedeném průzkumu, je třeba hodnotit jednotlivé kategorie podniků rozdílně. V kategorii mikropodniků se nacházela většina subjektů, které vyhodnocení průzkumu zařadilo do nízké nebo střední úrovně managementu (58 %) a pouze 8 % z nich do kategorie velmi vysoké úrovně. Většina malých podniků se koncentrovala do kategorie vysoké úrovně managementu (51 %), společně s velmi vysokou úrovní (21 %) tvoří téměř tři čtvrtiny zastoupených malých podniků (72 %). Zatímco skupina malých podniků zařazených do nízké a střední úrovně managementu procesů a technologií, která v rámci mikropodniků byla zastoupena nadpoloviční většinou zapojených subjektů, je v rámci malých podniků zastoupena pouze 28 % zapojených subjektů, tj. přibližně jednou čtvrtinou.

Mikropodniky

- největší skupina zapojených subjektů z této kategorie mikropodniků a malých podniků vykazala úroveň managementu procesů a technologií na střední a vysoké úrovni, tohoto výsledku v obou uvedených úrovních zabezpečení dosáhla 34 % mikropodniků,
- naproti tomu téměř čtvrtina těchto subjektů (24 %) dosáhla nízké úrovně managementu lidských zdrojů,
- pouze 8 % zkoumaných mikropodniků dle zvolené metodiky je možné označit jako ty, kteří zvládají management procesů a technologií v souvislosti s řízením informační bezpečnosti na velmi vysoké úrovni.

Malé podniky

- více než polovina, konkrétně 51 % zapojených subjektů z této kategorie mikropodniků a malých podniků vykázala úroveň managementu procesů a technologií na vysoké úrovni,
- 21 % subjektů dosáhlo velmi vysoké úrovně managementu,
- 19 % zkoumaných malých podniků realizuje management procesů a technologií na střední úrovni,
- pouze 9% zapojených malých podniků vykazuje nízkou úroveň managementu.

Kompletní zhodnocení úrovně managementu procesů a technologií zapojených mikropodniků a malých podniků je uvedeno v tabulce 4.2.

Tabulka 4.2: Zhodnocení úrovně managementu procesů a technologií dle kategorie subjektu

Úroveň managementu	Počet zkoumaných subjektů		Kategorie subjektu
nízká	31 (12%)	14	24 % mikropodnik
		17	9 % malý podnik
střední	56 (23%)	20	34 % mikropodnik
		36	19 % malý podnik
vysoká	117 (47%)	20	34 % mikropodnik
		97	51 % malý podnik
velmi vysoká	44 (18%)	5	8 % mikropodnik
		39	21 % malý podnik

zdroj: vlastní zpracování

5 DISKUSE A ZÁVĚRY

Výzkum v oblasti managementu procesů a technologií provádí audit základních parametrů doporučeného přístupu ke zmíněné oblasti informační bezpečnosti tak, jak k ní přistupuje norma ISO/IEC 27K. Z výsledků průzkumu na jedné straně vyplývá, že velká skupina zapojených subjektů přistupuje k této problematice zodpovědně, na druhou stranu je z hodnocení jednotlivých parametrů i z hodnocení celkového patrné, že není možné považovat segment malých a středních podniků, minimálně v této oblasti, za homogenní skupinu. Existují zde významné rozdíly mezi hodnocením jednotlivých subjektů v rámci zařazených kategorií podniků a ukazuje se zde

jistá závislost mezi velikostí subjektu a úrovní managementu v rámci zkoumané oblasti. Zatímco malé podniky vykazují v naprosté většině kvalitní přístup k managementu procesů a technologií, mikropodniky mají v této oblasti managementu větší nedostatky a jejich hodnocení je kvalitativně na horší úrovni. Velikost podniku ale není samozřejmě možné považovat za zásadní měřítko přístupu k informační bezpečnosti. I mikropodnik může být zcela závislý na informačních a komunikačních technologiích a vybraný bezpečnostní incident mu může způsobit problémy i existenciálního charakteru.

AFILACE

Příspěvek je zpracován jako jeden z výstupů výzkumného projektu „Informační bezpečnost procesů a technologií v prostředí malých a středních podniků“ v rámci oblasti IGA_AS_03_08, podporovaného interní grantovou agenturou AKADEMIE STING.

POUŽITÉ ZDROJE

- [1] ISO/IEC 27000 - Information technology - Security techniques - Information security management systems - Overview and vocabulary. International Organization for Standardization. 2014.
- [2] ISO/IEC 27001 - Information technology - Security techniques - Information security management systems - Requirements. International Organization for Standardization. 2013.
- [3] ISO/IEC 27002 - Information technology — Security techniques - Code of practice for information security controls. International Organization for Standardization. 2013.
- [4] KRÁL, D. Management bezpečnosti informací v malých a středních podnicích. In: JEŽKOVÁ, R. a kol. Podnikání a management v malých a středních podnicích: teoretické aspekty a aplikace. 1. vyd. Brno: STING, spol. s r.o., 2015. 399 s. s. 224-269. ISBN 978-80-87482-30-8.

AUTOR

Ing. David Král, Ph.D., Katedra aplikovaných disciplín, AKADEMIE STING, o.p.s., Stromovka 1, 637 00 Brno, e-mail: kral@sting.cz.

AUTHOR

Ing. David Král, Ph.D., Department of Applied Disciplines, STING ACADEMY, Stromovka 1, 637 00 Brno, Czech Republic, e-mail: kral@sting.cz.

DAŇOVÁ PODPORA BYDLENÍ V PODMÍNKÁCH ČESKÉ REPUBLIKY

THE TAX SUPPORT OF HOUSING POLICY IN THE CZECH REPUBLIC

Pavína Kirschnerová, Jana Janoušková

Abstrakt: Jednou z priorit v posilování sociální soudržnosti je podpora adekvátního bydlení a související státní bytová politika. Hlavními nástroji jsou různé programy podpory bydlení a individuální subvence poskytované domácnostem. V České republice je tato podpora realizovaná především programy Ministerstva pro místní rozvoj a Státního fondu rozvoje bydlení. Dalším důležitým nástrojem je státní podpora stavebního spoření a úroková podpora hypoték. Česká republika implementovala podporu bydlení rovněž do zákona o daních z příjmů ve formě daňových úlev. Daňová úleva je cílena na podporu zajištění bytových potřeb a poskytována fyzickým osobám ve formě nezdanitelné části základu daně a bezprostředně souvisí s daňovými úlevami určenými na podporu veřejných politik. Příspěvek vyhodnocuje účinek této nestandardní úlevy a posuzuje, zda splňuje funkci podpory bytové politiky, pro kterou byla zřízena a zda je jedním z důležitých faktorů, ovlivňujících bydlení v ČR.

Klíčová slova: daň, podpora bydlení, daňové úlevy, fyzické osoby, úroky, nezdanitelné části základu daně

Abstract: Supporting adequate housing and a corresponding housing policy are one of the main priorities in strengthening social cohesion. The main tools are a variety of programs to support housing and individual subsidies granted to households. In the Czech Republic, they involve programmes financed from the State budget through the Ministry for Regional Development of the Czech Republic, as well as the aid funded from the means of the State Housing Development Fund. Support building savings program and support for the interest on mortgages are other important tools. The Czech Republic has implemented housing support also in the Act on Income Tax in the form of tax expenditures. The aim of these tax expenditures is to promote the ensure

of housing needs and is provided to individuals. They are in the of tax allowances and directly related to tax expenditures, which are intended to encourage public policies. The paper evaluates the effect of these non-standard tax reliefs and assesses their function, which is to support housing policy. The paper can also answer the question, whether it is one of the important factors that affect the quality of housing in the country.

Keywords: *tax, housing support, tax relief, individuals, interest, tax allowances*

JEL klasifikace: *H2, E62, D14*

1 ÚVOD

Bydlení hraje klíčovou úlohu v posilování sociální soudržnosti a adekvátní bydlení je již dlouho zahrnuto mezi univerzální práva ve více než stovce národních ústav (Braga, Palvarini, 2013). Navíc se poté, co nabyla účinnosti Lisabonská smlouva, stala právním základem pro politiky EU Listina základních práv, která zahrnuje i právo na pomoc s bydlením.

V Programovém prohlášení vlády ze srpna 1998 se uvádí, že bydlení je pro rozvoj občana nezastupitelnou hodnotou, kterou nelze přenechat jen živelnému působení trhu a trh s byty tak proto musí být trhem státem usměrňovaným (Vláda ČR, 1998). Dle Valentové (2005) však k hlavním rysům bytové politiky patří posilování tržních mechanismů a snižování intervence státu do bytového trhu. Je také vytvářena snaha o jasné zacílení podpůrných nástrojů a zároveň snaha o zvýšení využívání soukromých finančních prostředků.

Se zvyšující se kvalitou bydlení a vybaveností obyvatelstva bytovým fondem se však současně zvyšují ceny bydlení a tím i finanční zatížení domácností, v důsledku čehož rostou výdaje států na sociální dávky. Potvrzuje se tak (Kleinman, 1998) tzv. dvousložková bytová politika, která sociálně polarizuje společnost na ty, kteří si mohou sami zajistit kvalitní bydlení na trhu a na ty, kteří jsou závislí na pomoci státu a jsou v krajním důsledku ohroženi sociálním vyloučením.

Vládní podpora bydlení může být různá, může mít podobu veřejných dotací či sociální pomoci, ať již přímo, či nepřímo. Sociální pomoc rodinám s nízkým příjmem je realizována prostřednictvím sociálních dávek na úhradu nákladů na bydlení. Lze konstatovat, že ve srovnání s ostatními státy

EU je paleta nástrojů podpory bytové politiky v ČR celkem široká, ale zároveň přednostně orientovaná na dotační politiku náročnou na veřejné finance. Cílený státní fond a vybrané programy podporují investice v oblasti bydlení a podněcují novou bytovou výstavbu, kdy např. v ČR v souladu s platnou Konceptí bydlení ČR do roku 2020 vyhlásilo Ministerstvo pro místní rozvoj pro rok 2016 opět podprogramy programu Podpora bydlení (MMR ČR, 2016). Jedná se o nenávratné dotace, které pomohou zvyšovat dostupnost bydlení a také jeho kvalitu.

Zvyšování dostupnosti bydlení lze provádět i nepřímo prostřednictvím daňových opatření, např. zavedením daňové úlevy či osvobození pro investice do bytových nemovitostí, pro vlastníky nemovitostí, pro poskytování veřejných služeb, jako je silniční infrastruktura, elektřina, voda či kanalizace. Daňové zvýhodnění lze řešit i sníženou sazbou DPH, jednotlivcům může být podpora poskytována v souvislosti s financováním bydlení úvěrem.

Česká republika implementovala podporu bydlení rovněž do zákona o daních z příjmů již v roce 1998 (Janoušková, 2012). Daňová úleva je cílena na podporu zajištění bytových potřeb a poskytována fyzickým osobám ve formě nezdanitelné části základu daně a bezprostředně souvisí s daňovými úlevami určenými na podporu veřejných politik.

2 CÍL PŘÍSPĚVKU A METODIKA ZPRACOVÁNÍ

Cílem příspěvku je vyhodnotit účinek nestandardní daňové úlevy ve formě nezdanitelné části základu daně u fyzických osob, uplatněné v možnosti odpočtu zaplacených úroků z úvěru na bydlení (hypotéky, úvěry ze stavebního spoření) od daňového základu. Posoudit, zda tato daňová úleva plní funkci, pro kterou byla zřízena a zda je jedním z důležitých podpůrných faktorů, ovlivňujících bydlení v ČR.

Metodicky se výzkum opírá o analýzu sekundárních statických dat z let 2005 – 2014, poskytovaných Finanční správou ČR, která je zpracovává na základě daňových přiznání. Tato data budou dále statisticky zpracována pomocí míry středních hodnot a následně pomocí syntézy a analogie dojde k jejich vyhodnocení.

3 PODPORA SOUKROMÉHO FINANCOVÁNÍ VLASTNÍHO BYDLENÍ V ČR

V 90. letech stát ustupuje z finanční spoluúčasti na nové bytové výstavbě a klesá počet nově postavených bytů. Vyplynula tak potřeba vytvořit předpoklady pro zavedení standardních nástrojů finančního trhu, které by domácnostem umožnily získat prostředky k financování bytových potřeb. Prvním takovým nástrojem bylo stavební spoření (Sunega, 2005), zavedené v roce 1993, které představuje kombinaci spořicího a úvěrového produktu.

Ke zvýšení atraktivity tohoto produktu byla vládou schválena jednorázová finanční podpora ve výši 4 500 Kč/rok. Prostředky vyplacené formou státní podpory ke stavebnímu spoření ale tvoří značný podíl z celkového objemu přímých státních výdajů v oblasti bydlení. Je stále diskutována jejich problematika v kontextu vysokých nároků na státní rozpočet a kritika faktu, že velká část státní podpory ke stavebnímu spoření je pravděpodobně použita v jiných oblastech spotřeby, než je bydlení. Postupně tak docházelo k úpravě podmínek stavebního spoření (prodloužení celkové doby spoření, po kterou účastníci stavebního spoření nesmí nakládat se svými vklady, aby získali nárok na vyplacení státního příspěvku a zejména snížení výše státní podpory na 3 000 Kč/rok s platností od počátku roku 2004 a dále pak na 2 000 Kč/rok s platností od roku 2011), což se projevilo v razantním snížení nově uzavřených smluv o stavebním spoření (MF ČR, 2016). Nepopíratelnou výhodou stavebního spoření ale stále zůstává fakt, že generované výnosy nepodléhají dani z příjmů.

V roce 1995 byly vytvořeny legislativní podmínky pro fungování hypotečních úvěrů, jež představují zřejmě nejčastější způsob financování bytových potřeb. Následně byla do zákona o daních z příjmů v roce 1998 implementována daňová úleva, která spočívá v možnosti snížení daňového základu o zaplacené úroky z těchto hypotečních úvěrů. Od základu daně si tak mohou fyzické osoby odečíst částku, která se rovná úrokům zaplaceným ve zdaňovacím období, plynoucích z úvěru ze stavebního spoření či z hypotečního úvěru a úvěr musí být poskytnut pouze na financování bytových potřeb (Jareš, 2010).

Soukromé financování bytových potřeb má i přes politickou podporu významná úskalí. Jak ve svém výzkumu uvádí Poterba a Sinai (2011), účinky odpočtu úroků jsou omezeny závislostí na věku a osobních důchodech. Schopnost mnoha domácností splácet hypoteční dluh je omezený, neboť

obvykle nemají moc finančního bohatství a ti se značným finančním bohatstvím nemívají vysoké hypotéky. Přesto odečet úroků přináší větší daňové úspory pro majitele bytu či domu s vyššími příjmy.

4 VÝSLEDKY A DISKUZE

Výzkum a následující propočty jsou zaměřeny na porovnání vývojových tendencí v oblasti uplatnění odpočtu zaplacených úroků z úvěru na bydlení fyzických osob podle příjmových skupin odstupňovaných dle základů daní. Matematické propočty mají ale omezenou vypovídací schopnost, a to z důvodu, že řada poplatníků, zejména zaměstnanců, nepodává daňové priznání a odpočty si uplatňují v rámci ročního zúčtování záloh u svých zaměstnavatelů. Rovněž může být daňový subjekt ve ztrátě a tak není uplatněna částka úroků jako daňově odečitatelná položka.

Pro posouzení využívání odpočtů úroků z úvěrů na bytové potřeby jako nezdanitelných částí základu daně u fyzických osob podle výše příjmů v jednotlivých letech byla stanovena průměrná hodnota odpočtu s pro každou příjmovou skupinu dle vztahu:

$$s = \sum_{i=1}^n \frac{x_i}{n} \quad (1)$$

kde $\sum_{i=1}^n x_i$ je suma odpočtů úroků jednotlivých příjmových skupin a n je počet daňových poplatníků v dané příjmové skupině.

Následně bylo provedeno srovnání těchto průměrných hodnot odpočtů na úroky mezi jednotlivými příjmovými skupinami a zjištěn vývoj mezi roky 2005 – 2014. Zkoumána byla také výše uplatněných odpočtů na úroky v daňových priznáních k jednotlivým základům daně. Vzhledem k velkému množství příjmových skupin poplatníků je zpracování provedeno ve čtyřech částech. První část tvoří poplatníci, jejichž celkový základ daně před odpočtem nezdanitelných částí je od 0 Kč do 500 tis. Kč. Druhou část tvoří poplatníci, jejichž celkový základ daně před odpočtem nezdanitelných částí je od 501 tis. Kč do 1 000 tis. Kč. Odstupňování jednotlivých skupin je po 50 tis. Kč.

Třetí část je vytvořena z poplatníků, jejichž celkový základ daně před odpočtem nezdanitelných částí je od 1 001 tis. Kč do 2 000 tis. Kč a odstupňování jednotlivých skupin je po 100 tis. Kč.

Poslední část je tvořena z poplatníků, jejichž celkový základ daně před odpočtem nezdanitelných částí je od 2 001 tis. Kč až do základu daně

větším než 5 000 tis. Kč. Odstupňování jednotlivých skupin je do 3 000 tis. Kč po 250 tis. Kč a dále až do 5 000 tis. Kč po 500 tis. Kč.

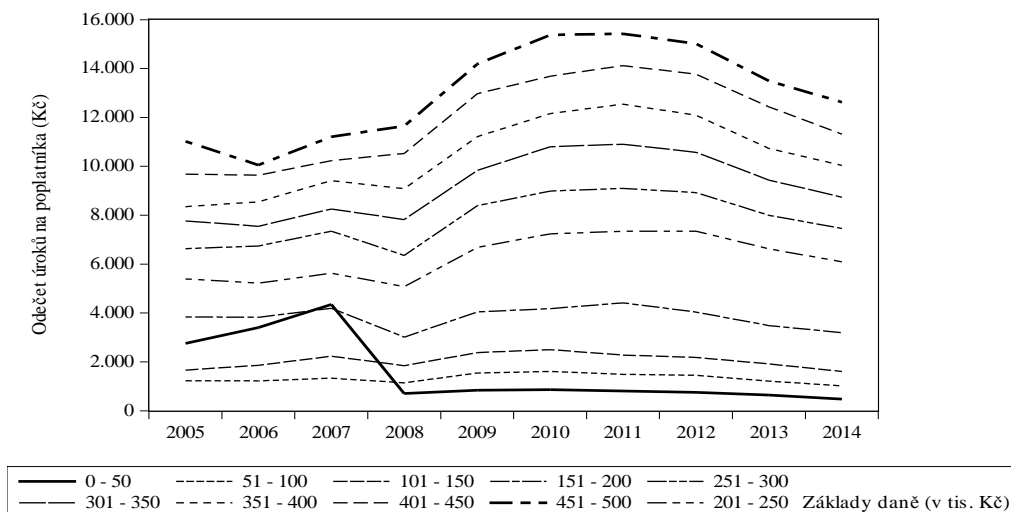
4.1 Poplatníci se základem daně od 0 do 500 tis. Kč

Do této skupiny spadají poplatníci daně s nízkými až středně vysokými ročními daňovými základy. V měsíčním vyjádření lze říci, že tito poplatníci dosahují měsíčního příjmu v rozmezí 0 – 41 666 Kč, který je však ještě zatížen odvody na sociální a zdravotní pojištění. I přes velmi nízkou příjmovou hranici lze v rámci podaných daňových přiznání vysledovat celkem odvážný přístup k zadlužení, neboť odpočty úroků z hypoték či půjček ze stavebního spoření jsou uplatňovány u všech příjmových skupin, včetně té nejnižší s rozmezím 0 – 50 tis. Kč ročního daňového základu. Pokud se vezme v úvahu i fakt, že v rámci rodinného rozpočtu a snahy o co nejnižší zdanění uplatňuje nezdánitelné části základu daně především ten, jehož daňový základ je vyšší, nelze se divit současnému zvyšujícímu se trendu silně zadlužených domácností a jejich finančních bankrotů.

Průměrné hodnoty odpočtu úroků u všech těchto nízkopříjmových poplatníků jsou graficky znázorněny na Obrázku 1. Již při prvním pohledu je patrný výrazný výkyv u nejnižší příjmové skupiny v letech 2005 – 2007. Dle statistických údajů z daňových přiznání poskytovaných Finanční správou ČR vyplývá až šestinásobná výše odpočtů na úroky u základů daně do 50 tis. Kč oproti následujícím rokům, které se již dále jeví poměrně stabilně.

V roce 2007 bylo těmito poplatníky uplatněno na odpočty úroků v průměru 4 347 Kč, následně v roce 2008 následoval propad na 703 Kč. I kdyby se vzal předpoklad velkého nárůstu sjednaných hypoték v roce 2007, kdy v prvním roce splácení jsou úroky z celého dlužního období nejvyšší, propad v následujícím roce tomuto neodpovídá. Tento výkyv se těžko dá vysvětlit i možností účinku změn daňové legislativy, které vstoupily v platnost v roce 2008 a znamenaly především zavedení superhrubé mzdy, zrušení progresivní sazby daně a společného zdanění manželů, které jsou pro odpočet úroků z tak nízkých základů daně irelevantní. Jediným možným zdůvodněním může být zrušení minimálního základu daně, který mohl při své platnosti do roku 2007 ovlivňovat snahu poplatníků o jeho snížení. V následujících letech pak již při faktickém základu daně nezbyvá na odpočty úroků prostor. U vyšších příjmových skupin se však tyto tendence neprojevují. V této souvislosti je také nutné podotknout, že data Finanční správy nekorrespondují s realitou, neboť jsou ve statistikách vykazovány nižší daňové základy než stanovený minimální základ daně ve výši 120 800 Kč pro rok 2007.

Obrázek 1: Hodnoty odpočtu úroků na poplatníka ze základu daně 0 – 500 tis. Kč



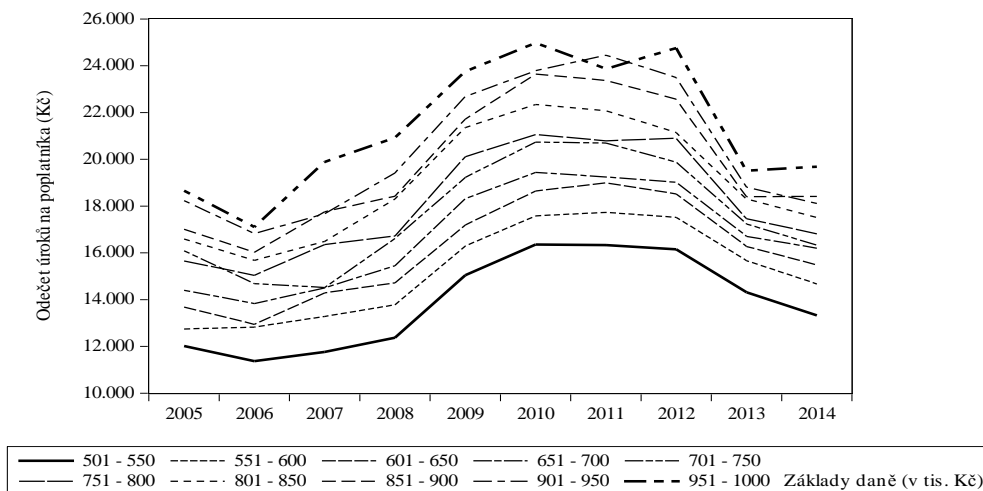
Zdroj: Finanční správa ČR, 2016. Vlastní propočty a zpracování

Následující dvě příjmové skupiny do 150 tis. Kč základu daně vykazují po celé sledované období poměrně stabilní výši odpočtů na úroky. Se zvyšujícím se základem daně dochází v roce 2008 k mírnému propadu a následně odpočty na úroky pozvolně narůstají až do roku 2011, kdy dosahují maximálních hodnot.

4.2 Poplatníci se základem daně od 501 do 2 000 tis. Kč

Odlišný průběh odpočtů na úroky lze pozorovat u poplatníků, jejichž základy daně se pohybují v rozmezí 501 – 1 000 tis. Kč a jsou zpracovány na Obrázku 2. U těchto příjmů již nenastává k poklesu v roce 2008. Ke snížení výše odpočtů na úroky naopak dochází v roce 2006, ve kterém byly z daňového hlediska provedeny výrazné legislativní změny, což pro fyzické osoby znamenalo především nahrazení vybraných nezdanitelných částí slevami na dani, zvýšení výdajových paušálů a snížení daňového zatížení, které však příjmovou skupinu spadající do nejvyššího daňového pásma nezasáhlo.

Obrázek 2: Hodnoty odpočtu úroků na poplatníka ze základu daně 501 – 1 000 tis. Kč

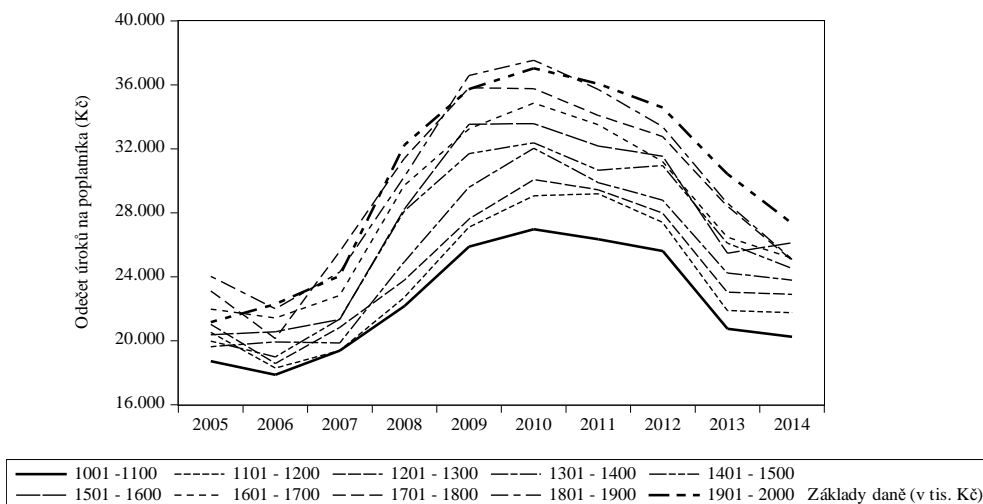


Zdroj: Finanční správa ČR, 2016. Vlastní propočty a zpracování

Do roku 2008 u těchto příjmových skupin dochází k mírnému nárůstu odpočtů na úroky a následně až do roku 2010 pak lze sledovat jejich značné každoroční navyšování. V tomto roce nastává zlom a výše odpočtů úroků postupně padá převážně až na úroveň roku 2008.

Obdobná situace je i u poplatníků s daňovými základů od 1 001 až 2 000 tis. Kč, jejichž hodnoty odpočtů jsou graficky znázorněny na Obrázku 3.

Obrázek 2: Hodnoty odpočtu úroků na poplatníka ze základu daně 1 001 – 2 000 tis. Kč



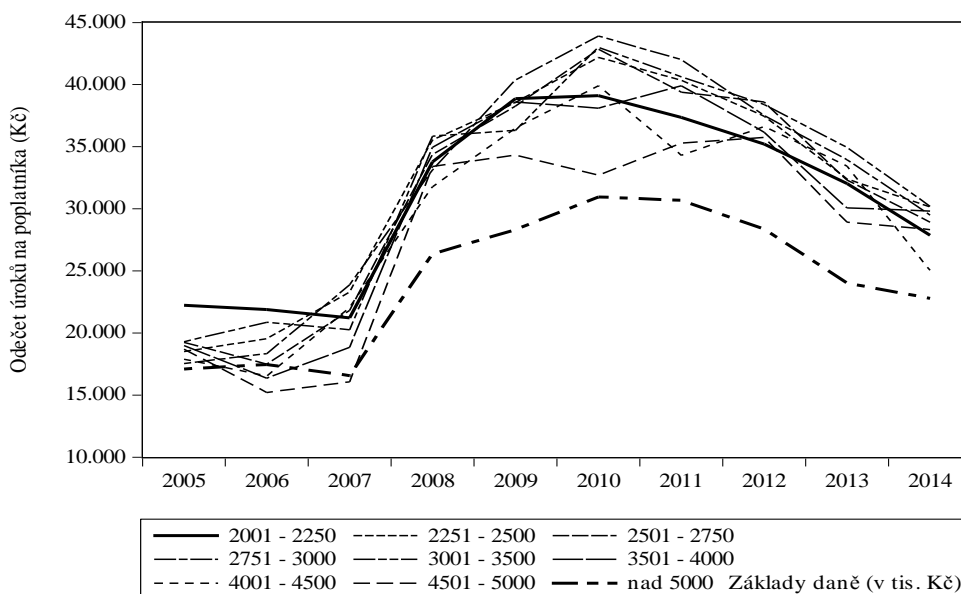
Zdroj: Finanční správa ČR, 2016. Vlastní propočty a zpracování

U všech výše zmiňovaných skupin lze také vysledovat pravidlo, které spočívá v postupném navyšování odpočtů na úroky zároveň se zvyšováním daňového základu, to znamená, čím vyšší příjem poplatník má, tím vyšší jsou jeho daňové odpočty na úroky a tedy i vyšší hypotéka či úvěr ze stavebního spoření. (V grafických znázorněních je vždy zvýrazněn nejnižší a nejvyšší daňový základ dané příjmové skupiny.)

4.3 Poplatníci se základem daně od 2 001 do 5 000 tis. Kč a více

Toto pravidlo již nelze uplatnit u poplatníků se základem daně přesahujícím 2 mil. Kč. U těchto poplatníků s nadstandardními příjmy se naopak s narůstajícím základem daně odpočty na úroky snižují, jak je znázorněno na Obrázku 4. I zde je však patrný stejný vývoj odpočtů na úroky během sledovaného období, kdy mají do roku 2007 klesající trend, následně do roku 2010 prudce narůstají a pak dochází k jejich výraznému snižování. Tento průběh odpočtů na úroky koresponduje s tržními cenami nemovitostí na trhu, jejichž cena po roce 2008 výrazně klesla a zároveň s vývojem úrokových sazeb hypotečních úvěrů. Od roku 2009, kdy byla průměrná úroková sazba 5,48 %, se pozvolným snižováním dostala až na hranici 3,21 % v roce 2014 (ČNB, 2016).

Obrázek 2: Hodnoty odpočtu úroků na poplatníka ze základu daně 2 001 – 5 000 tis. Kč



Zdroj: Finanční správa ČR, 2016. Vlastní propočty a zpracování

Nejvyšší průměrný odpočet na úroky jako nezdanitelné části základu daně byl ve výši 43 915 Kč u příjmové skupiny se základem daně 2 751 až 3 000 tis. Kč v roce 2010. Z tohoto hlediska se maximální limit odpočtu na úroky, stanovený v daňovém zákoně ve výši 300 000 Kč, zdá být nepřiměřený a nelze se divit podávaným návrhům na jeho snížení. Zaplacený úrok ve výši 300 000 Kč odpovídá při dnešní průměrné úrokové sazbě 2,4 % úvěru ve výši 12,5 mil Kč s dobou splatnosti 20 let při splátkách ve výši 65 000 Kč, a to v prvním roce jeho splácení. V dalších letech pak úroky postupně s umořováním úvěru klesají. Poplatníci s nízkými příjmy, kteří se zaváží po 20 let splácet úvěr v měsíčních splátkách po 5 000 Kč, dosáhnou při stejné úrokové sazbě na úvěr ve výši 950 000 Kč. Zaplacený úrok, o který si mohou snížit daňový základ, pak v prvním roce splácení činí 22 400 Kč. Daňová úspora při daňové sazbě 15 % je v případě snížení základu daně o 300 000 Kč ve výši 45 000 Kč a u nízkopříjmového poplatníka snížení základu daně o 22 400 Kč znamená úsporu na dani ve výši 3 360 Kč. Pokud mají odpočty na úrok snižující základ daně zastávat jednu z forem podpory, která zvýhodňuje investice do bytové výstavby či oprav nebo modernizace, pak její nastavení silně zvýhodňuje poplatníky s vysokými příjmy a nadstandardní bydlení.

Již Sunega (2005) uvádí, že možnost snížení daňového základu o zaplacené úroky z úvěrů na bydlení jsou podporou příjmově nejsilnějších domácností, kdy „90 % domácností si mezi sebou rozdělí pouze necelých 20 % z celkového objemu této formy podpory, zbývajících více než 80 % podpory plyne 10 % příjmově nejsilnějších domácností.“ Aplikuje-li se obdobný propočtení na výše posuzovaná data, poplatníci s příjmovými skupinami v rozmezí 0 – 500 tis. Kč uplatnili ve sledovaném období průměrný odpočet ze základu daně na úroky ve výši 542 096 Kč, což činí 6,9 % z celkového objemu uplatněných odpočtů a uspořili na dani celkem 81 314 Kč. Poplatníci s nadstandardními příjmy uplatnili odpočet ve výši 7 274 175 Kč (tj. 93,1 %), při celkové úspoře na dani ve výši 1 091 126 Kč.

5 DISKUSE A ZÁVĚRY

Odčitatelné položky v případě poplatníků fyzických osob snižují základ daně a tím vedou k nižšímu zdanění. Jejich efekt je ovšem nižší než u slev na dani, které se odečítají přímo od daně a pro poplatníka tedy znamenají větší finanční prospěch a větší daňovou úsporu. Nicméně i odčitatelné položky představují významný nástroj daňové optimalizace (Alpanda, Zubairy, 2016).

Od roku 2008 se upustilo od klouzavě progresivní sazby daně z příjmů fyzických osob. Tento krok zrušení daňové progresie a zavedení jednotné sazby daně ve výši 15 % snížil účinek odčitatelných položek, používaných převážně střední třídou. I přesto, že v souvislosti s daňovou reformou došlo ke snížení sazby daně z příjmů u velké části produktivní populace, zůstává tato forma podpory jednou z nejméně využívaných.

Odpočet zaplacených úroků z úvěru na bydlení (hypotéky, úvěry ze stavebního spoření) od daňového základu lze považovat za jednu z významných podpor bydlení, má ale silnou vazbu na příjmy daňového poplatníka, kdy mnohonásobně zvýhodňuje ty s vyššími příjmy, pro něž představuje vyšší úsporu na daních. Poplatníci s průměrnými až nižšími příjmy, kteří se odhodlají jít do rizika zadlužení, aby uspokojili své bytové potřeby, a zároveň mají hraniční domácí rozpočet, nízká úspora na daních není příliš podporující položkou. Dále se využití odpočtu úroků odvíjí od výše úrokových sazeb. S klesajícími úrokovými sazbami dochází především u vysoko-příjmových poplatníků k nárůstu výše odpočtů úroků, což znamená buď navýšení hypotečních částek a tedy přístup k luxusnějšímu bydlení, anebo se vyšší procento poplatníků rozhodne pro hypoteční financování bydlení. U poplatníků s nižšími příjmy je odečet úroků ze základu daně poměrně stabilní a k navyšování hypotečního dluhu nedochází. Rovněž za ovlivňující aspekt využití úrokových odpočtů lze považovat cenový vývoj na trhu s nemovitostmi. I v tomto případě poplatníci s nižšími příjmy nejsou ve výši úrokových odpočtů a tedy objemu hypoték nijak výrazně ovlivněni, otevírá se však větší finančně manipulační prostor pro poplatníky s vyššími příjmy.

V rámci bytové politiky podpora ve formě možnosti odpočtů úroků z úvěrů poskytnutých na bytové potřeby dociluje větší zainteresování poplatníků s vyššími až nadstandardními příjmy a využití soukromých finančních prostředků pro bytovou vybavenost obyvatelstva. Pro poplatníky s nízkými příjmy není tato forma podpory ve větší míře účinná a je třeba hledat jiné subvence.

AFILACE

Tento příspěvek byl zpracován v rámci Studentské grantové soutěže Slezské univerzity v Opavě 2016, s názvem projektu Daňové úlevy fyzických osob jako součást podpory veřejných politik v podmínkách ČR, číslo projektu SGS 20/16.

POUŽITÉ ZDROJE

- [1] ALPANDA, S. a ZUBAIRY, S. *Housing and Tax Policy*. In: Journal of money credit and banking. Hoboken: WILEY-BLACKWELL, 2016. Vol. 48, Issue 2-3, p. 485-512, DOI: 10.1111/jmcb.12307. ISSN: 0022-2879.
- [2] BRAGA, M., PALVARINI, P. *Social Housing in the EU*. In: Directorate general for internal policies, Policy department A: Economic and scientific policy, 2013. [Online]. [přístup 15. prosince 2015]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/492469/IPOL-MPL_NT%282013%29492469_EN.pdf.
- [3] ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. ARAD systém časových řad. 2016. [Online]. [přístup 10. června 2016]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/cnb/STAT.ARADY_PKG.VYSTUP?p_period=12&p_sort=2&p_des=50&p_sestuid=12922&p_uka=7%2C8%2C9%2C10&p_strid=AAABAA&p_od=200401&p_do=201412&p_lang=CS&p_format=0&p_decsep=%2C.
- [4] JANOUŠKOVÁ, J. *Daně a daňová politika. Osobní důchodová daň*. Karviná: OPF SU, 2012. ISBN 978-80-7248-698-4.
- [5] JAREŠ, M. *Výzkumná studie - Daňové úlevy v České republice 2010*. Ministerstvo financí ČR, 2010. [Online]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/odborne-studie-a-vyzkumy/2010/danove-ulevy-v-ceske-republice-9442>. [přístup 14. ledna 2015].
- [6] KLEINMAN, M. 1998. *Western European housing policies: convergence or collapse*. In: European Integration and Housing Policy. Routledge/RICS issues in real estate & housing series. London: Routledge. pp. 239-253. ISBN 9780415170260.
- [7] MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. *Základní ukazatele vývoje stavebního spoření v České republice*. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2016 [Online]. [přístup 10. června 2016].
- [8] Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/stavebni-sporeni/vyvoj-stavebniho-sporeni/2016/zakladni-ukazatele-vyvoje-stavebniho-spo-24963>. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. *Koncepce bydlení ČR do roku 2020*. Praha: Ministerstvo pro místní

- rozvoj ČR, 2016. [Online]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/cs/Uzemni-a-bytova-politika/Bytova-politika/Koncepce-Strategie/Koncepce-bydleni-CR-do-roku-2020>. [přístup 10. června 2016].
- [9] POTERBA, J. a SINAI, T. *Revenue Costs and Incentive Effects of the Mortgage Interest Deduction for Owner-occupied Housing*. In: National Tax Journal, 2011. [Online]. Dostupné z: <http://www.ntanet.org/NTJ/64/2/ntj-v64n02p531-64-revenue-costs-incentive-effects.html>. [přístup 15. května 2016]. Part 2, Vol. 64 Issue 2, pp. 531-564. ISSN 0028-0283.
- [10] SUNEKA, P. *Efektivnost vybraných nástrojů bytové politiky v České republice / The Effectiveness of Selected Housing Policy Subsidies in the Czech Republic* In: Sociologický Časopis / Czech Sociological Review, 2005. Vol. 41, No. 2, pp. 271-299. ISSN 0038-0288.
- [11] VALENTOVÁ B. *Vývoj sociálního bydlení s důrazem na jeho zacílení na určité sociální vrstvy obyvatelstva / The Development of Social Housing with a Focus on Targeted Housing for Certain Social Strata* In: Sociologický časopis/Czech Sociological Review, 2005. Vol. 41, No. 2, pp. 301–315. ISSN 0038-0288.
- [12] VLÁDA ČR. *Programové prohlášení vlády*. Praha, 1998. [Online]. [přístup 10. června 2016]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf.

AUTOŘI

Ing. Pavlína Kirschnerová, Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, Univerzitní náměstí 1934/3, 733 40 Karviná, e-mail: kirschnerova@opf.slu.cz

Doc. Ing. Jana Janoušková, Ph.D., Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné, Univerzitní náměstí 1934/3, 733 40 Karviná, e-mail: janouskova@opf.slu.cz

AUTHORS

Ing. Pavlína Kirschnerová, Silesian University In Opava, School Of Business Administration In Karviná, Univerzitní náměstí 1934/3, 733 40 Karviná, e-mail: kirschnerova@opf.slu.cz

Doc. Ing. Jana Janoušková, Ph.D., Silesian University In Opava, School Of Business Administration In Karviná, Univerzitní náměstí 1934/3, 733 40 Karviná, e-mail: janouskova@opf.slu.cz

FINANČNÍ INSTITUCE A ZDAŇOVÁNÍ JEJICH SLUŽEB

FINANCIAL INSTITUTIONS AND TAXATION OF THEIR SERVICES

Yvona Legierská

Abstrakt: Příspěvek se zabývá problematikou zdaňování služeb DPH poskytovaných finančními institucemi. Tyto subjekty významně ovlivňují finanční a ekonomickou stabilitu každé země. Finanční služby jsou zdaňovány, osvobozeny s plným či částečným nárokem na odpočet daně, osvobozeny bez nároku na odpočet daně. Cílem příspěvku je na základě mezinárodní komparace navrhnout takové úpravy stávajícího zdanění finančních služeb na úrovni EU a ČR, které by vedly ke snížení distorzí a zvýšení neutrality DPH. Na úrovni EU je navrženo rozšířit rozsah finančních služeb zdaňovaných DPH o ty, které jsou poskytovány za úplatu. V ČR je doporučeno umožnit tyto služby finanční instituci buď zdanit či osvobodit a dále zavést daň z finančních aktivit, příp. daň z finančních transakcí.

Klíčová slova: daň z přidané hodnoty, daň ze zboží a služeb, finanční služby, daň z finančních aktivit, daň z finančních transakcí.

Abstract: The paper deals with the taxation of VAT services provided by financial institutions. These entities significantly influence financial and economic stability of each country. Financial services are taxed, exempt full or partial deductibility of VAT exempt without entitlement to deduct. The aim of this paper is based on international comparisons suggest a modification of the existing taxation of financial services at EU level and the Czech Republic, which would reduce distortion and increase neutrality of VAT. At EU level, it is proposed to extend the range of financial services taxed by VAT on those that are provided for a fee. In the Czech Republic it is recommended to allow these services to a financial institution either to tax or exempt and introduce the Financial Activity Tax or the Financial Transaction Tax.

Keywords: *Value Added Tax, Goods and Services Tax, Financial services, Financial Activity Tax, Financial Transaction Tax.*

JEL klasifikace: *G21, E62, H25.*

1 ÚVOD

Daň z přidané hodnoty (dále jen DPH) patří k univerzálním daním ze spotřeby, kterou využívá většina zemí světa. V zemích Evropské unie (dále jen EU) se přitom jedná o vysoce harmonizovanou daň.

Obecně platí, že většina plnění je zdaňována na výstupu příslušnou sazbou DPH, avšak existují i výjimky ze základního principu jejího uplatňování. Některá tuzemská plnění, např. vybrané finanční služby, jsou totiž osvobozena od daně a plátce si nemůže uplatnit část či celý odpočet daně na vstupu. Zbytková daň tak zvyšuje náklady a zůstává v ceně plnění skryta i při následných transakcích. Nemožnost uplatnění odpočtu daně na vstupu finančními institucemi se projevuje ve vyšších nákladech, které se následně promítají do ceny poskytovaných služeb. To s sebou nese distorze a snížení neutrality daně. Jedním z důvodů tohoto přístupu je údajně obtížné stanovení přidané hodnoty u některých finančních služeb, tedy základu daně, a tím vyčíslení samotné DPH.

K takovým plněním patří vybrané služby poskytované finančními institucemi. Tyto subjekty patří k nejziskovějším subjektům s nejvyšší přidanou hodnotou ze všech odvětví (OECD, 2015) a významně ovlivňují finanční a ekonomickou stabilitu každé země. Mnohdy jsou také „dotovány“ z veřejných rozpočtů zejména v době finančních krizí při jejich záchraně, nebo kvůli podpoře finančních produktů vládou. Obecně tedy platí, že plnění osvobozených od daně bez nároku na odpočet daně by mělo být co nejméně.

Přístupem ke zdaňování finančních služeb DPH se zabývá celá řada expertů, např. Zee, Terra, Lockwood, Vostatek. Touto problematikou se autorka příspěvku zabývala také ve své doktorské disertační práci (Legierská, 2016).

Cílem příspěvku je na základě mezinárodní komparace navrhnout takové úpravy stávajícího zdanění finančních služeb na úrovni EU a České republiky (dále jen ČR), které by vedly ke snížení distorzí a zvýšení neutrality DPH.

Z vědeckých metod byly použity metody analýzy, syntézy a deskripce odborné literatury a národní legislativy.

2 PŘÍSTUP KE ZDAŇOVÁNÍ FINANČNÍCH SLUŽEB V EU A ČR

Většina finančních služeb poskytovaných finančními institucemi v členských státech EU je zdaňována. Jedná se např. o faktoring, vymáhání dluhů, poskytování finančního poradenství, poskytování bankovních informací nebo pronájem bezpečnostních schránek. Základem daně je zpravidla hrubá částka poplatků zaplacených zákazníkem.

Zbývá část finančních služeb může být buď osvobozena od daně bez nároku na odpočet daně na vstupu, nebo za určitých podmínek zdaněna. Tato část služeb nese z legislativně technických důvodů dle článku 137 SMĚRNICE RADY 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty (dále jen Směrnice o DPH) odlišný název – finanční činnosti. Členské státy EU mohou ve svých národních zákonech nabídnout osobám poskytujícím tyto služby je buď zdanit, či osvobodit. Většina zemí EU vč. ČR však tuto volbu neumožňuje a naopak finanční činnosti jsou povinně osvobozeny od daně bez nároku na odpočet.

Pouze šest členských států EU – Belgie, Francie, Litva, Německo, Rakousko a Estonsko – umožnilo plátcům DPH právo opce, a to ještě každý jinou formou. Rozdíly v aplikaci jsou dány:

- rozsahem zdanění – většina těchto států sice umožňuje zdaňovat platební transakce, avšak v různém rozsahu. Například v Litvě, Německu a Estonsku se DPH vztahuje i na měnové operace, v Estonsku navíc i na transakce v rámci investičních fondů, Belgie a Francie procentuálně či jinak vymezily rozsah zdanitelných plnění, jež je možné uskutečňovat s DPH,
- statutem zákazníka – finanční činnosti v Německu a v Litvě jsou zdaněny, pokud je zákazník plátcem DPH (Pátek, 2008).

V roce 2007 připravila Evropská komise návrh novely Směrnice o DPH, který ukládal členským státům EU povinnost začlenit do svých národních zákonů o DPH možnost volby, aby si finanční instituce zvolily, budou-li finanční činnosti zdaňovat nebo aplikovat režim osvobození od daně bez nároku na odpočet (tzv. opt to tax). Dále byl návrhem novely řešen tzv. přeshraniční cost-sharing agreement, což se dotýká dohody o sdílení daně jednotlivými členskými státy EU v případě přeshraničního poskytování finančních činností.

Cílem tehdy připravené změny bylo zvýšit právní jistotu v oblasti, která nebyla novelizována od roku 1977 a aktualizovat stávající pravidla s ohledem na globalizaci finančního prostředí (Balážová, 2008). V září 2008 byl návrh projednán Evropským parlamentem, avšak předpokládané datum účinnosti k 1. lednu 2009, ani k 1. lednu 2012 nebylo dodrženo kvůli nejednotnosti přístupu členských zemí EU. Od dalšího projednávání bylo proto upuštěno.

V následujících letech probíhalo upřesňování definic finančních činností, a to zejména kvůli nejednotnému výkladu a následným soudním sporům. Stanovení hranice mezi zdaněním a osvobozením některých obdobných finančních služeb není mnohdy zřetelná a vede k častým chybám.

Obdobná situace je i v českém zákoně č. 235/2004 Sb., o DPH. Finanční činnosti vyjmenované v § 54 odst. 1 jsou osvobozeny od daně bez nároku na odpočet daně na vstupu. V § 54 odst. 2 a 3 jsou vymezeny podmínky jejich osvobození. Ostatní finanční služby jsou zdaňovány.

3 PŘÍSTUP KE ZDAŇOVÁNÍ FINANČNÍCH SLUŽEB VE SVĚTĚ

Z pohledu DPH je na finanční služby nahlíženo velmi rozdílně. Ve většině mimoevropských a nečlenských zemích EU jsou vybrané finanční služby osvobozeny bez nároku na odpočet DPH, ostatní jsou zdaněny. Okruh finančních služeb, jež podléhají jednomu či druhému režimu zdanění, je v jednotlivých zemích rozdílně široký. Rovněž existují různé přístupy k této problematice v rámci transakcí business-to-business (dále jen B2B), kdy může záležet na tom, zda je zákazník plátcem DPH (pak jsou osvobozeny), a business-to-consumer (dále jen B2C), kdy jsou tyto služby většinou zdaňovány.

Například Singapur, Austrálie, Nový Zéland, Jižní Afrika a Indie mají osvobozeny tzv. maržové obchody, týkající se např. vkladů a výběrů finančních prostředků z účtu. Neuplatněné odpočty vlivem osvobození bez nároku na odpočet jsou redukovány v podobě výjimek v Singapuru, Austrálii, Novém Zélandě, Indii a Kanadě nebo kompenzačních daní v Izraeli a Quebecu (Šindelář, 2010).

Novozélandský model má problematiku finančních služeb řešenu zcela odlišně od evropského. Zásadní reforma této oblasti byla provedena v roce 2005, kdy byly jmenovitě vyčleněny finanční služby osvobozené od daně

bez nároku na odpočet. Finanční instituce však mohou tyto služby zdanit nulovou sazbou, aniž by se jejich daň na vstupu krátila. Tento postup mohou uplatnit v rámci B2B transakcí, avšak jen za podmínky, že příjemce služby je rovněž registrován jako plátc a současně jeho zdanitelná plnění představují alespoň 75 % jeho celkových dodávek. Obdobný přístup existuje i v případě, že klientem je finanční instituce. Finanční služby, jež jsou poskytovány spotřebitelům v rámci transakcí B2C a podnikům v rámci transakcí B2B nesplňujícím 75 % kritérium, zůstává u poskytovatele osvobozen bez nároku na odpočet daně na vstupu. Při dovozu finančních služeb je využíván režim přenesené daňové povinnosti, kterým se kompenzuje nemožnost uplatnění odpočtu daně v tuzemsku (Schenk, 2009).

Daň z přidané hodnoty byla v Jižní Africe (dále jen JAR) zavedena v roce 1991 s tím, že většina finančních služeb poskytovaných v tuzemsku byla osvobozena od daně bez nároku na odpočet daně a vyvážené finanční služby byly zdaněny nulovou sazbou s nárokem na odpočet daně. Od roku 1996 je seznam finančních služeb, který je osvobozen bez nároku na odpočet, např. maržové obchody, méně rozsáhlý. Naopak zdaňovány jsou všechny finanční služby založené na poplatku poskytované na domácím trhu. Na podobě seznamu spolupracovala daňová správa JAR a banky. Přesto docházelo v praxi k nejrůznějším sporům. V roce 2003 daňová správa JAR ve snaze zamezit těmto sporům vyvinula standardizovanou metodu rozdělení DPH z podnikatelských vstupů ve vztahu ke zdaňovaným a osvobozeným bankovním službám na výstupu. Poslední aktualizace seznamu finančních služeb byla provedena v roce 2006.

Singapur má zavedenu DPH od roku 1994. Finanční služby jsou obecně osvobozeny bez nároku na odpočet. Pokud jsou poskytovány plátcům, je uplatňována nulová sazba a finanční instituce má nárok na odpočet. Některé finanční služby podléhající poplatkům včetně mnoha agenturních služeb jsou zdaněny. Tato varianta je také umožněna tím, že je v tomto státě uplatňována velmi nízká sazba DPH, a to 7 %.

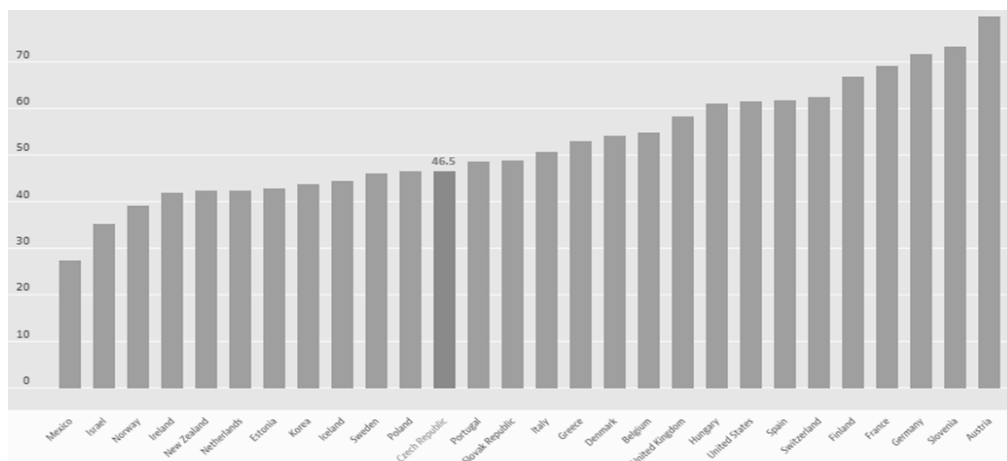
Austrálie podstatně zúžila definici finančních služeb, a to ve vazbě na služby poskytované v režimu B2B nebo B2C transakcí. Některé z těchto služeb jsou osvobozeny od daně bez nároku na odpočet. Osvobození "*je omezeno na hlavní finanční transakce, jako je např. půjčování peněz.*". Ostatní finanční služby, včetně finančních služeb založených na poplatku, jsou zdaněny. Existuje však pravidlo de minimis, v rámci něhož jsou poplatky osvobozeny od daně, pokud jsou pod stanoveným limitem. Australská DPH obsahuje

rovněž kompenzační pravidla, jimiž je možné získat část neuplatněné daně na vstupu z titulu osvobozených výstupů (finančních služeb) zpět. Osoba registrovaná k dani, která realizuje pouze omezené množství osvobozených finančních služeb, může nárokovat vratky daně na vstupu z nákupů připadajících na tyto osvobozené finanční služby, pokud hodnota těchto nákupů nepřekračuje tzv. "*limit finanční akvizice*". Ten činí 150 tis. \$ za dvanáct měsíců. Finanční instituce registrované k dani si mohou nárokovat 75 % odpočtu daně na vstupu, které jsou způsobilé jako "*zlevněné kreditní akvizice*". Například, pokud banka zakoupí psací potřeby od externího dodavatele a zaplatí v ceně nákupu DPH ve výši 10 tis. \$, může požadovat vratku 75 % z této částky, tj. 7 500 \$ (Schenk, 2009).

4 JINÝ ZPŮSOB ZDANĚNÍ FINANČNÍCH INSTITUCÍ

Jiný přístup ke zdaňování finančních služeb DPH je vysvětlován jejich zvláštnostmi. Na jedné straně existují explicitní poplatky a provize, které lze bezproblémově zdaňovat DPH jako například v JAR, na straně druhé se jedná o implicitní poplatky ve formě rozpětí, tj. na bázi marže (maržové obchody). A právě u nich dochází údajně k problémům se zdaňováním. Nutnost dělení transakcí mezi věřitele (vklad) a dlužníka (úvěr) vyplývá totiž z principu výpočtu daňové povinnosti DPH v praxi všech zemí. Jedná se o nepřímou rozdílovou metodu mezi daní na výstupu a na vstupu za zdaňovací období. Vzhledem k tomu, že marže jako taková představuje přidanou hodnotu, neměl by být problém tento přístup změnit a daňovou povinnost DPH počítat tzv. součtovou (důchodovou) metodou.

Vzhledem k tomu, že přidané hodnoty finančního sektoru ve vztahu k HDP je v řadě zemí velmi vysoká a v rámci sektorů hospodářství v jednotlivých zemích patří k nejvyšším, je zřejmé, proč by měly být finanční služby co nejvíce zdaněny DPH. Srovnání je zřejmé z obrázku 1. Je v něm znázorněn podíl přidané hodnoty finančního sektoru na HDP v jednotlivých zemích OECD v roce 2012. Pohybuje se od 27,5 % v Mexiku do 79,7 % v Rakousku. ČR je úrovní ukazatele 46,5 % zhruba uprostřed. Ve srovnání s ostatními sektory je tento podíl na HDP nejvyšší zejména v zemích, jejichž ukazatel je vyšší než v ČR.

Obrázek 1: Přidaná hodnota ve finančních institucích v zemích OECD v roce 2012 v % z HDP

Zdroj: OECD, 2015.

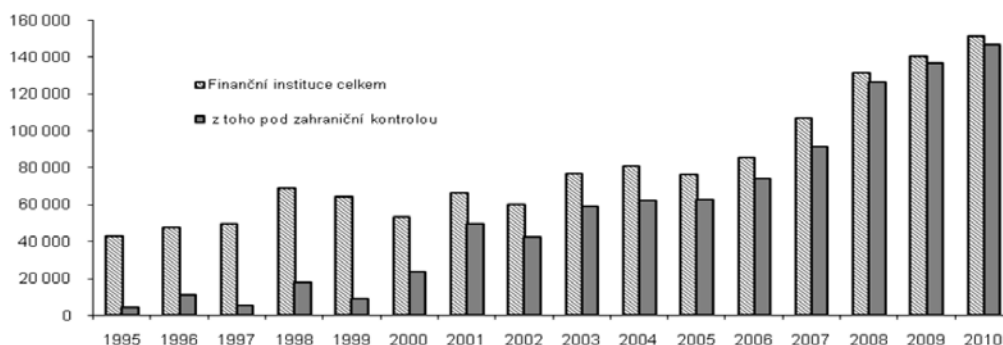
V rámci regulačních reforem finančního sektoru doporučil v roce 2010 Mezinárodní měnový fond zavedení daně z finančních aktivit (dále jen FAT). Zpráva (IMF, 2010) se zmiňuje o třech verzích FAT, a to ve formě zdanění objemu mezd a zisků finančních institucí (důchodový typ DPH), dále ve formě zdanění „renty“ v podobě nadměrných mezd a zisků a ve formě zdanění výnosů vysoce rizikových finančních aktivit přesahujících stanovenou mez.

Pro potřeby tohoto příspěvku se postačí zabývat pouze první formou, tj. zdaněním objemu mezd a zisku finančních institucí. Tato varianta se používá jako náhrada daňových výnosů v mnoha zemích právě z důvodu osvobození finančních služeb od DPH. Například v Dánsku tato daň ze mzdy u finančních institucí činila 10,5 %, v roce 2015 se zvýšila na 12,2 % a v roce 2021 má dosáhnout 15,3 % z mezd. Celkový výnos daně se pohybuje v rozmezí 0,25 - 0,3 % HDP. Finanční instituce v Izraeli platí FAT ze součtu vyplacených mezd a vyměřovacího základu pro daň z příjmů právnických osob, přičemž sazba je stanovena ve výši 16 %, tedy ve stejné výši jako základní sazba DPH (Claessens, 2010). Téměř všechny členské státy EU zavedly i jiné daně na finanční služby, přičemž ne všechny jsou kompenzací za osvobození finančních činností od DPH (Delacroix, 2011).

Alternativou zdanění finančního sektoru je rovněž zavedení daně z finančních transakcí (dále jen FTT). Evropská komise ji představila v roce 2010 a po diskusi ji přijala 28. září 2011 v podobě návrhu Směrnice o společném systému daně z finančních transakcí s účinností od 1. ledna

2014. Předmětem této daně jsou transakce s finančními nástroji mezi finančními institucemi, pokud je alespoň jedna ze stran transakce usazena v zemi EU. K zavedení této daně se přihlásilo 11 členských zemí EU (Německo, Francie, Španělsko, Belgie, Estonsko, Itálie, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovensko, Slovinsko). Předchozí vláda ČR ji odmítla zavést s odůvodněním, že banky v tuzemsku se na finanční krizi v zemi nepodílely (Palán, 2013). Přitom hrubá přidaná hodnota finančních institucí v ČR roste od roku 1995 plynule a nepřerušil ji ani krizový rok 2009, který finanční instituce v ČR přestály bez problémů.

Obrázek 2: Vývoj hrubé přidané hodnoty ve finančních institucích celkem a pod zahraniční kontrolou v ČR v letech 1995 až 2010 (v mil. Kč)



Zdroj: ČSÚ, 2015.

Kromě výše uvedeného je státní podpora finančním produktům uvedeným v tabulce 1 poskytována finančním institucím v ČR i přes klesající úhrnnou hodnotu extrémně vysoká ve srovnání se světem (Vostatek, 2011). To se týká zejména státního příspěvku na penzijní připojištění, který roste se vzrůstajícím počtem smluv.

Tabulka 1: Vývoj výdajů ze státního rozpočtu ČR plynoucí finančním institucím v letech 2002 až 2013 v mld. Kč

	2002	2005	2010	2013
Příspěvek na podporu stavebního spoření	11,06	16,09	11,74	4,95
Státní podpora hypotečnímu úvěrování	0,46	0,34	0,02	0,02
Státní příspěvek na penzijní připojištění	2,75	3,57	5,47	6,69
Celkem	14,27	20,00	17,24	11,66

Zdroj: Vlastní zpracování z podkladů MF ČR

5 ZÁVĚRY

Z hlediska daňové teorie je správné, aby všechny finanční služby byly zdaňovány DPH. Zamezilo by se tak distorzím a zvýšila by se neutralita daně. Vzhledem k tomu, že toto pravidlo není možné z praktického hlediska vždy dodržet, mělo by být snahou zvýšit oproti stávajícímu stavu rozsah těchto služeb, jež se zdaňují.

Na úrovni EU by proto bylo vhodné vrátit se k původnímu návrhu novelizace Směrnice o DPH z roku 2007 a aplikovat povinnost členským zemím umožnit finančním institucím finanční činnosti zdaňovat či osvobodit od DPH, nejlépe na základě toho, zda je příjemce služby plátcem či nikoli. Dále se navrhuje, aby se rozšířil rozsah finančních služeb, jež jsou zdaňovány DPH, a to alespoň těch, jež jsou poskytovány za poplatek. K tomu je zapotřebí dále zdokonalovat definice těchto služeb tak, aby se zamezilo možným záměnám a uplatnění nesprávného režimu zdanění.

Autorka doporučuje na úrovni ČR, dokud nebude uložena tato povinnost členským státům EU, aby bylo novelizací zákona o DPH umožněno finančním institucím rozhodnout se, zda budou své finanční služby zdaňovat či osvobodit od daně v souladu se Směrnicí o DPH, nejlépe na základě toho, zda je příjemce služby plátcem či nikoli. Vzhledem k velmi vysokému podílu finančních institucí pod zahraniční kontrolou, z čehož vyplývá odvádění dividend mateřským společnostem mimo ČR, a také vlivem vysoké státní podpory některých finančních produktů tohoto sektoru by bylo vhodné dodatečně zdanit finanční instituce prostřednictvím FTT nebo FAT.

POUŽITÉ ZDROJE

- [1] BALÁŽOVÁ, Alena a Martin, DIVIŠ. Nová příležitost. Euro, 2008, č. 1, s. 64.
- [2] CLAESSENS, Stijn, KEEN, Michael, PAZARBASIOGLU, Ceyla (eds.). Financial Sector Taxation: The IMF's Report to the G-20 and Background Material. Washington: IMF, 2010. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2010/paris/pdf/090110.pdf>
- [3] ČESKO. Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

- [4] ČSÚ. Historická ročenka národních účtů 1990 - 2010. Praha: ČSÚ, 2015. 389 s. ISBN 978-80-250-2177-4. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20534668/a-1158-11a04+opr.pdf/5c88414b-4829-4942-8641-5de9bcd8e6a1?version=1.0>
- [5] DELACROIX, Patrice. Taxation of the Financial Sector: State of the Play. Presentation to The Brussels Tax Forum, 28 March 2011. Dostupné z: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/conferences/taxforum2011/delacroix_ppt.pdf
- [6] IMF. A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector. Final Report for the G-20. Washington, 2010. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/062710b.pdf>
- [7] LEGIERSKÁ, Yvona. Vybrané problémy teorie a praxe daně z přidané hodnoty. Praha, 2016. Doktorská disertační práce. VŠFS. Vedoucí práce Jaroslav Vostatek.
- [8] MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. Státní závěrečné účty za roky 2002 až 2013. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/vyhledavani?q=st%C3%A1tn%C3%AD+z%C3%A1v%C4%9Bre%C4%8Dn%C3%BD+%C3%BA%C4%8Det>
- [9] OECD. Date. Value-added in financial corporations [online]. 2015 [přístup 19. srpna 2016]. Dostupné z: <https://data.oecd.org/corporate/value-added-in-financial-corporations.htm>
- [10] PÁTEK, Václav. DPH u finančních a pojišťovacích služeb nejen pro banky a pojišťovny. Právo ES v praxi. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 110 s. ISBN 978-80-7400-001-0.
- [11] SCHENK, Alan. Taxation of financial services (including insurance) under a United States value added tax. ATPI, 2009. 27 s. Dostupné z: <http://www.americantaxpolicyinstitute.org/pdf/VAT/Schenk.pdf>
- [12] SMĚRNICE RADY 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty.
- [13] SMĚRNICE RADY 2011/0261 o společném systému daně z finančních transakcí a změně směrnice 2008/7/ES.
- [14] ŠINDELÁŘ, Jiří a Jan, ŠINDELÁŘ. Daň z přidané hodnoty a finanční služby. In Evropské finanční systémy 2010. Brno: Masarykova univerzita, 2010. S. 71 - 75. ISBN 978-80-210-5182-9.

- [15] VOSTATEK, Jaroslav. Zdanění a dotování finančního sektoru. In: Sborník z 5. mezinárodní vědecké konference Finanční trhy a jejich regulace v podmínkách doznívání světové finanční krize. Praha: VŠFS, 2011. 28 s.

AUTOR

Ing. Yvona Legierská, Ph.D., Katedra financí, Vysoká škola finanční a správní, a.s., Estonská 500, 101 00 Praha 10, e-mail: yvona.legierska@seznam.cz

AUTHOR

Ing. Yvona Legierská, Ph.D., Finance Department, University of Finance and Administration, a.s., Estonská 500, 101 00 Praha 10, e-mail: yvona.legierska@seznam.cz

MÁ VLIV ROZDÍLNÉ UPLATŇOVÁNÍ DAŇOVÝCH ZTRÁT NA EFEKTIVNÍ SAZBU KORPORÁTNÍ DANĚ?

DOES THE DIFFERENT CONSIDERATION OF TAX LOSSES HAVE AN INFLUENCE ON THE EFFECTIVE RATE OF THE CORPORATE TAX?

Jan Široký, Regína Střílková

Abstrakt: Jelikož statutární (nominální) sazba korporátní daně příliš nevyovídá o skutečném daňovém zatížení firem, daňoví odborníci se snaží zkonstruovat jiné objektivnější ukazatele. Evropská komise (TAXUD) uznává ukazatel efektivní daňové sazby dle metodiky Devereux a Griffitha. Tento ukazatel by měl zohledňovat mj. způsob a délku odpisů, další odvody daňového charakteru, uznatelné daňové výdaje, propojení korporátní a osobní daně a daňové ztráty. Autoři se v příspěvku věnují právě zohledňování daňových ztrát v členských státech EU a jeho vlivu na efektivní daňovou sazbu korporací. Za pomoci obecných vědeckých metod a matematicko-statistických metod je výstupem stati konstatování autorů, že rozdílné zohledňování ztrát nemá rozhodující vliv na změny efektivní daňové sazby korporací.

Klíčová slova: korporátní daň, efektivní daňové sazby, ztráty, daňová politika EU

Abstract: Since the statutory (nominal) rate of corporate tax does not exceedingly predicate the actual tax burden on companies, tax experts are trying to construct different objective indicators. The European Commission (TAXUD) recognizes indicator of the effective tax rate according to the methodology of Devereux and Griffith. This indicator should take into account, among others the method and length of depreciation and other levies of a fiscal nature, deductible tax expenditures, connection of corporate and personal taxes and tax losses. In the paper the authors deal with the problem of taking into account the contribution of tax losses in the EU Member States and its impact on the effective tax rate of corporations. With the use of general scientific methods and mathematical statistical methods is the

output of paper the statement of the authors that different consideration of the losses has decisive influence on the change in the effective tax rate of corporations.

Keywords: *Corporate Tax, Effective Corporate Tax Rates, Losses, EU Tax Policy*

JEL klasifikace: *H20, H25, F36*

1 ÚVOD, CÍL A METODIKA

V Evropské unii jsou v současnosti dány mantinely pro jednotlivé typy daní: (i) osobní důchodové daně zůstávají v kompetenci národních vlád; (ii) nepřímé daně tím, že bezprostředně ovlivňují fungování jednotného trhu, stojí v centru pozornosti a snah o jejich harmonizaci a (iii) firemní daně mají napomáhat k volnému pohybu kapitálu a nemají způsobovat škodlivou konkurenci mezi jednotlivými zeměmi (např. Sinn, 1990).

Předmětem stati je právě oblast korporátních daní. I když harmonizace korporátních daní byla zakotvena již v čl. 98 Smlouvy o založení EHS z roku 1957, je možné konstatovat, že k její realizaci nikdy nedošlo (např. James, Nobes, 2010) a oblast přímých daní je spíše jen koordinována příslušnými směrnici (eur-lex, 2003, 2009, 2011a, 2011b).

Cílem příspěvku je demonstrovat tuto problematiku na způsobech započítávání daňových ztrát a zjistit, zda rozdílné přístupy k daňovému ošetření ztrát způsobuje diference mezi členskými státy u efektivní (skutečné) sazby korporátních daní. V případě, že by tomu tak bylo, je zřejmé, že zamýšlené zavedení projektu CCCTB (Common Corporate Consolidate Tax Base, společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob) by bylo z tohoto kritéria úspěšným a vedlo by ke zmenšení rozdílů mezi efektivní sazbou korporátní daně v jednotlivých členských státech.

Schematicky lze metodiku a postup řešení vyjádřit následovně:

$$(ER_{i1} - ER_{im}) = f(\alpha; \beta; \gamma; \dots; \omega) \quad (1)$$

kde α je zohledňování ztrát, $\beta; \gamma; \dots; \omega$ jsou další faktory, které ovlivňují diferenci mezi efektivní sazbou korporátní daně, i je členský stát EU, přičemž n je postupně 1 až 27 členských států.

Autoři stati vycházejí z předpokladu, že rozdílné ošetření daňových ztrát v členských státech způsobuje rozdíly mezi efektivní sazbou daně.

Príspevek je zpracován metodou deskripce, dedukce, studia legislativních pramenů evropského práva, využitím datových základů Evropské komise a eurostatu, v závěru je použita metoda komparace a syntézy. Vzhledem k absenci dat za rok 2016 je za pětileté období zkoumání vzat časový úsek 2010 - 2015 a analýza je prováděna jen ve 27 státech Evropské unie (bez Chorvatska).

2 VYMEZENÍ PRACOVNÍCH POJMŮ

Príspevek se zabývá vzájemnou interakcí mezi efektivní sazbou korporátní daně, která nese liší od statutární (nominální) sazby daně a způsobem započítávání ztrát, které je v současnosti (2016) prakticky na libovůli jednotlivých členských států. Je také zřejmé, že pokud by rozdíly v ošetřování ztrát způsobovaly odklon mezi statutární a efektivní sazbou, potom by přijetí projektu CCCTB vedlo k odstranění či zmírnění těchto diferencí.

2.1 Společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob

Použití principu jednotného konsolidovaného firemního základu daně by spočívalo v tom, že příjmy společností vyvíjejících aktivity v několika členských zemích EU by se zdaňovaly podle stejných pravidel pro stanovení daňového základu. Ten by měl být vymezen co možná neširěji, měl by umožňovat co možná nejméně výjimek a zároveň by jeho výpočet měl být jednoduchý. Takto získaný základ daně by byl potom rozdělen mezi jednotlivé členské země, kde společnost působí, v poměru, v jakém se dle stanovených kritérií dohodnou. Příslušná část daňového základu by byla podrobena národní sazbě firemní daně Projekt CCCTB je popsán v materiálu COM (2011)121, který je návrhem Směrnice Rady o společném konsolidovaném základu daně z příjmů právnických osob (Eur-lex, 2011c).

Harmonizace by se týkala pouze výpočtu daňového základu a nezasahovala by do finančního účetnictví. Členské státy by si tak zachovaly svá vnitrostátní pravidla finančního účetnictví a systém CCCTB by zavedl pouze samostatná pravidla pro výpočet daňového základu společností. Tato pravidla by se tak nedotkla přípravy ročních nebo konsolidovaných účetních závěrek.

Záměrem projektu není rozšířit harmonizaci na sazby. Každý členský stát by na svůj podíl daňového základu daňových poplatníků uplatnil svou vlastní sazbu.

V rámci CCCTB by skupiny společností v celé Unii uplatňovaly jednotný soubor daňových předpisů a komunikovaly by pouze s jednou daňovou správou (jednotným kontaktním místem). Společnost, která by si zvolila CCCTB, přestala by ve všech záležitostech upravených společnými pravidly podléhat vnitrostátní dani z příjmů právnických osob. Společnost, která by nespĺňovala příslušné podmínky nebo by se pro systém stanovený směrnicí o CCCTB nerozhodla, by i nadále podléhala vnitrostátním předpisům o dani z příjmů právnických osob, jež by mohly zahrnovat specifické režimy pobídek zvyhodňujících výzkum a vývoj.

V projektu CCCTB (článek 43) by se měly daňové ztráty zohledňovat podle shodného pravidla pro všechny členské státy: (i) ztráta, která v účetním období vznikne daňovému poplatníkovi nebo stálé provozovně daňového poplatníka-nerezidenta, může být v následujících zdaňovacích obdobích odečtena, nestanoví-li tato směrnice jinak; (ii) snížení základu daně z důvodu ztrát z předchozích zdaňovacích období nesmí vést k záporné hodnotě a (iii) nejstarší ztráty se uplatní jako první.

2.2 Uplatňování daňových ztrát

Daň ze zisků společností je historicky poměrně mladá daň. Je zajímavé, že už v prvních letech existence této daně se začínají vynořovat návrhy a doporučení, jak daň upravovat, aby neodrazovala podniky od rozšiřování další výroby (historicky už Ricardo, 1813) a nedusila jejich investice a motivaci k inovacím. Tyto snahy se odrazily zejména ve zvláštním daňovém režimu uplatňování ztrát, který víceméně přetrvává do současnosti.

Z hlediska daňové teorie je dopad započítávání ztráty na hospodaření firmy ošetřen teorií investování, sklonu či averzi k riziku a vlivu na pozdější výnosy, nejčastěji graficky s příslušným matematickým aparátem (Musgrave and Musgrave, 1989, v české literatuře Kubátová, 2015). Zatímco dosažený zisk je podroben dani, v případě ztráty z podnikatelské aktivity neinkasuje firma „negativní“ daň, ale je jí (pokud nezanikne) umožněno dosaženou ztrátu zahrnout do daňově uznatelných výdajů v následujících daňových obdobích, což samozřejmě s sebou přináší problém diskontované hodnoty ztráty v příštích letech podobně jako u odpisů (Široký, 2008).

V projektu CCCTB (článek 43) by se měly daňové ztráty zohledňovat podle shodného pravidla pro všechny členské státy: (i) ztráta, která v účetním období vznikne daňovému poplatníkovi nebo stálé provozovně daňového poplatníka-nerezidenta, může být v následujících zdaňovacích obdobích odečtena, nestanoví-li tato směrnice jinak; (ii) snížení základu daně z důvodu

ztrát z předchozích zdaňovacích období nesmí vést k záporné hodnotě a (iii) nejstarší ztráty se uplatní jako první.

2.3 Statutární versus efektivní sazba korporátní daně

Statutární sazba korporátní daně vypovídá o skutečné výši zdanění málo. Při rozhodování investora je důležitá především efektivní sazba daně. Značný odklon statutární sazby od efektivní sazby korporátní daně způsobuje především existence různých metod a doby odpisování, možnost skupinového zdanění, používání různých metod pro oceňování zásob, poskytování rozmanitých investičních pobídek, kompenzace či přenášení ztrát a další různé daňové úlevy či slevy.

Evropská komise používá při výpočtu efektivní sazby metodu ekonomů Devereux and Fulham (Devereux, Fulham, 2008). Hodnoty statutární (STR) a efektivní sazby korporátní daně (ETR) ilustruje tabulka 1. Tato tabulka obsahuje v posledních dvou sloupcích také možnosti započítávání ztrát do předchozích či následujících zdaňovacích období.

Tabulka 1: Sazby korporátních daní (v %) a započítávání ztrát (v letech)

členský stát (DIČ)	Sazby korporátních daní				ztráty	
	2010		2015		2010	2015
	STR	ETR	STR	ETR		
AT	25,0	22,7	25,0	23,0	1 / un	ne / un
BE	34,0	25,3	34,0	26,7	ne / un	ne / un
BG	10,0	8,8	10,0	9,0	ne / 5	ne / 5
CY	10,0	11,6	12,5	15,2	ne / un	ne / 5
CZ	19,0	16,7	19,0	16,7	ne / 5	ne / 5
DK	25,0	22,6	24,5	22,2	ne / un	ne / un
EE	21,0	16,5	21,0	16,5	ne / no	ne / no
FI	26,0	23,8	20,0	18,4	ne / 10	ne / 10
FR	34,4	32,8	38,0	39,4	3 / un	3 / un
DE	30,2	28,0	30,2	28,2	1 / un	1 / 5
EL	24,0	21,0	26,0	24,1	ne / 5	ne / 5
HU	20,6	19,1	20,6	19,3	ne / un	ne / 5
IE	12,5	14,4	12,5	14,4	3 / un	3 / un
IT	31,4	27,5	31,4	24,0	ne / 5	ne / un
LV	15,0	11,8	15,0	14,3	ne / 5	ne / un
LT	15,0	12,7	15,0	13,6	ne / 5	ne / un
LU	28,6	25,0	29,2	25,5	ne / un	ne / un
MT	35,0	32,2	35,0	32,2	ne / un	ne / un
NL	25,5	22,2	25,0	22,6	1 / un	1 / 9
PL	19,0	17,5	19,0	17,5	ne / 5	ne / 5
PT	29,0	24,8	31,5	27,1	ne / 6	ne / 12
RO	16,0	14,8	16,0	14,8	ne / 5	ne / 7
SK	19,0	16,8	22,0	19,4	ne / 5	ne / 4
SI	20,0	18,2	17,0	15,5	ne / un	ne / un
ES	30,0	32,8	30,0	32,6	ne / 15	ne / un
SE	26,3	23,2	22,0	19,4	ne / un	ne / un
UK	28,0	28,4	21,0	22,4	1 / un	1 / un

Zdroj: Denis, Hemmelgarn and Sloan, Eds., 2015; Schellekens, Ed., 2015.

U ztrát znamená údaj před lomítkem možnost odpočtu ztrát za předchozí roky, za lomítkem možnost odpočtu ztrát v následujících letech; ne - nelze zohledňovat ztráty; un - zohledňování ztrát není časově ohraničeno.

3 VÝSLEDKY

V souladu s použitou metodikou a postupem řešení byla nejprve provedena analýza zmenšování, resp. zvětšování diferencí mezi efektivní sazbou korporátních daní a poté srovnání těchto změn se změnami uplatňování daňových ztrát.

Možnost tuzemského zápočtu dosažené ztráty do následujících zdaňovacích období je umožněna ve všech státech Evropské unie (EU-27) s výjimkou Estonska, kde právnické osoby jako takové nepodléhají dani ze zisku firem v klasickém pojetí, ale dani z distribuovaných zisků.

V analyzovaném období proběhly v ustanoveních o zohledňování ztrát změny u 12 členských států (EU-27), přičemž v 7 státech byly tyto změny pro korporace pozitivní, v pěti případech bylo započítávání ztrát znesnadněno.

Stěžejní pro vyhodnocení provedeného výzkumu je tabulka 2, kde v prvním číselném sloupci jsou uvedeny hodnoty, o kolik se zvýšil, resp. snížil rozdíl mezi statutární a efektivní sazbou daně v jednotlivých členských státech mezi roky 2010 a 2015. Zvýšení difference je označeno jako negativní, ve sloupci "Δ ztráty" jsou vyhodnoceny změny v uplatňování ztrát, hodnocení pozitivní znamená, že z hlediska korporací byla prodloužena doba možnosti zohledňování ztrát.

Rozhodující pro vyslovení závěru, zda způsoby započítávání ztrát způsobují změny v rozdílech mezi efektivní sazbou korporátních daní, je poslední sloupec tabulky 2. Pouze u sedmi členských států bylo dosaženo souladu mezi změnami u uplatňování ztrát a změnou rozdílů efektivních a statutárních sazeb.

Tabulka 2: Interakce mezi změnami v ETR a v započítávání ztrát

Členský stát (dle DIČ)	Δ ETR - Δ STR		Δ ztráty	Δ ETR / Δ ztráty
	rozdíl	změna	změna	shodná změna
AT	0,3	negativní	pozitivní	NE
BE	1,4	negativní	konstantní	NE
BG	0,2	negativní	konstantní	NE
CY	1,1	negativní	negativní	ANO
CZ	0,0	konstantní	konstantní	***
DK	0,1	negativní	konstantní	NE
EE	0,0	konstantní	konstantní	***
FI	0,6	negativní	konstantní	NE
FR	3,0	negativní	konstantní	NE
DE	0,2	negativní	negativní	ANO
EL	1,1	negativní	konstantní	NE
HU	0,2	negativní	negativní	ANO
IE	0,0	konstantní	konstantní	***
IT	-3,5	pozitivní	pozitivní	ANO
LV	2,5	negativní	pozitivní	NE
LT	0,9	negativní	pozitivní	NE
LU	-0,1	pozitivní	konstantní	NE
MT	0,0	konstantní	konstantní	***
NL	0,9	negativní	negativní	ANO
PL	0,0	konstantní	konstantní	***
PT	-0,2	pozitivní	pozitivní	ANO
RO	0,0	konstantní	pozitivní	NE
SK	-0,4	pozitivní	negativní	NE
SI	0,3	negativní	konstantní	NE
ES	-0,2	pozitivní	pozitivní	ANO
SE	0,5	negativní	konstantní	NE
UK	1,0	negativní	konstantní	NE

Zdroj: Vlastní výpočty

4 DISKUSE A ZÁVĚRY

Možnost tuzemského zápočtu dosažené ztráty do následujících zdaňovacích období je umožněna ve všech státech Evropské unie s výjimkou Estonska, kde právnické osoby jako takové nepodléhají dani ze zisku firem v klasickém pojetí, ale dani z distribuovaných zisků.

V průběhu analyzovaných let 2010, resp. 2015 byla možnost odpočtu ztrát do dalších období časově neohraničena vždy ve 14 státech, ale tyto státy nebyly stejné. V šesti státech v roce 2010 (ve čtyřech státech v roce 2015) bylo umožněno „přenášet“ ztrátu do minulých období. U rozdílů mezi statutární a efektivní sazbou bylo zjištěno, že pouze u čtyř států (IT, PT, SK a ES) se tato diference zmenšila. Při porovnání souhlasných změn mezi sazbami efektivní korporátní daně a zohledňováním ztrát byl tento

výsledek zaznamenán pouze v sedmi státech EU-27: CY, DE, HU, IT, NL, PT a ES.

Výzkumný předpoklad, že změny v započítávání ztrát ovlivňují diferenci mezi efektivní sazbou korporátních daní, byl zamítnut. Lze se také domnívat, že přijetí CCCTB nepovede z titulu harmonizace ustanovení o uplatňování ztrát ke zmenšení rozdílů mezi statutární a efektivní sazbou daně.

AFILACE

Príspevek byl napsán v rámci projektu SGS 2016/42 „Vliv zavedení společného konsolidovaného základu daně z příjmů právnických osob (CCCTB) na vybrané ekonomické subjekty v České republice“.

POUŽITÉ ZDROJE

- [1] Denis, C., Hemmelgarn, T., Sloan, B., Eds. (2015). *Taxations Trends in the European Union. 2015 Edition*. Luxembourg: European Union.
- [2] Devereux, M. and Griffith, R. (2002). The impact of corporate taxation on the location of capital: A review. *Swedish Economic Policy Review*. Vol. 9, s. 79-102.
- [3] EUR-lex (2003a). *Council Directive 2003/49/EC of 3 June 2003 on a common system of taxation applicable to interest and royalty payments made between associated companies of different Member States*. [on line]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0049&rid=1>. [přístup 21. února 2016].
- [4] EUR-lex (2003b). *Council Directive 2003/123/EC of 22 December 2003 amending Directive 90/435/EEC on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States*. [on line]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0123&rid=1>. [přístup 21. února 2016].

- [5] EUR-lex (2009). *Council Directive 2009/133/EC of 19 October 2009 on the common system of taxation applicable to mergers, divisions, partial divisions, transfers of assets and exchanges of shares concerning companies of different Member States and to the transfer of the registered office of an SE or SCE between Member States*. [on line]. Dostupné z:
- [6] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0133&rid=1>. [přístup 21. února 2016].
- [7] EUR-lex (2011). *COM/2011/0121 final/2: Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*. [on line]. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0121R\(01\)&qid=1458026874851&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0121R(01)&qid=1458026874851&from=EN). [přístup 29. února 2016].
- [8] James, S., and Nobes, C. (2010). *The Economics of Taxation. Principles, Policy and Practice*. 10th Edition. 2010/2011. Birmingham: Fiscal Publications.
- [9] Kubátová, K. (2015). *Daňová teorie a politika*. 6. vyd. Praha. Wolters Kluwer.
- [10] Musgrave, R. and Musgrave, P. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. 5th Edition. New York: McGraw-Hill.
- [11] Ricardo, D. (1821). *On The Principles of Political Economy*. 3rd Edition. [on line]. Dostupné z: <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/ricardo/Principles.pdf>. [přístup 12. prosince 2015].
- [12] Schellekens, M., Ed. (2015). *European Tax Handbook 2015*. Amsterdam: IBFD.
- [13] Sinn, H. (1990). Tax Harmonization and Tax Competition in Europe. *European Economic Review*. Vol. 34, s. 489-504.
- [14] Šíroký, J. (2015). Zohledňování ztrát u korporátních daní v Evropské unii. *Bulletin Komory daňových poradců ČR*. No. 4, s. 37-40.

AUTOŘI

prof. Ing. Jan Široký, CSc., Katedra účetnictví a daní, Ekonomická fakulta, VŠB-Technická univerzita Ostrava, Sokolská 33, 702 00 Ostrava, e-mail: jan.siroky@vsb.cz

Ing. Regína Střílková, Katedra účetnictví a daní, Ekonomická fakulta, VŠB-Technická univerzita Ostrava, Sokolská 33, 702 00 Ostrava, e-mail: regina.strilkova@vsb.cz

AUTHORS

prof. Ing. Jan Široký, CSc., Department of Accounting and Taxes, Faculty of Economics, VŠB-Technical University of Ostrava, Sokolská 33, 702 00 Ostrava, e-mail: jan.siroky@vsb.cz

Ing. Regína Střílková, Department of Accounting and Taxes, Faculty of Economics, VŠB-Technical University of Ostrava, Sokolská 33, 702 00 Ostrava, e-mail: regina.strilkova@vsb.cz

MEZISKUPINOVÁ A VNITROSKUPINOVÁ MÍRA SOLIDARITY ZAMĚSTNANCŮ A OSVČ V DŮCHODOVÉM POJIŠTĚNÍ V ČR

INTER-GROUP AND INTRA-GROUP DEGREE OF SOLIDARITY OF EMPLOYEES AND SELF-EMPLOYED PERSONS IN PENSION INSURANCE IN THE CZECH REPUBLIC

Alena Vančurová, Stanislav Klazar

Abstrakt: Aktuálním tématem penzijních reforem v České republice je „nedostatečný“ stupeň zabezpečení příjmů osob samostatně výdělečně činných (OSVČ), které dlouhodobě (někdy až celoživotně) vykazují svoje příjmy na nízké úrovni. Při výpočtech a modelování využíváme data ze Statistiky vyměřovacích základů poskytnutých Ministerstvem práce s sociálních věcí. Lze konstatovat, že vlivem silné progresse v důchodové formuli, je penzijní systém v ČR pro OSVČ z celoživotního hlediska výhodný (benefity převyší zaplacené pojistné). Na druhou stranu ale vlivem specifické konstrukce vyměřovacích základů u OSVČ, přiznané starobní důchody ku „daňovému zisku“ jsou pro OSVČ významně nízké.

Klíčová slova: rozdělení příjmů, zaměstnanec, osoba samostatně výdělečně činná, starobní důchod, náhradový poměr, celoživotní benefity

Abstract: The topical issue within the pension system in the Czech Republic is the level of coverage of self-employed persons who constantly report their income near the level of minimal basis during their lifetime. We estimate the standard measures of pension system efficiency (replacement rates, lifetime benefit/contribution index) using the unique dataset of Assessment Base for Pension Insurance. We can sum up that the system is very efficient for self-employed person from the lifetime perspective (lifetime benefits vs. lifetime contribution), but not efficient from the view of replacement rates (monthly benefits vs previous disposable income).

Keywords: *Income distribution, employee, self-employed persons, pensions, replacement rate, lifetime benefits*

JEL: *D3, D63, E24, J2, H23, H55*

1 ÚVOD

Aktuálním tématem v diskusích o dalším směřování reformy penzí v ČR je nově nastolená otázka rozdílu mezi náhradovými poměry „standardních“ zaměstnanců a „standardních“ osob samostatně výdělečně činných. Brzy nastane doba, kdy starobní důchod začnou pobírat osoby, které celý svůj život strávily jako osoby samostatně výdělečně činné s tím, že obvykle platily pojistné z minimálních vyměřovacích základů. Pro tyto osoby budou charakteristické vysoké podíly celoživotních benefitů ve vztahu k celoživotně zaplacenému pojistnému, ale na druhou stranu jejich nominální měsíční starobní důchody budou ve srovnání se zbytkem populace velmi nízké, přičemž velmi nízké budou i náhradové poměry počítané ve vztahu k jejich předchozím disponibilním příjmům. To se může stát zárodkem vážných sociálně-ekonomických problémů (vyměřovací základ, ze kterého se stanoví pojistné, je jen částí rozdílu mezi příjmy a výdaji).

Hlavním přínosem tohoto článku je využití unikátních dat (standardně nepřístupných ani pro akademické účely) při výpočtu a modelování konkrétních měr návratnosti penzijního systému pro vybranou část populace českých OSVČ a zaměstnanců. Dále je provedena diskuse faktorů, které k případným nerovnostem v pokrytí populace vedly.

Stat' si klade za cíl zjistit a analyzovat rozdíly v celoživotní návratnosti důchodového pojištění pro základní skupiny pojištěnců, tedy zaměstnance a osoby samostatně výdělečně činné. A dále rozdíly v návratnosti důchodového pojištění uvnitř těchto skupin z pohledu celoživotního příjmu.

2 MODEL CELOŽIVOTNÍ NÁVRATNOSTI DŮCHODOVÉHO POJIŠTĚNÍ

Model celoživotní návratnosti důchodového pojištění vychází z modelu celoživotního pojistného (plateb do systému) a celoživotních benefitů (starobního důchodu). Bude třeba diskutovat předpoklady, na jejichž základě budou konstruovány roční a celoživotní míry návratnosti systému.

2.1 Použitá data a modelování roční a celoživotních pozice v systému

V následující analýze je využit unikátní soubor dat (pokrývající období roku 2012) dodaný přímo ministerstvem práce a sociálních věcí z databáze vyměřovacích základů (DVZ) pro důchodové pojištění (MPSV 2016). Předcházející analýzy (Slintáková a Klazar 2008) byly především založeny na datech z databáze Výběrové šetření příjmů a životních podmínek domácností (ČSÚ 2016a), nebo šetření o průměrných výdělcích (ISPV 2016) či národních rodinných účtů (ČSÚ 2016b), šetření výdajů spotřebitelů (BLS 2016), nebo databáze daňových přiznání ADIS (MFCR 2016). Výše uvedené databáze neobsahovaly přímo data o vyměřovacích základech, ale o příjmech či výdajích, což není zcela vhodné pro tento typ analýz. Navíc se jednalo vždy jen o data ze šetření výběrových.

2.2 Databáze vyměřovacích základů – klady a záporny ve vztahu k analýze dopadu penzijního systému

Databáze vyměřovacích základů pokrývá všechny účastníky systému důchodového pojištění (přesněji 1. pilíře, financovaného na principu PAYGO), přibližně 4,6 milionu ekonomických subjektů, tedy konkrétně zaměstnanců, osob samostatně výdělečně činných a osob se souběhem těchto příjmů. Neexistuje přesnější či obsáhlejší databáze popisující platby do systému důchodového pojištění (sociálního zabezpečení).

Z analyticko-statistického hlediska se jedná o úplný soubor, ne pouze výběrový soubor, což je na této databázi výjimečné. Výsledky statistických analýz na těchto datech nejsou pouze odhady příslušných veličin, ale přímo jejich skutečné hodnoty. Další výhodou této databáze je, že obsahuje přímo vyměřovací základy, na rozdíl od databází jiných, které zobrazují například příjmy či výdaje a na základě toho předchozí analýzy pouze odhadovaly výši zaplaceného pojistného. Námi sledované vyměřovací základ jsou identické s těmi, které se používají při výpočtu odvodů i při konstrukci starobního důchodu (v tomto druhém případě by ale byla potřebná navíc data v tzv. longitudinální formě, která zatím ale nejsou dostupná). Základní charakteristika souboru je shrnuta do následující tabulky.

Tabulka 1: Popis základního souboru

typ pojištěnce	počet
zaměstnanci	4 001 614
osoby samostatně výdělečně činné	665 781
z toho souběh zaměstnance + OSVČ	108 179
osoby celkem	4 559 216
z toho	
jen zaměstnanci	3 893 435
jen OSVČ	557 602

Zdroj: Vlastní klasifikace z dat (MPSV 2016).

Do modelu byly převzaty na straně jedné osoby, které jsou účastny pouze jako zaměstnanci a dále osoby, které jsou účastny jen jako osoby samostatně výdělečně činné. Vzhledem k tomu, že osob se souběhem zaměstnaní a samostatné výdělečné činnosti je v databázi jen cca 2 %, jedná se jen o malé zkreslení. Umožnilo nám to přesněji modelovat celoživotní benefity a lépe splnit výzkumnou otázku pracující s porovnáním těchto dvou skupin účastníků systému

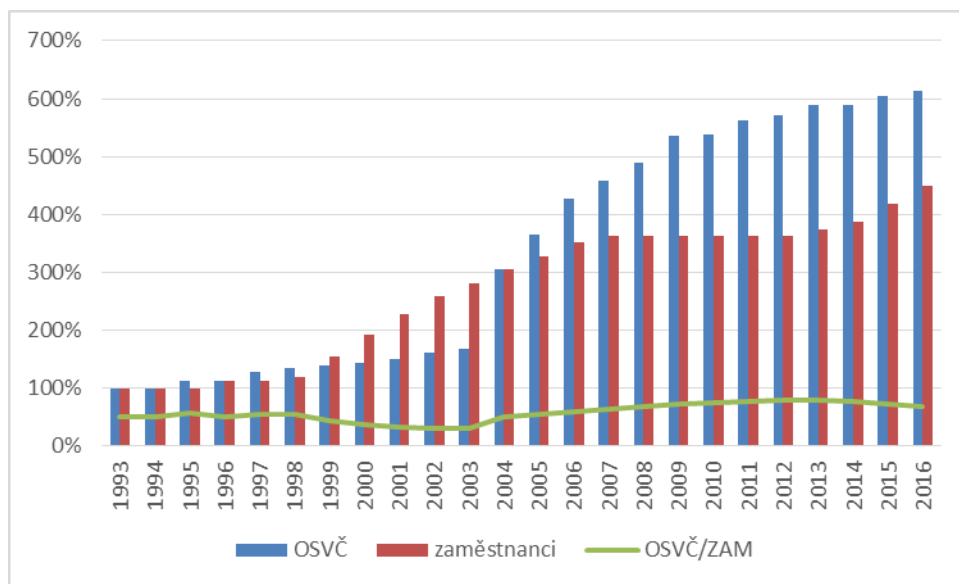
Dále bylo nutno vyloučit osoby, které mají tak nízké vyměřovací základy, že je nelze považovat za ty, které mají příjmy jen z činnosti ať už závislé či samostatné. Tato skupina logicky nevykazovala celoživotně udržitelnou pozici v systému důchodového pojištění, proto by jejich zachování ve sledované skupině zkreslovalo výsledky. U osob samostatně výdělečně činných byl pro tento účel využit minimální vyměřovací základ (od roku 2003 pro hlavní činnost) a u zaměstnanců 12ti násobek minimální mzdy. U zaměstnanců se sice minimální vyměřovací základ u důchodového pojistného neaplikuje, ale podmínky trhu práce jsou nastaveny tak, že osoba pracující na plný úvazek musí mít alespoň minimální vyměřovací základ. Mimochodem vývoj těchto dvou ukazatelů v letech byl dosti dramatický, jak je vidět na Obrázku 1.

Minimální vyměřovací základy po celé období s určitými výkyvy rostly, to je důležité zejména u skupiny osob samostatně výdělečně činných, protože z dané skupiny více než poloviny odvádí pojistné právě z minimálního vyměřovacího základu.

Vyřazení osob pod danou hranicí je dalším omezením modelu, u osob samostatně výdělečně činných vyřadilo 92 880 osob, tj. 16,7 % a u zaměstnanců dokonce 862 867 osob, tj. 22 %. I přes uvedené úpravy dat je počet osob zařazených do modelu mnohem vyšší než u výběrových šetření.

Na druhou stranu nevýhodou této databáze je její proprietární charakter určený požadavky národního penzijního systému. Tato data nejsou jednoduše propojitelná s daty určenými k jiným účelům. Nevýhodou je také do jisté míry omezená struktura dalších kontrolních proměnných sledovaných touto databází, proto určení socioekonomického statusu sledované osoby není tak přesné ve srovnání s databázemi ostatními.

Obrázek 2: Vývoj bazických indexů minimálního vyměřovacího základu



Zdroj: vlastní zpracování.

3 POSTUP A MODELOVÁNÍ JEDNOTLIVÝCH PRVKŮ MĚR NÁVRATNOSTI

Na základě výše uvedeného jsme se rozhodli modelovat konečnou finanční pozici zaměstnance a osoby samostatně výdělečně činné v rámci finančních toků v penzijním systému tak, jak bylo odvozeno v (Slintáková a Klazar 2012).

3.1 Celoživotní pojistné

Analyzovali jsme údaje za pojištěné osoby v roce 2012, které modelově odcházejí do starobního důchodu v následujícím roce. Měli jsme k dispozici údaje o vyměřovacích základech za rok 2012 a právě tento rok jsme proto uvažovali za ústřední bod naší analýzy.

Výhodou je, že data umožnila roční pojistné v zásadě nemodelovat, ale přímo odvozovat od vyměřovacích základů, které byly k dispozici pro každou osobu. Přepočítání na celoživotní pojistné vycházel z následujícího: Předpokládali jsme, že do té doby (tedy do roku 2012) byly sledované osoby účastny důchodového pojištění po dobu 45 let (tzn. N jako počet započítatelných let pojištění, viz část 3.2), ale pojištění ve skutečnosti platily pouze 36 let v důsledku existence tzv. nepřispěvkových dob pojištění (Holub 2008).

Nepředpokládáme žádné tzv. vyloučené doby (například dny nemoci nebo nezaměstnanost evidovaná na úřadu práce). Vliv na výsledky tento předpoklad má pouze minimální. Je tomu ve fázi výpočtu starobního důchodu tak proto, že v souladu s konstrukcí starobního důchodu vliv na konečnou hodnotu důchodu daný výpadek těchto příjmů plně eliminuje naše apriorní volba výše vyměřovacího základu. Neboli dvě osoby se stejným přepočítaným příjmem na skutečně odpracované dny (tedy ať vykazovala vyloučené doba nebo ne) budou pobírat stejný důchod, i když jedna do systému odvedla méně. Vliv na výši odvedeného pojistného vyloučené doby samozřejmě vliv budou mít, ale v tomto případě je zohledňujeme v souladu s výsledky analýzy v (Holub 2008). Ta uvádí, že průměrná celková doba tzv. nepřispěvkových dob je přibližně 20 %, tedy předpokládáme dobu placení pojištění ve výši 36 let.

Dále po celou dobu své ekonomické aktivity osoby pobírají konstantní příjem (v cenách roku 2012). To je do jisté míry v rozporu s křivkou celoživotních příjmů, která byla již vícekrát odvozena v předcházejících studiích (Slintáková a Klazar 2008), ale toto zjednodušení je obhajitelné. Jak výsledky minulých studií (Slintáková a Klazar 2009), tak i konstatování ve stěžejní publikační řadě *Pensions at a Glance*, konkrétně v sekci náhradový poměr průměrných poplatníků a růstu příjmů v rámci jejich doby ekonomické aktivity (blíže viz *Gross replacement rate for average earners with different wage growth*) dokládají, že penzijní systém v ČR je vysoce imunní vůči změnám v příjmech v rámci období ekonomické aktivity (neboli tvar křivky celoživotního příjmu nehraje významnou roli). Proto se domníváme, že toto mírné zjednodušení nebude mít vliv na výsledek analýzy.

K mírné modifikaci výpočtu jsme museli přistoupit u OSVČ. Model předpokládal vstupní údaje o vyměřovacím základu mimo jiné za období 1986-1989, kdy statut OSVČ nebyl definován v dnešním slova smyslu. Proto

jsme předpokládali, že v tomto období se OSVČ v systému chovaly jako zaměstnanci s průměrnými příjmy v daném období.

Dalším parametrem ve výpočtu pojistného je jeho sazba. U obou skupin předpokládáme za celé období sazbu 28 %. V případě zaměstnanců se tato sazba (a tedy i pojistné) rozděluje na 21,5 % (odvádí zaměstnavatel a zúčtovává do svých daňové uznatelných nákladů na práci) a 6,5 % (je strženo z hrubé mzdy zaměstnance zaměstnavatelem).

V našem modelu předpokládáme, že nejenom pojistné sražené danému zaměstnanci, ale také pojistné odváděné zaměstnavatelem je plně příspěvkem zaměstnance na jeho důchodové pojištění, tedy celé toto pojistné je zdrojem pro financování jeho důchodových nároků. Tomuto pojetí odpovídá i konstrukce stávající daně z příjmů ze závislé činnosti, která „...do základu daně započítává i sociální pojistné, které za zaměstnance byl povinen hradit zaměstnavatel jako plátce daně.“ (Vančurová a Láchová 2016, s. 173) Fakticky je tedy za potenciální příjem zaměstnance považována nejenom mzda hrubá, ale i oněch 21,5 % pojistného na sociální pojištění. Lze pak logicky předpokládat, že i tato část pojistného se vkládá do systému a v budoucnu bude zohledněna při výpočtu starobního důchodu. K podobnému závěru dochází i moderní daňová teorie při hodnocení efektivního dopadu daní a pojistného (Kubátová 2015).

3.2 Konstrukce starobních důchodů

Standardní starobní důchod se skládá ze dvou základních částí, odrážejících jak prvek zásluhovosti, tak i prvek solidarity. Jedná se o:

- základní (fixní) částku pro všechny důchodce, která tvoří významně menší část většiny důchodů, ve výši 9 % zákonem stanovené celostátní průměrné mzdy, a
- část odvozenou od celoživotního příjmu, která souvisí s výší odvedeného pojistného a kopíruje celoživotní příjmovou úroveň důchodce.

Konstrukce části důchodu odvozená od příjmu je dosti komplikovaná, viz následující schéma. Základní částka důchodu byla v roce 2013 stanovena ve výši 2 330 Kč za měsíc (rok 2012 je pro naše výpočty výchozím bodem kvůli dostupnosti datového souboru o vyměřovacích základech).

Část starobního důchodu odvozená od příjmu je konstruována dle následujícího schématu:

$= N * 0,015 * (\text{„krácený“}, \text{„téměř celoživotní“}, \text{„aktualizovaný“} \text{ měsíční příjem (podléhající pojištění)},$

Kde:

- N je počet započítatelných let pojištění (mohou to být i období, kdy pojistné nebylo ve skutečnosti placeno, pak hovoříme o tzv. náhradních dobách pojištění, ale postupem času vlivem legislativních změn klesá jejich význam,
- “téměř” celoživotní příjem značí, že se nezohledňují období před rokem 1986, zřejmě kvůli administrativním problémům při získávání relevantních informací. Je nutné ale upozornit, že to ale neznamená, že by se nezohledňovala účast na pojištění před tímto rokem, viz velikost parametru N, který i tato období obsahuje,
- “aktualizovaný” značí přepočtený příjem na hodnoty roku přecházejícího roku odchodu do důchodu (využívají se k tomu přepočítací koeficienty, kdy přepočítací koeficient je roven jedné pro příjem z posledního roku (n našem případě 2012), naopak je největší pro příjmy ze začátku ekonomické aktivity)
- “krácený” znamená upravený podle tzv. redukčních hranic s výsledným progresivním dopadem (tedy ve výsledku klesá nerovnost v příjmech mezi důchodci). Především tyto redukční hranice jsou objektem zájmu zákonodárců i ústavního soudu, který na základě jejich podrobné analýzy dovedl neústavnost „tak vysoké“ míry progresivity (solidarity) našeho systému.

Celkový starobní důchod je součtem těchto dvou výše zmíněných částí s tím, že se ještě v poslední fázi ověřuje, aby jeho celková výše nebyla menší než určitá předem stanovená částka (pro důchody přiznané v roce 2013, pro které je naše analýza odvozena), se jednalo o částku 3100 Kč.

Nakonec jsme předpokládali, že obě skupiny budou pobírat benefity po dobu 15 let dle odhadů v (OECD 2015), konkrétně Pensions at a Glance - Expected remaining life expectancy).

Sledované osoby byly rozděleny do decilů podle vyměřovacích základů. Rozdělení není přesné, protože nám dostupná data byla intervalová co do výše vyměřovacího základu, tedy nebylo možné poté odvodit decily s vyšší

než námi níže uváděnou přesností. Věříme ale, že na výsledky analýzy toto nemá podstatný vliv.

Pracovali jsme se dvěma základními měrami solidarity (potažmo ekvivalence jako její protipólem), které se používají u penzijních systémů. Jednoroční přístup je založen na analýze tzv. náhradových poměrů, které jsme si pracovníčně určili jako podíl příslušného starobního důchodu na průměrném vyměřovacím základu. V další fázi jsme analýzu rozšířily na celoživotní dopad penzijního systému, kdy se v úvahu bere celoživotní zaplacené pojistné i celoživotní pobíraný důchod a konstruuje se celoživotní index výhodnosti systému.

Za pracovní hypotézy jsme si určili:

Na základě porovnání vývoje náhradových poměrů v závislosti na výši průměrných celoživotních vyměřovacích základů lze doložit, že systém silně snižuje nerovnosti v příjmech v období pobírání starobního důchodu ve srovnání s obdobím pracovní aktivity, a to jak u zaměstnanců, tak u OSVČ.

Míru celoživotní solidarity systému budeme hodnotit na základě porovnání podílu celoživotního zaplaceného pojistného a obdržených důchodů (celoživotní index výhodnosti) pro jednotlivé skupiny (zaměstnanci a OSVČ). Pro jednotlivé decily se předpokládá, že systém je významně výhodnější pro nízkopříjmové skupiny účastníků. Nulovou solidaritu budeme konstatovat v případě, že se celoživotní indexy výhodnosti budou pro všechny skupiny i decily rovnat. Pokud budou ale indexy vyšší u nízkopříjmových, pak je systém „příjmově“ solidární, tedy bohatší financují důchody chudších jedinců. Systém nazveme pro danou skupinu jako efektivní, pokud je pro ni vyšší než jedna.

4 VÝSLEDKY A DISKUSE

4.1 Vnitroskupinové náhradové poměry

Jak už bylo uvedeno, k analýze budou použity náhradové poměry a míry solidarity, a to zvláště u zaměstnanců a zvláště u osob samostatně výdělečně činných.

Nejprve budou uvedeny náhradové poměry, a to v ročním srovnání. Zaměstnanců je více, a tak jim je dána přednost.

Tabulka 2: Analýza náhradových poměrů u zaměstnanců (roční údaje)

Decil	četnost	Vyměřovací základ (střed intervalu) na hlavu	Vyměřovací základ za celý decil v mld. Kč	Starobní důchod na hlavu	Starobní důchod na decil v mld. Kč	Náhradový poměr v %
1	384 838	130 000	50.03	115 651	44.51	88.96%
2	390 051	170 387	66.46	126 335	49.28	74.15%
3	309 602	205 106	63.50	132 659	41.07	64.68%
4	319 893	235 080	75.20	138 118	44.18	58.75%
5	302 108	264 839	80.01	143 537	43.36	54.20%
6	344 989	299 262	103.24	149 805	51.68	50.06%
7	348 950	347 403	121.23	158 573	55.33	45.65%
8	330 261	433 166	143.06	170 275	56.24	39.31%
9	253 151	703 826	178.17	204 962	51.89	29.12%
10	46 725	1 210 000	56.54	269 833	12.61	22.30%
Celkem	3 030 568	x	937	x	450.15	48.02%

Pozn.: Vyměřovací základ je střed intervalu (příklad 110000-150000), VZ - vážený podle četnosti ($\text{suma}(n \cdot \text{vz})/n$)

Zdroj: Vlastní výpočet.

Bylo očekáváno, že náhradový poměr se bude s rostoucím decilem snižovat, míra je však velmi vysoká. Pro žádný z decilů náhradový poměr nedosáhl 100 %.

Zajímavé jsou samozřejmě i výsledky pro skupinu osob samostatně výdělečně činných.

Tabulka 3: Analýza náhradových poměrů u osob samostatně výdělečně činných (roční údaje)

Decil	četnost	Vyměřovací základ (střed intervalu) na hlavu	Vyměřovací základ za celý decil v mld. Kč	Starobní důchod na hlavu	Starobní důchod na decil v mld. Kč	Náhradový poměr v %
1	53 387	75 000	4.00	91 572	4.89	122.10%
2	53 387	75 000	4.00	91 572	4.89	122.10%
3	53 387	75 000	4.00	91 572	4.89	122.10%
4	53 387	75 000	4.00	91 572	4.89	122.10%
5	53 386	75 000	4.00	91 572	4.89	122.10%
6	38 835	85 000	3.30	103 042	4.00	121.23%
7	41 504	98 964	4.11	115 869	4.81	117.08%
8	52 516	133 273	7.00	124 360	6.53	93.31%
9	62 433	316 182	19.74	152 736	9.54	48.31%
10	2 500	1 210 000	3.03	303 912	0.76	25.12%
Celkem	464 722		57	-	50.08	87.57%
Zaplacené pojistné			16.01	-		

Zdroj: Vlastní výpočet.

Stejný náhradový poměr v prvních pěti decilech odráží skutečnost, že nad 50 % osob v této skupině má stejný, a to minimální vyměřovací základ. Tato skutečnost výrazně přispívá k tomu, že až od osmého decilu je celoživotní náhradový poměr osob samostatně výdělečně činných nižší než 100 %. Naopak v posledním decilu se už moc neliší od posledního decilu zaměstnanců.

Na základě porovnání vývoje náhradových poměrů v závislosti na výši průměrných celoživotních vyměřovacích základů lze zřetelně doložit, že systém snižuje nerovnost v příjmech v období pobírání starobního důchodu oproti produktivnímu období. S růstem vyměřovacího základu vlivem redukčních hranic klesá významně náhradový poměr napříč decily. Tím se snižuje nerovnosti v příjmech v období pobírání důchodu ve srovnání s obdobím pracovní aktivity), a to jak u zaměstnanců, tak u OSVČ.

5 ANALÝZA CELOŽIVOTNÍHO DOPADU (CELOŽIVOTNÍ INDEX)

Pro míru solidarity systému jsme zvolili celoživotní index výhodnosti systému (je to podíl celoživotního zaplaceného pojistného a obdržených důchodů – viz diskuse u hypotéz výše). Tuto solidaritu můžeme rozdělit na část

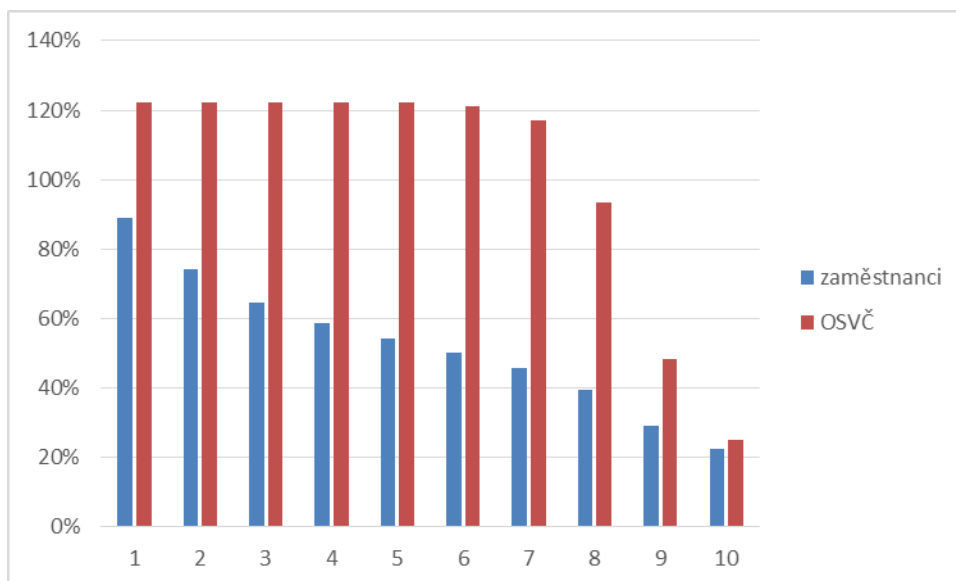
tzv. meziskupinovou, kdy jedna skupina účastníků přispívá na skupinu druhou, a na část vnitroskupinovou, kdy bohatší ve skupině financují benefity těch chudších.

Na základě porovnání tohoto podílu pro jednotlivé skupiny (zaměstnanci a OSVČ) a pro jednotlivé decily se předpokládá, že systém je významně výhodnější pro nízkopříjmové skupiny účastníků.

5.1 Grafické shrnutí výsledků analýzy náhradových poměrů (roční přístup) a alternativní míry progresivity

Nejprve byly do grafu shrnuty výsledky náhradových poměrů skupiny zaměstnanci a skupiny osob samostatně výdělečně činných, a to na základě již prezentovaných výsledků.

Obrázek 3: Náhradové poměry u zaměstnanců a OSVČ



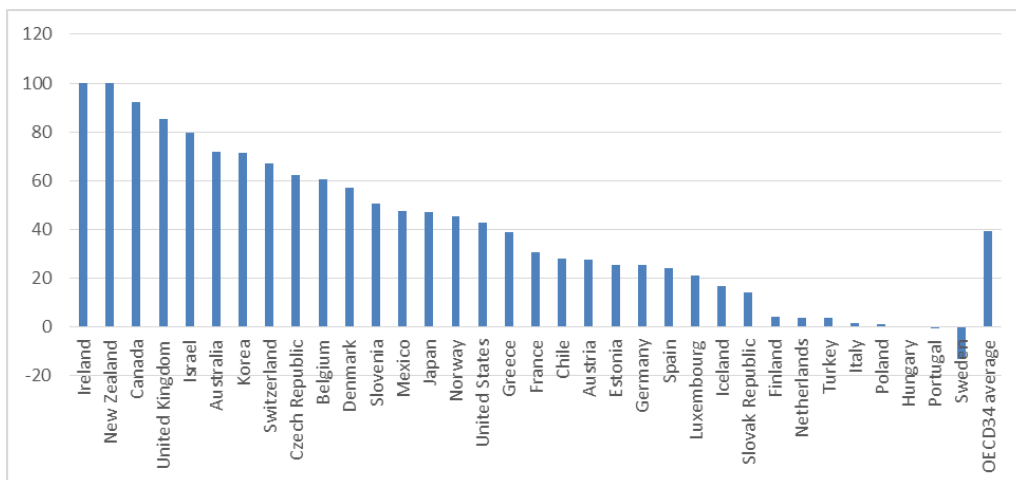
Zdroj: Vlastní.

Na vodorovné osy jsou zobrazeny jednotlivé decily. Pro všechny z nich platí, že náhradový poměr u zaměstnanců je nižší než u osob samostatně výdělečně činných. Nejvyšší rozpětí je u středních decilů, nejmenší v posledním decilu.

Alternativní pojetí solidarity je založeno na poměrování změny v rozložení příjmů z důvodu pobírání starobní ho důchodu. Naše výsledky jsou plně v souladu s každoročními odhady v publikační řadě Pensions at Glance, která uvádí Českou republiku na předních místech (v první třetině) ve statistikách tzv. indexu progresivity penzijního systému. Náš systém

je charakteristický vysoce nadprůměrným indexem, i když v čase tento index klesá, i když pořadí zemí se spíše nemění.

Obrázek 4: Index progresivity (IP) v % v roce 2013



Zdroj: (OECD 2015)

Index progresivity (IP) je počítán jako:

$$IP = 1 - \text{Gini}(\text{SD}) / \text{Gini}(\text{VZ})$$

Kde

Gini(SD) je Giniho koeficient pro rozdělení starobních důchodů (SD)

Gini(VZ) je Giniho koeficient pro rozdělení vyměrovacích základů (VZ)

Interpretace je založena na vztahu mezi rozdělením SD a příslušných VZ. Pokud penzijní systém snižuje nerovnost v příjmech (tedy je obecně výhodnější pro chudší), pak vychází spíše vyšší. V případě, že SD je v nominální výši stejný pro všechny, bez ohledu na zaplacené pojistné (tedy $\text{Gini}(\text{SD})=0$, nerovnost je snížena na minimum), rovná se index jedné. Naopak, pokud systém nerovnost nemění (tedy oba Giniho koeficienty jsou shodné), neboli náhradové poměry jsou konstantní, index vychází roven 0. Jen pro úplnost je nutné uvést, že se IP může pohybovat i mimo tento interval, například v roce 2013 byl pro švédský penzijní systém negativní (- 0,13), tedy penzijní systém nerovnost v příjmech spíše zvyšoval. Někdy se IP uvádí v procentech jako $IP(v \%) = IP \cdot 100$.

5.2 Analýza vnitroskupinové míry solidarity (celoživotní přístup)

Dále bude vyjádřena míra solidarity uvnitř systému, a to samostatně za zaměstnance a za osoby samostatně výdělečně činné. K tomu byl využit celoživotní index efektivnosti (solidarity) vycházející z modelového celoživotního pojistného a tomu příslušejícího starobního důchodu. Index je definován tak, že hodnota jedna představuje právě nulovou solidaritu pro konkrétní skupinu/jedince.

Tabulka 4: Míra celoživotní solidarity u zaměstnanců

Decil	Celoživotní zaplacené pojistné na hlavu	Celoživotní starobní důchody na hlavu	Celoživotní index efektivnosti
1	1 310 403	1 734 759	1.32
2	1 717 499	1 895 018	1.10
3	2 067 471	1 989 890	0.96
4	2 369 606	2 071 771	0.87
5	2 669 573	2 153 062	0.81
6	3 016 566	2 247 081	0.74
7	3 501 823	2 378 596	0.68
8	4 366 309	2 554 122	0.58
9	7 094 566	3 074 435	0.43
10	12 196 800	4 047 491	0.33

Zdroj: Vlastní výpočty.

Z tabulky plyne, že efektivní je důchodový systém v prvních dvou decilech zaměstnanců. Jedná se tedy o 774 889 zaměstnanců, což představuje 25,57 % zaměstnanců zahrnutých do modelů. Od třetího decilu míra solidarity stále více převažuje. Hranice se pohybuje kolem 57 % průměrné mzdy.

Stejně byla posuzována efektivnost důchodového systému u osob samostatně výdělečně činných.

Tabulka 5: Míra celoživotní solidarity u OSVČ

Decil	Celoživotní zaplacené pojistné na hlavu	Celoživotní starobní důchody na hlavu	Celoživotní index efektivnosti
1	756 000	1 373 580	1.82
2	756 000	1 373 580	1.82
3	756 000	1 373 580	1.82
4	756 000	1 373 580	1.82
5	756 000	1 373 580	1.82
6	856 800	1 545 633	1.80
7	997 554	1 738 040	1.74
8	1 343 391	1 865 395	1.39
9	3 187 117	2 291 039	0.72
10	12 196 800	4 558 680	0.37

Zdroj: Vlastní výpočty.

U osob samostatně výdělečně činných zlom v celoživotní efektivnosti důchodového systému nastává až mezi osmým a devátým decilem, a tak pro 86,02 % osob samostatně výdělečně činných je důchodový systém efektivní, což představuje 399 789 osob. Díky nestejně velikosti základních srovnávaných skupin představuje 34 % všech pojištěnců, pro které je důchodový systém v současném nastavení efektivní.

5.3 Analýza meziskupinové míry solidarity

Na závěr je zařazena analýza celoživotního meziskupinové míry solidarity. Následující tabulka shrnuje jen základní parametry v modelovém celoživotním přepočtu. Jedná se o současnou hodnotu roku 2012.

Tabulka 6: Celková meziskupinová solidarity – rok 2012

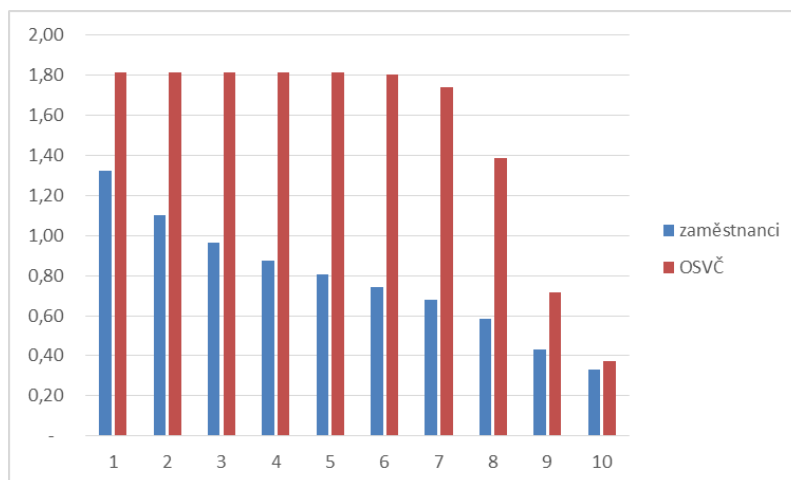
	Celoživotní zaplacené pojistné skupinou:....	Celoživotní benefity získané skupinou:	celoživotní benefity/pojistné
zaměstnanců	9,4 bilionů	6,7 bil.	0,71
OSVČ	576 mld.	751 mld.	1,303053

Zdroj: Vlastní výpočty.

Na základě předchozí analýzy a modelování nepřekvapí, že důchodový systém u zaměstnanců je převážně solidární, kdežto pro osoby samostatně výdělečně činné je efektivní. Rozdíl je poměrně značný, a tak je zřejmé, že dochází uvnitř systému k přerozdělení zdrojů od zaměstnanců k osobám samostatně výdělečně činným.

A konečně závěrečný graf tyto hodnoty zpracovává v decilovém vyjádření.

Obrázek 5: Celoživotní výnosnost systému (celoživotní index) dle jednotlivých decilů



Zdroj: Vlastní výpočty.

6 ZÁVĚREČNÉ SHRNUÍ

Penzijní systém v ČR je založen na všeobecné účasti zaměstnanců a OSVČ, měl by tedy zajišťovat obě tyto skupiny osob. Míra participace je ale velmi odlišná jak uvnitř skupiny, tak mezi skupinami.

Důchodová formule i konstrukce plateb do systému jsou nastaveny tak, aby náhradové poměry klesaly v závislosti na výši příjmu (vyměřovacího základu). Lze konstatovat, že je obecně výhodnější pro nízkopříjmové skupiny jak zaměstnanců, tak OSVČ. Významnou a dosti zkreslující roli hraje skutečnost, že vyměřovací základ u OSVČ tvoří pouze polovina „daňového“ zisku. I když je důchodová formule pro obě skupiny stejná, odvozená od vyměřovacích základů, tak odlišnost v jejich konstrukci vede k tomu, že OSVČ při pobírání starobního důchodu mohou být rozčarovány, jak moc vysoký (spíše nízký) důchod jim je stanoven.

Pro 50 % populace OSVČ (tyto osoby vykazují minimální vyměřovací základ) je podíl starobního důchodu k vyměřovacímu základu roven 122 % (což je obecně velmi pozitivní (výhodná) hodnota nedostupná pro zaměstnance, u kterých se pohybuje v intervalu 89 % až 22 % v decilovém pojetí) a pro zbytek populace OSVČ klesá až na hodnotu 25 % pro 10. decil. Reálně ale tento poměr u OSVČ klesá na polovinu, protože dotčená OSVČ bude fakticky poměřovat přiznaný důchod spíše s disponibilním příjmem, nebo ziskem, neboli bude hodnotit, jak moc jí klesla životní úroveň odchodem do důchodu. V tomto světle jsou naopak starobní důchody těchto osob až nepřiměřeně malé (61 % až 13 % disponibilního příjmu z doby pracovní aktivity), což může být pro dotčené OSVČ významně nepříznivé a překvapující zjištění.

Autoři se domnívají, že by OSVČ měly být explicitně informovány o tom, že by se „neměly spoléhat pouze na stát“. Při stávajícím nastavení důchodové formule a konstrukci vyměřovacích základů budou vždy (pokud se zohlední pouze příjmy z penzijního systému) zaměstnanci lépe zajištěni na stáří z hlediska ročního příjmu, tedy pokles jejich životní úrovně bude nižší. Autoři ale nijak neargumentují proti této rozdílnosti, protože specifické postavení části majetku OSVČ v rámci plateb pojistného implikuje domněnku, že budou schopni se ve stáří žít i částí tzv. pasivních příjmů plynoucích právě z tohoto „kapitálového“ majetku.

Z hlediska celoživotní efektivity systému lze konstatovat, že systém je velmi výhodný pro OSVČ, protože 80 % z nich ze systému získává

významně více, než do něj vložily (a to i se zohledněním současné hodnoty peněz), a zcela naopak je tomu u populace zaměstnanců.

AFILACE

Text článku byl připraven v rámci projektu institucionální podpory IP100040 na Fakultě financí a účetnictví Vysoké školy ekonomické v Praze.

POUŽITÉ ZDROJE

- [1] BLS, 2016. *Consumer Expenditure Survey* [online]. [vid. 2016-05-19]. Dostupné z: <http://www.bls.gov/cex/>
- [2] ČSÚ, 2016a. Příjmy a životní podmínky domácností (SILC). *Český statistický úřad, katalog produktů* [online] [vid. 2016-09-29]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/prijmy-a-zivotni-podminky-domacnosti>
- [3] ČSÚ, 2016b. *Vydání a spotřeba domácností statistiky rodinných účtů* [online] [vid. 2016-09-29]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/vydani-a-spotreba-domacnosti-statistiky-rodinnych-uctu-doplnujici-trideni-2015>
- [4] HOLUB, Martin, 2008. *Nepříspěvkové doby v českém penzijním systému*. [online]. Praha. Theses. Vysoká škola ekonomická v Praze. Dostupné z: <https://www.vse.cz/vskp/id/1142601>
- [5] ISPV, 2016. *ISPV - Mzdy a Platy Podle Profesí* [online]. [vid. 2016-05-19]. Dostupné z: <http://www.ispv.cz/>
- [6] KUBÁTOVÁ, Květa, 2015. *Daňová teorie a politika*. 6. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-841-3.
- [7] MFCR, 2016. *Database of tax information and data (ADIS)* [online] [vid. 2016-05-15]. Dostupné z: <http://www.taxnet.cz/adis.php>
- [8] MPSV, 2016. *Databáze vyměřovacích základů na důchodové pojištění*. 2016. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí.
- [9] OECD, 2015. *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators: Edition 2015*. 6th Revised edition edition. GB: Oecd Publishing. ISBN 978-92-64-24063-6.

- [10] SLINTÁKOVÁ, Barbora a Stanislav KLAZAR, 2008. *Lifetime Incidence Analysis of Pension Security in the Czech Republic* [online]. 2008. Praha: University of Economics. Dostupné z: http://f1.vse.cz/wp-content/uploads/2009/02/dopad_duchodu1.pdf.
- [11] SLINTÁKOVÁ, Barbora a Stanislav KLAZAR, 2009. Incidence Analysis of the Pension Security in the Czech Republic. In: *3rd Central European Conference in Regional Science* [online]. Košice: Technická universita. Dostupné z: http://www3.ekf.tuke.sk/cers/cers2009/PDF/02_31_Klazar.pdf
- [12] SLINTÁKOVÁ, Barbora a Stanislav KLAZAR, 2012. How Progressive Is the Czech Pension Security? *Prague economic papers* [online]. roč. 21, č. 3. Dostupné z: <http://www.vse.cz/polek/download.php?jnl=pep&pdf=426.pdf>.
- [13] VANČUROVÁ, Alena a Lenka LÁCHOVÁ, 2016. *Daňový systém ČR 2016*. 13. aktualizované vydání. Praha: 1. VOX a.s. Ekonomie. ISBN 978-80-87480-44-1.

AUTOŘI

prof. Ing. Alena Vančurová, Ph.D., katedra veřejných financí, Fakulta financí a účetnictví, Vysoká škola ekonomická v Praze, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, e-mail: alena.vancurova@vse.cz

doc. Ing. Stanislav Klazar, Ph.D., katedra veřejných financí, Fakulta financí a účetnictví, Vysoká škola ekonomická v Praze, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, e-mail: klazar@vse.cz

AUTHORS

prof. Ing. Alena Vančurová, Ph.D., Department of Public Finance, Faculty of Finance and Accounting, University of Economics in Prague, Czech Republic, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, e-mail: alena.vancurova@vse.cz

doc. Ing. Stanislav Klazar, Ph.D., Department of Public Finance, Faculty of Finance and Accounting, University of Economics in Prague, Czech Republic, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, e-mail: klazar@vse.cz

DAŇOVÉ NEDOPLATKY V PODMÍNKÁCH ČESKÉ REPUBLIKY

THE TAX ARREARS IN THE CZECH REPUBLIC

Břetislav Andrlík, Filip Kabelka

Abstrakt: Předmětem příspěvku je s využitím deskripce a analýzy současného stavu daňových nedoplatků evidovaných Finanční správou České republiky determinovat současný stav a zejména úspěšnost správce daně v boji s daňovými nedoplatky. Analýza se bude zaměřovat jak na vývoj celkové výše daňových nedoplatků v čase, tak na strukturu těchto nedoplatků a jejich podíl na jiných veličinách, jako je například vývoj daňového inkasa. Analyzováno bude taktéž vymáhání nedoplatků ze strany správce daně, a to zejména úspěšnost vymáhání dle způsobů, které mu umožňují platné právní normy. Jedná se o dobrovolně uhrazené nedoplatky, nedoplatky vymáhané a vymožené v rámci daňové exekuce, nedoplatky vymáhané a vymožené soudními exekutory a nedoplatky vymáhané a vymožené v rámci insolvenčního řízení. V závěru příspěvku budou také uvedeny zajišťovací nástroje využívané finanční správou a provedena syntéza dosažených výsledků.

Klíčová slova: daň, daňové nedoplatky, správce daně, správa daní

Abstract: The subject of this paper is using an analysis of the current state tax arrears registered Financial Administration determine the current status and especially the success of the tax administration in the fight against tax arrears. The analysis will focus on the development of both the total amount of tax arrears at the time and on the structure of these arrears and interest in other variables, such as the development of tax collection. Also analyzed the recovery of arrears from the tax administration, in particular the success of the recovery under way to allow him to applicable legal standards. These are voluntarily paid the arrears, arrears recovered and recovered within the tax execution, arrears recovered and recovered by court bailiffs and arrears recovered and recovered within the insolvency proceedings. At the end of the

contribution will also be listed hedging instruments for financial management.

Keywords: *tax, tax arrears, administrator taxes, tax administration*

JEL klasifikace: *H20, H71*

1 ÚVOD

Daně představují nejvýznamnější zdroj financování veřejných rozpočtů. Cílem správy daní je daň ve správné výši stanovit a zároveň zabezpečit její úhradu. Bohužel pro reálnou správu daní je typické, že daně jsou sice ve správné výši stanoveny, nejsou však již následně uhrazeny. Následně musí správce daně vzniklé nedoplatky evidovat a přistoupit k jejich vymáhání.

Selhání správce daně při výběru daní je v současné době velmi aktuální téma. Ke konci roku 2013 činila celková kumulovaná výše nedoplatků evidovaná Finanční správou 148,9 mld. Kč a od roku 2009 vzrostla o více než 51 %. Zároveň roste podíl kumulované výše nedoplatků vůči daňovému inkasu, což je taktéž negativní a značí to rychlejší růst nedoplatků než celkového daňového inkasa. Úspěšnost vymáhání nedoplatků se již od roku 2002 pohybuje pod úrovní 10 % a v roce 2013 dosáhla úrovně pouze 6,7 %. Z pohledu zajištění výběru daní se jedná o velmi špatné výsledky, které by měly být vzhledem k neustálému tlaku na plnění veřejných rozpočtů co nejrychleji zlepšeny.

V současné době jsou vykazovány nedoplatky na daních ve vztahu k veřejným rozpočtům ve třech oblastech, a to nedoplatky vykazované Finanční správou, nedoplatky vykazované Celní správou a nedoplatky vykazované Českou správou sociální zabezpečení. Příspěvek se zaměřuje pouze na nedoplatky evidované Finanční správou, a to z toho důvodu, že jsou z absolutního hlediska nejvyšší a tudíž nejproblematičtější.

2 METODOLOGIE A DATA

Předmětem příspěvku je zhodnotit vývoj daňových nedoplatků a jednotlivých nástrojů aplikovaných Finanční správou v podmínkách České republiky, jejichž cílem je snížení objemu evidovaných daňových nedoplatků. Uvedené zhodnocení bude provedeno na časové ose 1999 až 2013. Příspěvek je rozdělen na dvě hlavní oblasti, kdy v první je provedena deskripce

číselného vyjádření vývoje daňových nedoplatků na časové ose a v druhé se zabývá analýzou aplikovaných nástrojů vymáhání daňových nedoplatků Finanční správou.

Metodika práce odpovídá výše stanovenému předmětu příspěvku. Pro provedení analýzy vývoje a stavu vymáhání daňových nedoplatků Finanční správou České republiky bude nutné získat potřebná data. Tato data jsou následně s využitím deskripce a matematických poměrových ukazatelů hodnocena a diskutována. Jako zdroj dat budou sloužit zejména výroční zprávy Finanční správy České republiky a Informace o činnosti Finanční správy České republiky.

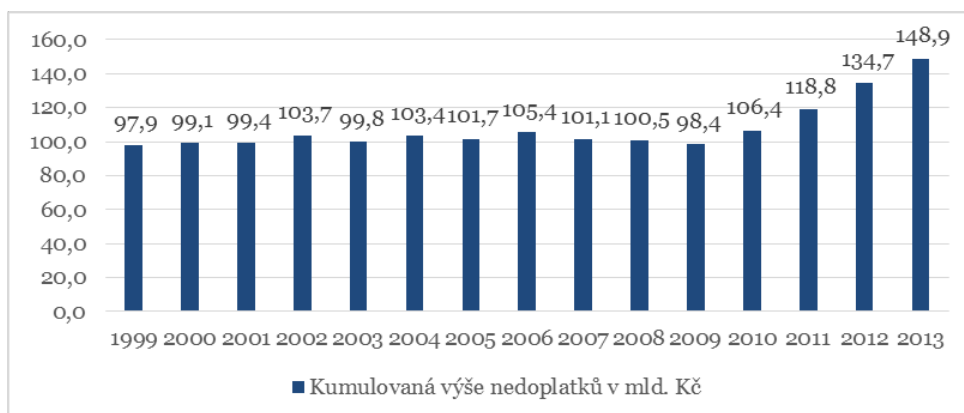
Na základě provedené deskripce a analýzy dat bude autory hodnocen a diskutován vývoj nedoplatků na definované časové ose a aplikovaných nástrojů na jejich snížení v činnosti Finanční správy České republiky v oblasti jejich vymáhání v čase.

V návaznosti na stanovený předmět bude také provedena rešerše základní zákonné normy ovlivňující možnost působení správce daně v oblasti vymáhání nedoplatků, která bude využita jako podklad k syntéze provedené v závěru příspěvku.

3 STAV A VYMÁHÁNÍ DAŇOVÝCH NEDOPLATKŮ

3.1 Analýza vývoje nedoplatků

Správce daně eviduje a vykazuje daňové nedoplatky v kumulované výši vždy k 31. 12. příslušného roku. V hodnotě těchto nedoplatků jsou zahrnuty jak nedoplatky daní, tak i nedoplatky příslušenství daně. Vývoj celkové kumulativní výše daňových nedoplatků od roku 1999 zobrazuje Obrázek 1. Z něj je na první pohled patrné, že mezi lety 1999 až 2010 se kumulovaná výše daňových nedoplatků nijak výrazněji neměnila a oscilovala kolem hodnoty 100 mld. Kč. K velmi patrné změně dochází až po roce 2010, od tohoto data kumulovaná výše nedoplatků velmi rychle roste a v roce 2013 dosáhla hodnoty 148,9 mld. Kč.

Obrázek 1: Kumulovaná výše nedoplatků k 31. 12. v mld. Kč

Zdroj: Finanční správa (1999-2013)

Změna kumulované výše daňových nedoplatků v jednotlivých letech je ovlivněna hned několika faktory. Negativně působí na výši nedoplatků vznik nových splatných pohledávek z titulu neuhrazené daně a příslušenství. Dále je výše daňových nedoplatků upravována správcem daně, a to oběma směry. V rámci objektivit vykazování nedoplatků využívá správce daně možnost odepisovat nedoplatky pro jejich nedobytnost, což výslednou výši nedoplatků snižuje. Tyto nedoplatky nejsou však úplně odepsány, ale stále jsou správcem daně evidovány, vyhodnocovány a následně mohou být opět aktivovány a poté vymáhány. Poslední faktor, který ovlivňuje výši vykazovaných nedoplatků je institut lhůty pro placení daně, který je upraven v § 160 DŘ. Dle tohoto ustanovení nemůže správce daně nedoplatky, u kterých uplynula lhůta 6 let, vybírat a vymáhat. Výsledná výše kumulovaných daňových nedoplatků je tedy snižována o daně a příslušenství, které bylo promlčeno.

Tabulka 1: Pořadí nových daní dle kumulované výše nedoplatku k 31. 12. 2013

Pořadí	Daň	Výše nedoplatku v mld. Kč	Podíl na kumulované výši nedoplatků
1.	Daň z přidané hodnoty	96,527	64,81%
2.	Daň z příjmů PO	21,155	14,20%
3.	Daň z příjmů FO - z daňových přiznání	12,298	8,26%
4.	Ostatní příjmy, odvody a poplatky	7,064	4,74%
5.	Daň z příjmů FO - ze závislé činnosti	3,679	2,47%
6.	Daň z převodu nemovitosti	2,844	1,91%
7.	Daň silniční	1,692	1,14%
8.	Daň z nemovitostí	1,03	0,69%
9.	Daně spotřební	0,904	0,61%
10.	Daň z příjmů vybíraná srážkou podle § 36	0,438	0,29%
11.	Odvod z loterií § 41 odst. 2, 3, 4	0,229	0,15%
12.	Daň darovací	0,136	0,09%
13.	Odvod z loterií § 41 odst. 1	0,032	0,02%
14.	Daň dědická	0,009	0,01%
15.	Odvod elektřiny ze slunečního záření	0	0,00%

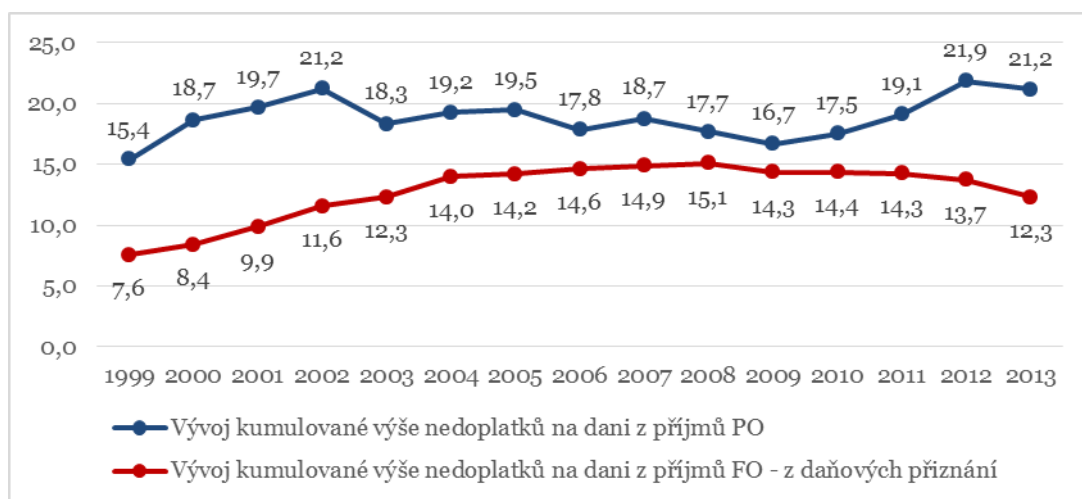
Zdroj: Finanční správa (1999-2013)

Největší podíl na kumulované výši daňových nedoplatků zauímají dle očekávání nedoplatky daní z nové daňové soustavy, tzn. daně, které jsou platné od 1. 1. 1993. Pořadí a kumulovanou výši jednotlivých nedoplatků nových daní v mld. Kč k 31. 12. 2013 včetně jejich procentuálního podílu na celkových nedoplatcích zobrazuje Tabulka 1. Jednoznačně nejvyšší podíl kumulované výše nedoplatků připadá na daň z přidané hodnoty, a to ve výši 64,81 %. Druhá nejvyšší hodnota nedoplatků je evidována u daně z příjmů PO, připadá na ni podíl 14,20 %. Třetí nejvýznamnější položkou jsou potom nedoplatky u daně z příjmů FO. Jedná se o nedoplatky daně z daňových přiznání, nedoplatky na dani z příjmu FO ze závislé činnosti jsou evidovány zvlášť. Ostatní nové daně tvoří již pouze malý podíl na celkové kumulované výši nedoplatků. Pro upřesnění je ještě nutno doplnit, že nedoplatky za odvod elektřiny ze slunečního záření nejsou nulové, jak je uvedeno v tabulce, ale nepohybují se v řádu milionů, tudíž nulové hodnoty jsou výsledkem zkreslení při vykazování v miliardách.

Největší problém z pohledu vývoje celkové kumulované výše nedoplatků představuje daň z přidané hodnoty, a to pro výši evidovaných nedoplatků a jejich vývoji v čase. Kumulovaná výše daňových nedoplatků na dani z přidané hodnoty rostla s výjimkou roku 2003 neustále. Zlomový je pak rok 2009, od kterého došlo ke zvýšení tempa růstu a v roce 2013 činí kumulovaná výše nedoplatků dvojnásobek hodnoty evidované v roce 2009. Nedoplatky na dani z přidané hodnoty tak lze jednoznačně označit jako hlavní důvod růstu celkové kumulované výše nedoplatků.

Mezi další dvě daně, u kterých je evidována vysoká kumulovaná výše nedoplatků, jsou daň příjmu PO a daň z příjmu FO (z daňových příznání). Zajímavé je, že zatímco nedoplatky u daně z příjmů PO kopírují negativní vývoj nedoplatků na dani z přidané hodnoty, u daně z příjmů FO z daňových příznání se vyskytuje pozitivní trend, a kumulovaná výše nedoplatků v posledních letech klesá.

Obrázek 2: Vývoj kumulované výše nedoplatků na dani z příjmů PO a FO v mld. Kč

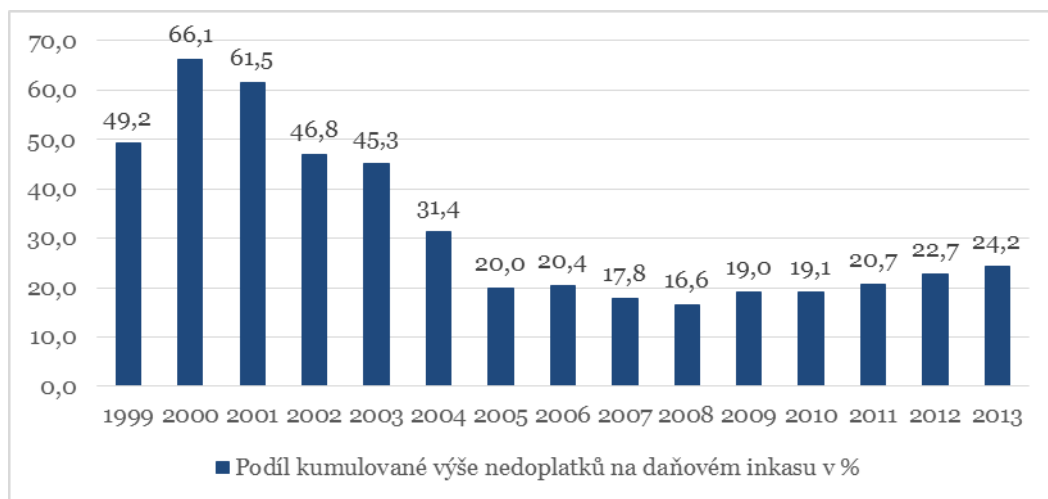


Zdroj: autoři dle Finanční správa (1999-2013)

Co se týká vývoje kumulované výše nedoplatků u ostatních nových daní (méně významných z pohledu celkové kumulované výše nedoplatků), jsou zde daně, u kterých je vývoj nedoplatků pozitivní, tzn., že kumulovaná hodnota nedoplatků klesá. Jedná se o daň spotřební (evidované Finanční správou), daň z příjmů FO ze závislé činnosti a daň z převodu nemovitosti. Vývoj nedoplatků pak zůstává na stejné úrovni u daně dědické a naopak roste u daně silniční, z nemovitosti a daně z příjmů vybírané srážkou podle § 36 ZDP.

Daně staré daňové soustavy, tzn. daně platné do 31. 12. 1992, tvoří pouze nepatrný podíl na kumulované výši daňových nedoplatků, který se navíc stále zmenšuje. Ke konci roku 2013 tvořil podíl nedoplatků starých daní na kumulované výši nedoplatků pouze 0,6 %, což je představuje snížení oproti roku 2006 o 3,2 p. b. Klesající trend vývoje nedoplatků starých daní je výsledkem postupného odepisování nedoplatků pro nedobytnost a také jejich zániku z důsledku uplynutí lhůty placení daně.

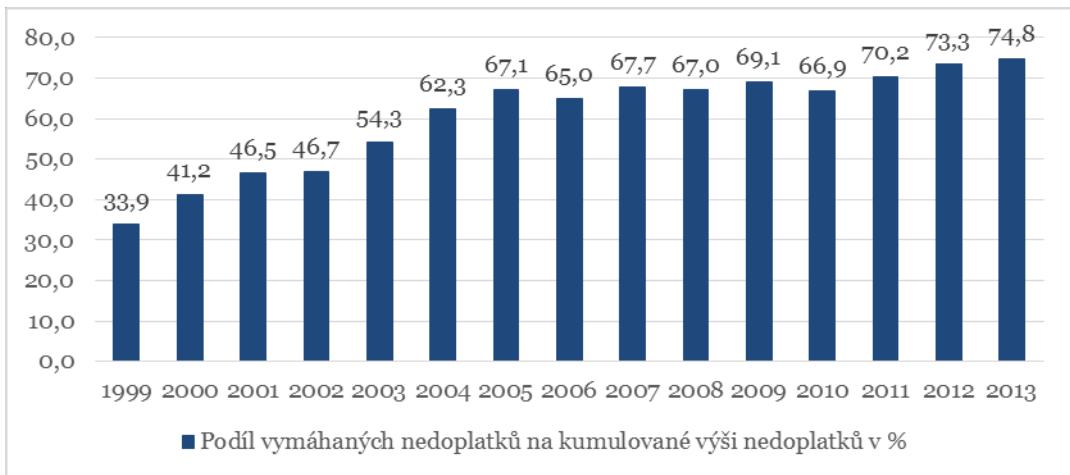
Zajímavé je také porovnat vývoj daňových nedoplatků vůči vývoji daňového inkasa v jednotlivých letech. Z pohledu správy daní by bylo ideální, aby tento poměr klesal, tj. aby kumulovaná výše nedoplatků nerostla rychleji než inkaso daní. Výsledky pro jednotlivé roky ukazuje Obrázek 3. Nejnepříznivější poměr mezi kumulovanou výší daňových nedoplatků a daňovým inkasem byl v roce 2000, a to 66,1 %. Důvodem byl propad inkasa daní spojený s růstem nedoplatků. V dalších letech však již následoval pozitivní vývoj a kromě drobného zhoršení v roce 2006 klesal podíl až na úroveň 16,6 % v roce 2008, tj. poklesl o 49,5 p. b. Tento pozitivní vývoj byl způsoben zejména velmi vysokým tempem růstu daňového inkasa v jednotlivých letech. Ke zlomu došlo v roce 2009, kdy došlo k poklesu inkasa daní o 14,52 %, což se projevilo zhoršením podílu, i když kumulovaná výše nedoplatků taktéž klesla. Negativní vývoj v roce 2009 lze jednoznačně spojovat s celosvětovou hospodářskou krizí. V dalších letech pokračuje negativní vývoj navzdory růstu inkasa daní, což značí jednoznačně negativní vývoj způsobený rychlejším růstem kumulované výše nedoplatků než výše inkasa daní.

Obrázek 3: Podíl kumulované výše daňových nedoplatků na daňovém inkasu v %

Zdroj: autoři dle Finanční správa (1999-2013)

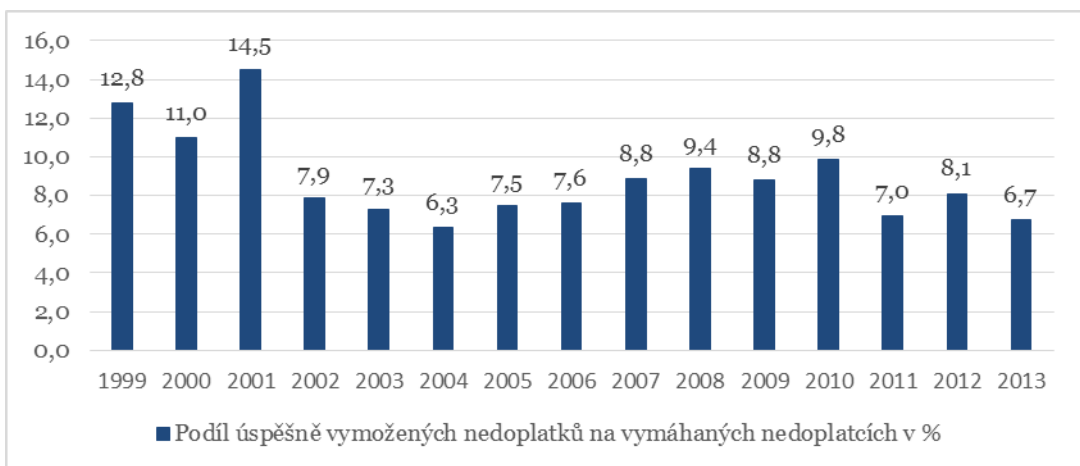
3.2 Analýza vymáhání nedoplatků

Předmětem této kapitoly je analyzovat jaký podíl nedoplatků správce daně skutečně vymáhá, jak je ve vymáhání úspěšný a jakou mají vymáhané nedoplatky strukturu. Jako první bude analyzováno, jaký podíl na celkové kumulované výši nedoplatků správce daně vymáhá. To, že jsou dlužné částky evidovány jako nedoplatky, totiž ve skutečnosti neznamená, že jsou správcem daně skutečně vymáhány. Jak vyplývá z předchozí podkapitoly, vývoj celkové kumulované výše nedoplatků má negativní trend, což znamená, že správce daně by se měl snažit, aby byl vymáhán a následně vymožen co největší objem nedoplatků. Vývoj podílu vymáhaných nedoplatků na celkové výši kumulovaných nedoplatků zobrazuje Obrázek 4. Z něj vyplývá, že správci daně se daří navyšovat objem vymáhaných nedoplatků navzdory růstu jejich celkové kumulativní výše. Zatímco v roce 1999 činil podíl vymáhaných nedoplatků pouze 33,9 %, v roce 2005 to již bylo 67,1 %. Kolem této hodnoty podíl vymáhaných nedoplatků osciloval až do roku 2009 a od roku 2010 lze opět pozorovat pozitivní trend vývoje. V roce 2013 činil podíl vymáhaných nedoplatků na celkové kumulativní výši nedoplatků 74,8 %, tj. více než dvojnásobné zvýšení od roku 1999.

Obrázek 4: Podíl vymáhaných nedoplatků na kumulované výši nedoplatku v %

Zdroj: Finanční správa (1999-2013)

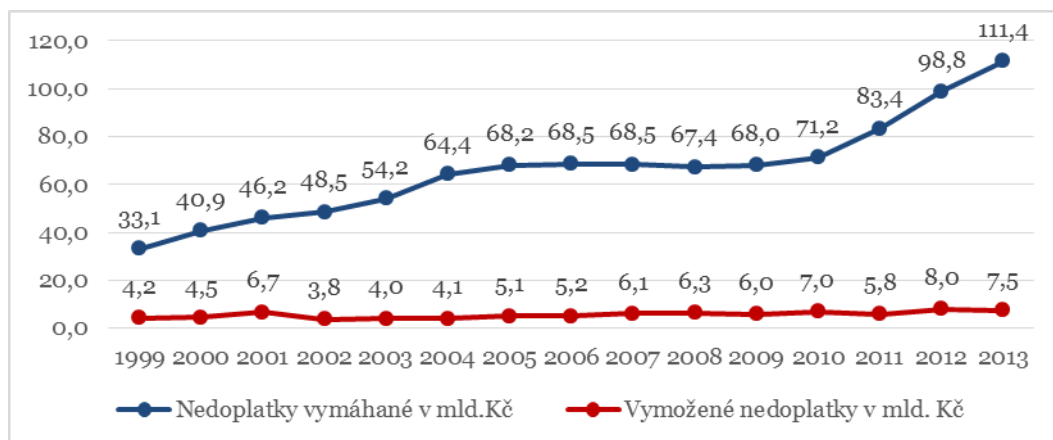
Přestože je jednoznačně pozitivní, že podíl vymáhaných nedoplatků na celkové kumulované výši nedoplatků roste, mnohem více je důležitá úspěšnost správce daně při vymáhání těchto nedoplatků. V ideálním případě by měla úspěšnost vymáhání správce daně růst, ve skutečnosti však dochází k poklesu úspěšnosti, jak vyplývá z Obrázku 5. Zatímco v letech 1999 až 2001 se úspěšnost vymáhání nedoplatků pohybovala nad hranicí 10 %, v následujících letech úspěšnost vymáhání klesala a v roce 2013 činila pouze 6,7 %, což je druhý nejhorší výsledek od roku 1999.

Obrázek 5: Úspěšnost vymáhání nedoplatků v %

Zdroj: Finanční správa (1999-2013)

Z výše uvedeného vyplývá, že sice správce daně reaguje na stále rostoucí celkovou kumulovanou výši nedoplatků růstem objemu vymáhaných nedoplatků, ale již není schopen dlužné částky skutečně vymocit, respektive vymáhat je ve stále vyšších objemech. Objem vymáhaných nedoplatků tedy roste rychleji, než objem nedoplatků vymožených. Pro představu je nutné uvést ještě vývoj vymáhaných a vymožených nedoplatků v absolutní výši, což zobrazuje Obrázek 6. Zatímco v roce 1999 činila výše vymáhaných nedoplatků pouze 33,1 mld. Kč, v roce 2005 byl vymáhaný objem nedoplatků již více než dvojnásobný a v roce 2013 činila celková výše vymáhaných nedoplatků již 111,4 mld. Kč. U vymožených nedoplatků lze sledovat obdobný trend, nicméně s mnohem pomalejším tempem růstu. S výjimkou roku 2001, který mimořádně úspěšný z pohledu vymáhání, lze sledovat postupný růst objemu vymožených nedoplatků z hodnoty 4,2 mld. Kč v roce 1999 až na 7,5 mld. Kč v roce 2013. Nejúspěšnějším pak byl rok 2012, kdy se podařilo vymocit rekordních 8 mld. Kč.

Obrázek 6: Absolutní výše vymáhaných a vymožených nedoplatků v mld. Kč



Zdroj: Finanční správa (1999-2013)

Nyní budou analyzovány způsoby, jakými byly v jednotlivých letech nedoplatky vymáhány a vymoženy.

3.2.1 Dobrovolně uhrazené nedoplatky

Nyní bude rozebrána situace, kdy nedoplatky vznikly, ale byly dlužníkem uhrazeny dříve, než došlo k provedení některého z vymáhacích úkonů, tj. ještě než došlo k zahájení daňové exekuce nebo jiného způsobu vymáhání. Tyto úhrady se týkají dlužníků, kteří zřejmě nebyli schopni, případně nechtěli, uhradit priznanou daň, nicméně ji sami od sebe později uhradili.

Tabulka 2: Dobrovolně uhrazené nedoplatky před a po zahájení vymáhacích úkonů

Úhrada v okamžiku před provedením vymáhacích úkonů		
Rok	Dobrovolně uhrazené nedoplatky v mld. Kč	Podíl dobrovolně uhrazených nedoplatků na celkově vymožených nedoplatcích
2012	4,4	55,60%
2013	4,4	58,30%
Úhrada v okamžiku po zahájení vymáhacích úkonů		
Rok	Dobrovolně uhrazené nedoplatky v mld. Kč	Podíl dobrovolně uhrazených nedoplatků na celkově vymožených nedoplatcích
2012	0,9	11,90%
2013	0,7	9,50%

Zdroj: autoři, Finanční správa (1999-2013)

V rámci analýzy by bylo ideální porovnat dlouhodobý vývoj takto uhrazených nedoplatků, protože by vyjadřoval skutečnou ochotu daňových subjektů nedoplatky hradit. Stejně tak jsou zajímavé údaje o dlužnících, kteří dobrovolně uhradili své závazky až po zahájení vymáhacích úkonů, nicméně ne na základě daňové exekuce nebo jiného způsobu vymáhání. Bohužel, pro účely analýzy se podařilo získat pouze data za roky 2012 a 2013, což má pouze malou vypovídací hodnotu. Informace o dobrovolných úhradách před a po zahájení vymáhacích úkonů zobrazuje Tabulka 2. Z uvedených dat vyplývá, že zatímco u úhrad před zahájením vymáhacích činností nedošlo meziročně k žádné změně, výše úhrad po zahájení vymáhacích činností se v roce 2013 snížila.

Cílem správce daně je zabezpečit výběr daní, a to i za cenu užití donucovacích prostředků, nicméně jeho primární snahou by mělo být motivovat dlužníky hradit jejich nedoplatky dobrovolně, a to včetně příslušenství spojeného se vznikem nedoplatku. V ideálním případě by tedy mělo být dosaženo toho, že bude v čase růst jak podíl dobrovolně uhrazených

nedoplatků na celkové výši vymožených nedoplatků, tak i absolutní výše takto uhrazených nedoplatků.

3.2.2 Nedoplatky vymožené daňovou exekucí

Daňová exekuce představuje nejúčinnější vymáhací nástroj správce daně. Konkrétní způsob provádění daňové exekuce byl popsán v předchozích kapitolách, nyní se práce zaměří na analýzu vymáhání dle jednotlivých způsobů. Přehled vymáhaných a vymožených nedoplatků prostřednictvím srážek ze mzdy, příkázání pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb a příkázání jiné peněžité pohledávky zobrazuje Tabulka 3. U daňové exekuce srážkami ze mzdy kolísá hodnota vymáhaných nedoplatků okolo 5 mld. Kč, což sice není pozitivní, nicméně vývoj nemá alespoň sestupný trend. Naopak hodnota vymožených nedoplatků v průběhu let klesá, což je rozhodně negativní. Jednoznačně neúspěšnější způsob daňové exekuce (vzhledem k objemu vymáhaných a vymožených nedoplatků) je vymáhání prostřednictvím příkázání pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb. U tohoto prostředku vymáhání dochází k růstu vymáhaného objemu nedoplatků, přičemž v roce 2013 činila výše vymáhaných nedoplatků 13,555 mld. Kč. Negativní je stejně jako u vymáhání srážkami ze mzdy sestupný trend vymožených nedoplatků. Prakticky stejný vývoj, jenom v nižších objemech, jako u příkázání pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb pak panuje u daňové exekuce vymáháním prostřednictvím příkázání jiné peněžní pohledávky.

Tabulka 3: Vymáhané a vymožené nedoplatky daňovou exekucí v mil. Kč

Rok	Srážky ze mzdy		Příkázání pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb		Příkázáním jiné peněžní pohledávky	
	vymáháno	vymoženo	vymáháno	vymoženo	vymáháno	vymoženo
2011	5 003	211	7 177	2 637	1 409	301
2012	5 268	176	8 934	1 898	1 653	220
2013	5 105	147	13 555	1 778	2 957	202

Zdroj: autoři, Finanční správa (1999-2013)

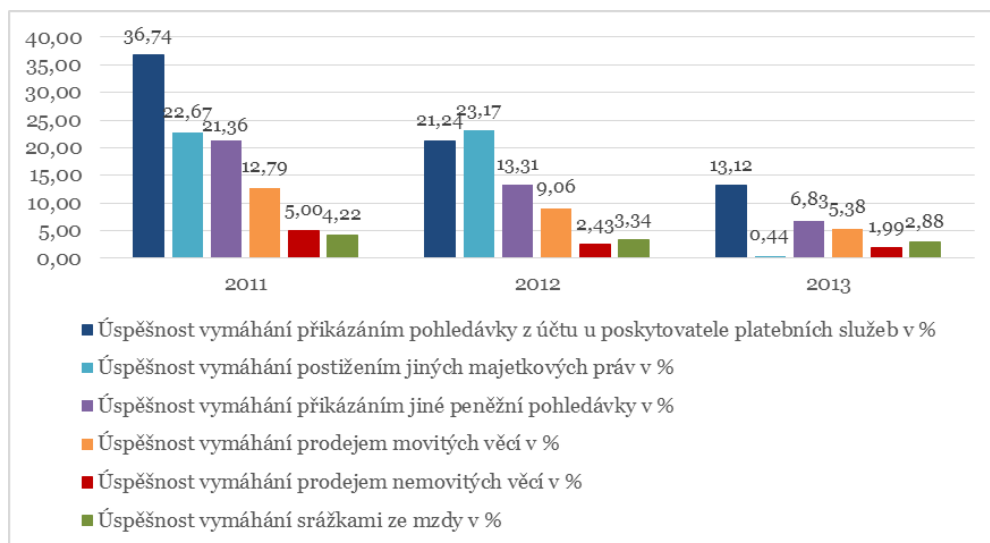
Vymáhané a vymožené nedoplatky zbylými způsoby daňové exekuce uvádí Tabulka 4. Pozitivní trend u vymáhané výše nedoplatků lze identifikovat u všech zbývajících způsobů daňové exekuce, tj. jak u daňové exekuce postižením jiných majetkových práv, tak i u daňové exekuce prodejem movitých věcí a nemovitých věcí. Problémem je však u daných způsobů daňové exekuce vývoj vymožených nedoplatků, který má klesající trend.

Tabulka 4: Vymáhané a vymožené nedoplatky daňovou exekucí v mil. Kč

Rok	Postižením jiných majetkových práv		Prodejem movitých věcí		Prodejem nemovitých věcí	
	vymáháno	vymoženo	vymáháno	vymoženo	vymáháno	vymoženo
2011	75	17	1 095	140	1 421	71
2012	82	19	1 048	95	1 687	41
2013	229	1	1 506	81	1 908	38

Zdroj: autoři, Finanční správa (1999-2013)

Pro úplnost je třeba ještě uvést vývoj úspěšnosti vymáhání jednotlivými způsoby daňové exekuce. Jak vyplývá z Obrázku 7, úspěšnost vymáhání všech způsobů daňové exekuce meziročně klesá. Nejlepších výsledků při vymáhání nedoplatků bylo v roce 2013 dosaženo daňovou exekucí příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb, úspěšně bylo vymoženo 13,1 % nedoplatků. Naopak nejhoršího výsledku bylo dosaženo u daňové exekuce postižením jiných majetkových práv (snížení úspěšnosti o 22,8 p. b.), a to z důvodu velkého objemu vymáhaných a extrémně malého objemu vymožených nedoplatků. Standardně nízkou úspěšnost vymáhání nedoplatků vykazuje také daňová exekuce prodejem nemovitých věcí.

Obrázek 7: Úspěšnost vymáhání nedoplatků jednotlivými způsoby daňové exekuce

Zdroj: Finanční správa (1999-2013)

3.2.3 Nedoplatky vymáhané a vymožené soudními exekutory

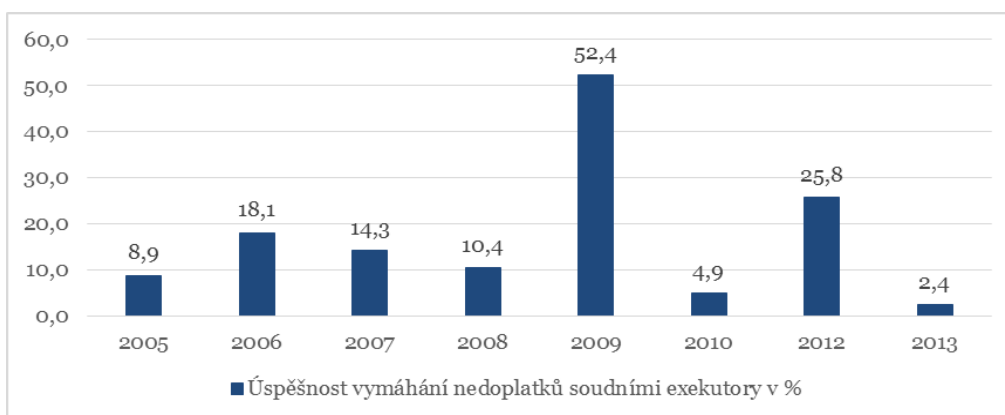
Vymáhání prostřednictvím soudních exekutorů je správcem daně využíváno pouze v mimořádných případech a tvoří tak spíše doplňující nástroj pro vymáhání. Od tohoto se odvíjí výše vymáhaných a následně vymožených nedoplatků, která se pohybuje pouze v řádu milionů. Vývoj za roky 2005 až 2013 zobrazuje Tabulka 5. V těchto letech nedoplatky předané k vymáháním soudními exekutory postupně klesaly. Nejvíce nedoplatků bylo k vymáhání předáno v roce 2008, a to 289 mil. Kč. V roce 2013 již bylo předáno k vymáhání pouze 24,8 mil. Kč. Objemy vymožených nedoplatků v jednotlivých letech mají taktéž klesající trend. Od roku 2005 bylo soudními exekutory nejvíce vymoženo 31 mil. Kč, a to v roce 2006. Úspěšný z hlediska vymáhání byl také rok 2008, kdy bylo vymoženo 30 mil. Kč. Naopak nejnižší objem nedoplatků se soudními exekutory povedl vybrat v roce 2013, a to pouze 0,6 mil. Kč.

Tabulka 5: Vymáhané a vymožené nedoplatky soudními exekutory v mil. Kč

Rok	Nedoplatky předané soudním exekutorům k vymáhání	Nedoplatky vymožené soudními exekutory
2005	91,5	8,1
2006	171,0	31,0
2007	91,0	13,0
2008	289,0	30,0
2009	21,0	11,0
2010	41,0	2,0
2012	20,9	5,4
2013	24,8	0,6

Zdroj: Finanční správa (1999-2013)

Úspěšnost vymáhání nedoplatků soudními exekutory v čase, až na pár výjimek, klesá. Nejúspěšnějším rokem pro vymáhání nedoplatků byl ve sledovaném období rok 2009, kdy se soudním exekutorům podařilo vymocit více než 50 % vymáhaných nedoplatků. Úspěšným byl také rok 2012, kdy se podařilo vymocit 25,8 % nedoplatků. Nejhorším z hlediska úspěšnosti byl pak rok 2013, kdy bylo vymoženo pouze 2,4 % nedoplatků.

Obrázek 8: Úspěšnost vymáhání nedoplatků soudními exekutory v %

Zdroj: autoři, Finanční správa (1999-2013)

3.2.4 Nedoplatky vymáhané a vymožené v rámci insolvenčního řízení

Pro vymáhání nedoplatků v insolvenčním řízení je typická velmi malá výtěžnost. Jak vyplývá z Tabulky 6, v rámci jednotlivých let dochází k nárůstu kumulované výše daňových pohledávek uplatněných v insolvenčních řízeních. Zatímco v roce 2008 činila kumulovaná výše

daňových pohledávek v insolvenčních řízeních 15,8 mld. Kč, v roce 2013 to již bylo 20,9 mld. Kč, což je nárůst během 6 let o 32,28 %. Objem vymožených daňových pohledávek v jednotlivých letech má kolísavou tendenci a pohybuje se v rozmezí od 124 mil. Kč do 352 mil. Kč, což je velmi málo v porovnání s výší pohledávek uplatněných v insolvenčních řízeních.

Tabulka 6: Kumulovaná výše daňových pohledávek v insolvenčních řízeních a inkaso

Rok	Kumulovaná výše daňových pohledávek uplatněných v insolvenčních řízeních v mld. Kč	Došlé platby z insolvenčních řízení v mil. Kč
2008	15,8	160,0
2009	14,4	352,0
2010	14,1	132,0
2011	16,5	284,4
2012	19,2	124,9
2013	20,9	174,2

Zdroj: autoři, Finanční správa (1999-2013)

4 DISKUZE A ZÁVĚR

V rámci příspěvku byl analyzován vývoj výše nedoplatků a následně i jejich vymáhání. Z analýzy vyplynulo, že nedoplatky evidované Finanční správou tvoří významný podíl daňového inkasa, v roce 2013 dosáhla celková kumulovaná výše nedoplatků 148,9 mld. Kč, což je jednoznačně negativní.

Největší problém představuje daň z přidané hodnoty, jejíž nedoplatky činily v roce 2013 více než šedesát procent z celkové výše evidovaných nedoplatků. Na vzrůstající výši evidovaných nedoplatků se snaží Finanční správa reagovat vyššími sumami vymáhaných nedoplatků. Bohužel není schopná se zvyšováním vymáhaných částek zajistit i vyšší úspěšnost vymáhání.

Pozitivní je, že relativně velké procento vymožených nedoplatků je uhrazeno dlužníky ještě před zahájením vymáhacích úkonů. Dochází tak k úspoře nákladů na vymáhání. Nízká je bohužel úspěšnost vymáhání nedoplatků daňovou exekucí, která navíc v čase klesá. Nedoplatky předané k vymáhání soudním exekutorům představují nevýznamnou položku v porovnání s nedoplatky vymáhanými daňovou exekucí navíc s velmi nestabilní úspěšností vymáhání. Problémem je také výtěžnost pohledávek přihlášených

do insolvenčních řízení, která je velmi nízká, nicméně toto není v kompetenci Finanční správy a ta tak nemůže úspěšnost vymáhání ovlivnit.

Relativně pozitivní trend lze sledovat u využití zajišťovacích nástrojů Finanční správou, zejména v období let 2012 a 2013.

Nástrojem, který je možno využívat k řešení daňových nedoplatků resp. zabránění jejich vzniku jsou zajišťovací nástroje. Zajišťovací nástroje by měly sloužit správci daně k tomu, aby byl minimalizován vznik nedoplatků. Primárně má správce daně k dispozici jak institut zajištění dle § 167 a § 168 DŘ, tak možnost využití zástavního práva dle § 170 DŘ. Do doby, než vstoupil v platnost DŘ, byly oba tyto nástroje zajištění upraveny v ZSDP, a to v § 71 (zajištění) a §72 (zástavní právo).

Ve vztahu k využívání institutu zajištění a zástavního práva lze analyzovat jak počet vydaných rozhodnutí v jednotlivých letech, tak výslednou výši zajištěných prostředků. Z analýzy celkového vývoje kumulované výše nedoplatků vyplynulo, že výše nedoplatků v čase roste, z podstaty věci tak lze předpokládat, že správce daně bude více motivovaný využívat nástroje k zajištění. Mělo by tak docházet u obou způsobů zajištění jak k růstu počtu rozhodnutí, tak k růstu výše zajištěných prostředků.

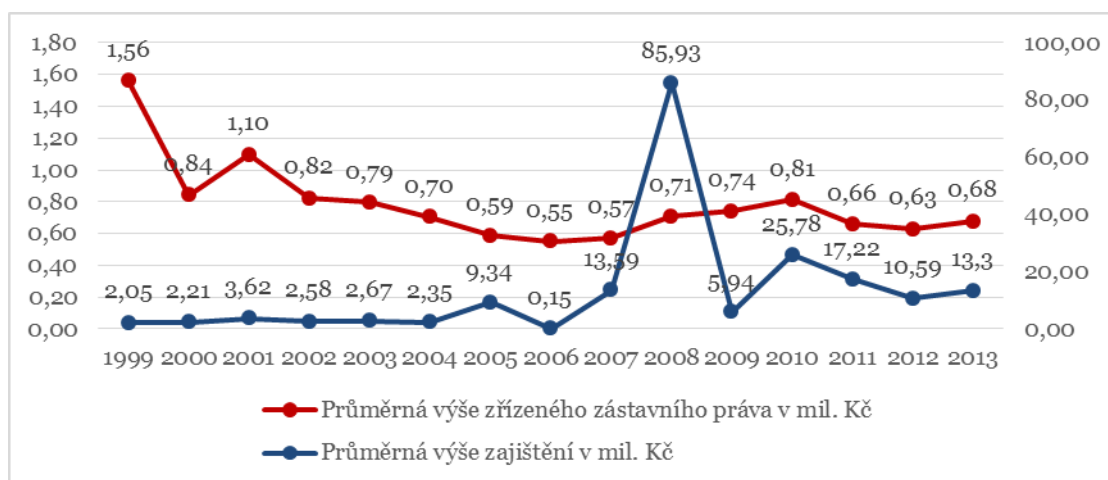
Počet vydaných rozhodnutí o zajištění dle § 167 a § 168 DŘ od roku 1999 až do roku 2009 klesal. Jedinou výjimku představuje rok 2006, kdy byl vydán rekordní počet zajišťovacích příkazů, a to celkem 1940. Nárůst počtu vydaných rozhodnutí o zajištění pak lze sledovat až od roku 2010. V roce 2013 dosáhl počet vydaných rozhodnutí úroveň roku 1999. Výše zajištění v mil. Kč se v jednotlivých letech nepravidelně mění. Nejnižší částka byla zajištěna v roce 2004, a to pouze 282 mil. Kč. Naopak vysoká částka byla zajištěna v roce 2008 (6,187 mld. Kč) a nejvyšší částku od roku 1999 zajistil správce daně v roce 2013, a to celkem 6,188 mld. Kč.

Počet vydaných rozhodnutí o zřízení zástavního práva v období let 1999 až 2009 osciloval kolem úrovně 9 tisíc rozhodnutí za rok. Drobné odchylení přinesl rok 2000, kdy bylo vydáno přes 15 tisíc rozhodnutí. Od roku 2010 pak lze sledovat relativně silný vzestupný trend. Nejvíce rozhodnutí o uvalení zástavního práva ve sledovaném období bylo vydáno v roce 2012. Výše zajištění pomocí zástavního práva měla od roku 1999 až do roku 2006 sestupný trend, kdy v roce 1999 zajistil správce daně prostřednictvím zástavního práva více než 17,5 mld. Kč. V roce 2006 to bylo už jenom 5,016 mld. Kč. Od roku 2007 pak lze identifikovat rostoucí trend a v roce

2013 zajistil správce daně prostřednictvím zástavního práva 9,327 mld. Kč. Oproti roku 1999 však jde o pouze poloviční částku.

Pro účely analýzy je také zajímavé sledovat průměrnou výši zajištění na jedno rozhodnutí, a to jak u zástavního práva, tak u zajištění. Přepočet na průměrnou výši zajištění je sice zjednodušující, ale podává obraz o tom, jak se přibližně mění výše jednoho zajištění, tedy zda správce daně zajišťuje spíše větší počet případů v nižších hodnotách nebo malé množství případů s vysokou zajištěnou hodnotou. Vývoj od roku 1999 do roku 2013 zobrazuje Obrázek 9. U zajištění pomocí zástavního práva dochází v průběhu let k poklesu průměrné hodnoty zajištění z 1,59 mil. Kč v roce 1999 k 0,68 mil. Kč v roce 2013. Nejnižší průměrné zajištěné hodnoty bylo dosaženo v roce 2006 a to ve výši 0,55 mil. Kč. Z daného vyplývá, že se správce daně postupně přechází k využívání zajištění ve více případech, a to i na menší částky.

Obrázek 9: Průměrná výše zajištění a zástavního práva v mil. Kč



Zdroj: autoři, Finanční správa (1999-2013)

Přesně opačný trend se vyskytuje u průměrné výše zajištění dle § 167 a § 168 DR. Zatímco v roce 1999 byla průměrná výše zajištění 2,05 mil. Kč, v roce 2013 činí průměrná výše zajištění 13,3 mil. Kč. Nejvyšší průměrné hodnoty zajištění bylo dosaženo v roce 2008, a to 85,93 mil. Kč. Jednalo se o důsledek toho, že správce daně v daném roce vydal pouze 72 rozhodnutí o zajištění a zároveň zajistil více než 6,1 mld. Kč.

POUŽITÉ ZDROJE

- [1] FINANČNÍ SPRÁVA. *Informace o činnosti Finanční správy 1999-2013*. Praha: MFČR, 1999-2013 [online]. [cit. 15. září 2015]. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/financni-sprava-cr/vyrocnizpravy-a-souvisejici-dokumenty/2013>
- [2] Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.
- [3] Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

AUTOŘI

Ing. Břetislav Andrlík, Ph.D., Ústav účetnictví a daní, Provozně ekonomická fakulta, Mendelova univerzita v Brně, Zemědělská 1, 613 00 Brno, email: bretislav.andrlik@mendelu.cz.

Ing. Filip Kabelka, Ústav účetnictví a daní, Provozně ekonomická fakulta, Mendelova univerzita v Brně, Zemědělská 1, 613 00 Brno, email: 42645@node.mendelu.cz.

AUTHORS

Ing. Břetislav Andrlík, Ph.D., Department of Accounting and Taxes, Faculty of Business and Economics, Mendel University in Brno, Zemědělská 1, 613 00 Brno, email: bretislav.andrlik@mendelu.cz.

Ing. Filip Kabelka, Department of Accounting and Taxes, Faculty of Business and Economics, Mendel University in Brno, Zemědělská 1, 613 00 Brno, email: 42645@node.mendelu.cz.

SPOJENÉ OSOBY A TRANSFEROVÉ CENY V DANÍCH

RELATED PARTIES AND TRANSFER PRICING IN TAXATION

Eva Vincencová

Abstrakt: Příspěvek se zabývá daňovou problematikou převodních cen z pohledu daňového subjektu a z pohledu finanční správy. Pro spojené osoby problém nastavení převodních cen a argumentace jejich správnosti je stále aktuální a velmi významný. Cílem příspěvku je vymezení problematiky převodních cen spojených osob v daních ve vazbě k přístupu české finanční správy v rámci české daňové jurisdikce. Obsahuje doporučení pro systematicky vedenou dokumentaci převodních cen jako cestu k eliminaci rizika dodatečného doměření daně z příjmů včetně penále.

Klíčová slova: Spojené osoby, převodní ceny, transakční metody

Abstract: The contribution deals with the issue of transfer pricing, including the related issues in the context of the Czech tax jurisdiction. The issue of identification and proof of transfer pricing for persons engaged in the group in the Czech Republic is still a current topic. The contribution focuses on the documentation of transfer prices for the purposes of tax control. On the basis of thorough documentation for transfer prices, it is possible to eliminate the risk of an additionally assessed tax. This article identifies the transfer prices in General, from the perspective of the taxpayer and the Financial Administration. In relation to the collection of taxes is a transfer pricing issue which is important for both the taxpayers and as if for the Financial Administration.

Key words: Related parties, transactional methods, transfer pricing

JEL klasifikace: H 25

1 ÚVOD

Finanční správa České republiky (finanční správa) věnuje problematice převodních cen (transferových cen) stále větší pozornost. V rámci kontrolní činnosti vyžaduje doložení správnosti cen obchodních transakcí mezi spojenými osobami. Transferové ceny jsou jedním ze zásadních problémů, které se dotýkají všech společností, které jsou kapitálově či jinak spojené. Mohou to být společnosti tuzemské, nadnárodní korporace, mezi nimiž probíhají různorodé obchodní transakce (pohyb zboží, služeb, restrukturalizace, cenová politika společnosti, úroky z půjček spojených osob, licenční poplatky, nebo refinancování transakcí). Trend ukazuje zvýšenou četnost daňových kontrol zaměřených na převodní ceny. Cílem daňových kontrol převodních cen je zabránit krácení či vyhýbání se dani, ovlivňování daňové povinnosti do zemí s výhodnější daňovou jurisdikcí, vyvolat u daňových subjektů preventivní efekt. Správné stanovení převodních cen, může celé spojené skupině pomoci udržet konkurenční výhodu a naplnit finanční výsledky společnosti. Specifičnost převodních cen se nalézá v rovině daňové i nedaňové.

2 PROBLEMATIKA PŘEVODNÍCH CEN A SPOJENÝCH OSOB

2.1 Kapitálově či jinak spojené osoby

V České republice jsou kapitálově, či jinak spojené osoby definovány v zákoně o daních z příjmů. Zákon o dani z příjmů vymezuje daňové rezidenty v ustanovení § 23 odst. 7, daňové nerezidenty pak v ustanovení § 19 odst. 3 písm. b) a písm. c), který rovněž vymezuje mateřské a dceřiné společnosti.

Mateřskou společností je „obchodní korporace nebo družstvo, která je daňovým rezidentem jiného členského státu Evropské unie než České republiky a po dobu minimálně 12 měsíců se podílí minimálně 10 % podílem na základním kapitálu jiné obchodní korporace. Za **mateřskou společnost se považuje** společnost, která ovládá a řídí jednu nebo více dceřiných společností. Dceřinná společnost je ovládaná a vlastněná buď plně, nebo částečně jinou společností. Z pohledu závislosti lze na mateřskou společnost nahlížet jako na osobu, která je nadřazena vlastněné společnosti a naopak na dceřinou společnost jako na společnost, která je závislá na mateřské společnosti. Rovněž tak lze mateřskou společnost označit

za společnost, která z důvodu majetkového podílu má oprávnění rozhodovat o činnostech a o financích vlastněných společností.

Dceřinou společností je „obchodní korporace nebo družstvo, která je daňovým rezidentem jiného členského státu Evropské unie než České republiky, na jejímž základním kapitálu se po dobu minimálně 12 měsíců podílí minimálně 10 % podílem jiná obchodní korporace“ [20]. V České republice jsou dceřiné společnosti vlastněny a řízeny v převážné většině daňovými rezidenty jiných členských států Evropské unie, popřípadě nerezidenty ze třetích zemí. Podle údajů Českého statistického úřadu dosáhly v roce 2012 podniky pod zahraniční kontrolou v průmyslu (CZ-NACE B až E) celkových tržeb 3 020 mld. Kč, což představovalo 58,9 % celkových tržeb. Přidaná hodnota vytvořená těmito podniky, dosáhla 501 mld. Kč, což je přesně polovina celkového průmyslu [19]. Strategii vlastníků nadnárodních společností v rámci Evropské unie i mimo ni, je prostřednictvím daňového plánování regulovat daňovou povinnost jednotlivých hospodářských jednotek ve státě jejich sídla. Obecně platí, že transakce mezi spřízněnými subjekty by měly probíhat za stejných či podobných podmínek jako v případě transakcí se subjekty nespřízněnými.

Spojenými osobami se tedy rozumí subjekty přímo či nepřímo kapitálově spojené s mírou vlivu alespoň 25 procentního přímého či nepřímého podílu základního kapitálu či hlasovacích práv druhé osoby či osob. Dále jde o osoby, které se podílí ve vedení či kontrole podniku, nebo se jedná o osoby blízké (rodinné podniky, příbuzný v řadě přímé, sourozenec, manžel, registrovaný partner a osoby). Jde o spojené osoby, které vytvořily účelový právní vztah s cílem snížit základ daně z příjmů nebo zvýšit daňovou ztrátu.

Pro daňové účely se dva podniky považují za spojené (spřízněné) v případě, když se jeden z nich účastní přímo nebo nepřímo na vedení, kontrole nebo jmění druhého podniku, nebo jestliže se tytéž osoby účastní přímo nebo nepřímo na vedení, kontrole nebo jmění obou podniků, tzn., že oba podniky jsou pod společnou kontrolou. V roce 2014 nově vznikla povinnost vyplnit samostatnou přílohu k položce oddílu 12 I. Ustanovení se týká situací za zdaňovací období nebo za období, za které se podává daňové přiznání, pokud byly mezi spojenými osobami uskutečněny transakce (viz § 23 odst. 7 písm. a) a b) zákona o dani z příjmů ve znění pozdějších předpisů).

Tabulka 1 Daňové výhody a nevýhody spojených osob

Spojené osoby			
Výhody		Nevýhody	
osvobození dividend a podílů na zisku mezi mateřskými a dceřinými společnostmi	§ 19 odst. 1 písm. ze) bod 1., zákona o dani z příjmů	posuzování daňové účinnosti v zákoně o dani z příjmů u finančních nákladů	§ 25 odst. 1 písm. w), zákona o dani z příjmů
osvobození dividend a podílů na zisku českých společností plynoucích od zahraničních společností	za podmínek definovaných v § 19 odst. 9, zákona o dani z příjmů	posuzování nákladů mateřských společností spojených s držbou dceřiných společností	§ 25 odst. 1, písm. z), zákona o dani z příjmů
osvobození příjmů z prodeje obchodních podílů a akcií mateřskými společnostmi na dceřiných společnostech	§ 19 odst. 1 písm. ze) bod 2. ZDP, zákona o dani z příjmů	zákazu tvorby zákonných opravných položek k pohledávkám	§ 8a, 8b a 8c zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů
osvobození příjmů z prodeje obchodních podílů a akcií českých společností na společnostech ze třetích zemí	§ 19 odst. 1 písm. ze) bod 2. a § 19 odst. 9, zákona o dani z příjmů	Pozn. U daně z přidané hodnoty pro vztahy mezi spojenými osobami nejsou zákonem stanoveny výjimky ani specifické postupy.	

Zdroj: zpracování vlastní dle [20]

Obchodní vztahy mezi spojenými osobami vyžadují specifické posouzení některých cen obchodních situací. Znamená do vynaložení větší daňové péče, než kdyby do vztahů vstupovaly osoby nespojené. K nejčastějším vnitroskupinovým transakcím obvykle patří prodej zboží a dlouhodobého majetku, poskytování licencí, úvěrů, půjček, manažerských a administrativních služeb, nájem výrobního zařízení, nebo nájem nemovitostí. Vzhledem ke skutečnosti, že poskytovatelé ochranných známek, centra sdílených služeb, jsou obvykle rezidenty států s nízkou mírou zdanění, je nastavení převodních cen u těchto subjektů cíleným předmětem daňových kontrol.

2.2 Právní úprava převodních cen

Převodními cenami se rozumí ceny za zboží či služby, sjednané v transakcích mezi spojenými osobami. Pro daňové účely se pojem „převodní ceny“ se používá pro označení cen, za které podnik převádí zboží a nehmotný majetek nebo za které poskytuje služby spojenému podniku. Právní úprava převodních cen je řešena v rovině mezinárodní i české daňové jurisdikce. Za základní právní úpravu převodních cen je možné považovat:

- **Směrnici OECD 90/435/EHS** (Směrnice OECD) o převodních cenách pro nadnárodní podniky a daňové správy (Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations). Směrnice OECD stanoví pět základních metod, které se dělí na tradiční a ziskové. Zpráva EU Joint Transfer Pricing Fóra (EU JTPF), která zahrnuje doporučení k obsahu dokumentace k převodním cenám v rámci EU, byla základem při zpracování metodického pokynu Ministerstva financí D-334. Jelikož měrnice OECD není z pohledu české daňové legislativy závazná, je finanční správou pojmána jako praktický návod pro tvorbu převodních cen v České republice. Od roku 2011 se Směrnice promítá do dále uvedených metodických pokynů ministerstva financí k převodním cenám.
- **Smlouvy o zamezení dvojího zdanění.** V případě, kdy se jedná o transakci s osobou s bydlištěm nebo se sídlem ve státě se kterým je uzavřena smlouva o zamezení dvojího zdanění bude využit čl. 9 Sdružené podniky a případně navazující články SZDZ - čl. 7 Zisky podniků, čl. 10 Dividendy, čl. 11 Úroky a čl. 12 Licenční poplatky.
- **Zákon č. 586/1992 Sb., o dani z příjmů, ve znění pozdějších změn (ZDP),** ust. § 23, odst 7(rezidenti), § 19 odst. 3 písm. b) a písm. c) (nerezidenti), § 38nc (předmět závazného posouzení).
- **Pokyn D - 332** Sdělení Ministerstva financí k uplatňování mezinárodních standardů při zdaňování transakcí mezi sdruženými podniky – převodní ceny (doporučuje rozsah vedené dokumentace k převodním cenám).
- **Pokyn D – 333** Sdělení Ministerstva financí k závaznému posouzení způsobu, jakým byla vytvořena cena sjednávaná mezi spojenými osobami (seznamuje daňové subjekty s nárokem na posouzení transferových cen finanční správou).
- **Pokyn D – 334** Sdělení Ministerstva financí k rozsahu dokumentace způsobu tvorby cen mezi spojenými osobami (pokud je dokumentace k transferovým cenám vedena v souladu s pokyny Ministerstva financí a Směrnicí OECD je pojmána jako důkazní prostředek při prokazování správnosti nastavení transferových cen, pokyn obsahuje minimální požadavky na dokumentaci pro případy, kdy by zpracování plné dokumentace znamenala nepřiměřenou zátěž pro daňového poplatníka).

- **Pokyn Generálního finančního ředitelství D-10** ke službám s nízkou přidanou hodnotou poskytovaným mezi spojenými osobami/sdruženými podniky (týká se případů, kdy daňový subjekt realizuje služby, které nejsou jeho hlavní činností a pak finanční správa respektuje obchodní přírůžku k nákladům v rozpětí 3 až 7 procent).
- Pokyn Generálního finančního ředitelství D-22, který stanovuje jednotný postup při uplatňování některých ustanovení zákona o dani z příjmů (k § 23 odst. 7).
- Pro oblast transferových cen jsou nejdůležitější ustanovení článků číslo 9 (Sdružené podniky), číslo 10 (Dividendy), číslo 11 (Úroky) a článku číslo 12 (Licenční poplatky). V mezinárodním měřítku je problematika převodních cen řešena na úrovni bilaterálních smluv o zamezení dvojího zdanění a ve Směrnici OECD 90/435/EHS (Směrnice OECD) o převodních cenách pro nadnárodní podniky a daňové správy. Směrnice OECD stanoví pět základních metod, které se dělí na tradiční a ziskové. Česká republika má uzavřeny smlouvy o zamezení dvojího zdanění k počátku roku 2016 s více než 85 státy.

3 VÝSLEDKY

3.1 Stanovení převodních cen

Základní premisou korektních převodních cen je, jak převodní ceny správně nastavit. Zkušenosti ukazují, že je problém v rámci uskutečňovaných obchodních transakcí mezi sdruženými podniky držet navzájem si účtované ceny, jako daňově objektivní úroveň tržních cen. Správné nastavení převodních cen hraje významnou roli u holdingových společností, jelikož bývá přitom běžnou praxí, že jednotlivé funkce v rámci produkčního procesu či správy podniku (např. centrální nákup, výroba, financování, poskytování licencí, IT služby, apod.) jsou v holdingu rozděleny mezi jeho členy. Lze říci, že v České republice a rovněž v mezinárodním měřítku východiskem pro sjednocení oceňování transferů mezi spřízněnými podniky tvoří principy a postupy Směrnice OECD za podmínky, že současně uvedené principy a postupy jsou použity v souladu s platnými mezinárodními smlouvami o zamezení dvojího zdanění. Jde o bilaterální smlouvy, které jednotlivé státy mohou mezi sebou uzavírat, nebo je již mají mezi sebou uzavřeny. Smlouvy o zamezení dvojího zdanění snižují riziko možných budoucích sporů mezi daňovými správami a každé daňové jurisdikci zaručují přiměřený daňový základ daně z příjmů. V případě, že platná smlouva o zamezení dvojího

zdanění stanovuje ustanovení, které se odlišuje od ustanovení českého daňového zákona, tak ve smyslu ustanovení Ústavy České republiky se použije ustanovení mezinárodní daňové smlouvy.

Pro stanovení převodních cen je základním mezinárodním standardem „princip tržního odstupu“ (arm's length principle). Princip stanovuje, že ceny sjednané mezi spojenými osobami by měly být nastavené na stejné úrovni, jako v obdobné transakci realizované mezi osobami nespojenými.

Tabulka 2 Tradiční transakční metody

Metoda	Popis	Výhoda	Nevýhoda
Srovnatelná nezávislá cena (CUP)	srovnává cenu účtovanou za majetek či služby poskytované za cenu srovnatelnou za srovnatelných okolností s cenou účtovanou nezávislé transakce	nejlépe se využívá např. u úroků z úvěrů	problém nalézt srovnatelnou transakci nebo výrobek mezi nezávislými podniky
Cena při opětovném prodeji (RPM)	vychází z ceny, za kterou je produkt nakoupený od sdruženého podniku prodán nezávislému podniku; tato cena je snížena o hrubé rozpětí; využití, když podnik od spřízněného podniku nakupuje zboží nebo služby, které pouze prodává nespřízněnému podniku nebo prostředkovatelská činnost	není kladen takový nárok na srovnatelnost produktů jako u metody CUP	databáze správců daně zpravidla neobsahují informace o nákladech na prodané zboží a není možné stanovit hrubé rozpětí
Náklady a přírážky (CPM)	vychází z nákladů, které má dodavatel v řízené transakci na majetek nebo služby poskytované sdruženému podniku; k těmto nákladům je pak přičtena příslušná přírážka závislého dodavatele.	není kladen takový nárok na srovnatelnost produktů jako u CUP, kdy společnost má pouze náklady a výnosy na jednu činnost	databáze správců daně zpravidla neobsahují informace o nákladech

Zdroj: zpracování vlastní dle [12]

„Aplikace principu tržního odstupu je obecně založena na srovnání podmínek řízené transakce s podmínkami transakcí mezi nezávislými podniky. Aby taková srovnání byla užitečná, musí být ekonomicky relevantní charakteristiky srovnávaných situací dostatečně srovnatelné. Být srovnatelný znamená, že žádný z rozdílů (pokud nějaké existují) mezi srovnávanými situacemi by nemohl závažně ovlivnit podmínku, která je v metodologii prověřována (např. cenu nebo rozpětí), nebo že mohou být učiněny přiměřené přesné úpravy, aby byly vyloučeny dopady takových rozdílů. Při určování stupně srovnatelnosti, včetně toho, jaké úpravy jsou nezbytné pro její

vytvoření, je třeba pochopit, jak nezávislé společnosti vyhodnocují potenciální transakce“[20].

V rámci srovnávací analýzy pro srovnatelnost transakcí brát v úvahu pět hlavních faktorů, které určují:

- Vlastnosti hmotného majetku a zboží majetku a služeb. Posoudit kvalitu hmotného majetku, objem nabídky na trhu, dostupnost na trhu, spolehlivost. U nehmotného majetku uvážit povahu transakce (např. jde o poskytnutí licence či její prodej), předpokládané zisky, délku a stupeň ochrany, typ majetku (patent, obchodní známka, know-how). U poskytovaných služeb je třeba uvážit jejich povahu a rozsah.
- Využití aktiv, vykonávané funkce, míra rizika (funkční analýza).
- Smluvní podmínky, podle nichž lze zjistit, jak mají být rozděleny zodpovědnosti a rizika či přínosy z prováděných transakcí
- Ekonomické okolnosti, mezi které například patří geografické umístění, velikost trhu, kupní síla, konkurence, substituty, pracovní síla, efektivnost, atd.
- Podnikatelské strategie – nové trhy, zavedení nové výrobky na trhu.

Srovnávací analýza posuzování převodních cen obsahuje posouzení transakcí a určení rozmezí převodních cen. V případě transakcí se posuzuje, zda deklarovaná transakce skutečně proběhla, zda úzce nesouvisí s jinou transakcí, porovnání zisků a ztrát v rámci celé skupiny spojených podniků atp. V případě určení rozmezí převodních cen jsou aplikována určitá cenová rozpětí, v jejichž rámci se mohou ceny za srovnatelné výrobky či služby pohybovat. Důvodem je skutečnost, že převodní ceny nejsou stanoveny v absolutních číslech. Cenové rozpětí převodních cen se zpravidla uvádí v určitém procentu, které by v dokumentaci k převodním cenám by mělo být uvedeno.

Podle principu tržního odstupu pro stanovení převodní ceny se použijí tradiční transakční metody nebo transakční ziskové metody. Přitom jsou preferovány tradiční metody vzhledem k jejich jednoduššímu použití. Na základě Směrnice OECD a její transpozice do českého práva pro stanovení transferové ceny jsou užívány tradiční transakční metody a metody ziskové. Ziskové metody jsou dvě (Transactional Net Margin Method a Profit Split) a vyjadřují celkový zisk z provozní činnosti vůči tržbám. Použití ziskových transakčních metod je složitější, protože na rozdíl od tradičních metod srovnávaným faktorem není cena transakce, ale zisk skupiny podniků. Metoda

Transactional Net Margin Method (TNMM) porovnává ziskovost, rentabilitu k nákladům a k prodeji. Uvedená metoda souvisí s řízenou transakcí, s finančními ukazateli souvisejícími se srovnatelnou nezávislou transakcí. Výhodou metody TNMM je, že není nutné rozebírat ceny od obou stran zúčastněných na obchodní transakci. Dále je to metoda rozdělení zisku (Profit Split), která zachycuje zisky, které plynou z řízených transakcí. Metoda rozdělení zisku se využívá zejména ve výrobě hi-tech produktů s mnoha rozličnými vstupy a užitím výsledků výzkumu a vývoje. V případě, že převodní ceny nereflektují tržní sílu, nebo princip tržního odstupu, mohou být daňové povinnosti sdružených podniků a daňové výnosy zkresleny.

Pro výpočet převodní ceny u vynaložených nákladů (například náklady na mzdy zaměstnanců, náklady na sociální pojištění, služby externích konzultantů, fixní a variabilní náklady je nutné připočítat smluvní ziskovou přírážku, která musí dodržovat princip tržního odstupu (dle Směrnice OECD a metodických pokynů Ministerstva financí ČR). Náklady včetně ziskové přírážky by měly být přeneseny na všechny uživatele služby, ale prakticky je nemožné spravedlivě rozúčtovat jednotlivým členům skupiny. Lze vyúčtovat pouze sdílené náklady, které mají přímý vztah ke konkrétní službě, proto jsou tyto sdílené náklady rozpočítávány jednotlivým účastníkům pomocí takzvaných "alokačních klíčů". Správné nastavení alokačního klíče se provádí s ohledem na každého člena skupiny spojené osoby.

Příklady alokačních klíčů:

$$\text{alokační klíč faktoru prodeje} = \frac{\text{výnosy konkrétní společnosti}}{\text{výnosy celé skupiny}}$$

$$\text{alokační klíč faktoru zaměstnanců} = \frac{\text{počet zaměstnanců konkrétní společnosti}}{\text{počet zaměstnanců celé skupiny}}$$

Jako základna pro výpočet alokačního klíče jsou většinou společností aplikovány níže uvedené factory:

- faktor prodeje (obvykle se vypočítá za pomoci obratu společnosti ve vazbě na celou skupinu),
- faktor zaměstnanců (obvykle se vypočítá za pomoci počtu zaměstnanců společnosti ve vazbě na celou skupinu, spojenou osobu),

- licenční poplatky (jejich výše se odvíjí ze smluvních podmínek, nejčastěji z obrátu společnosti, nebo v případě programu od počtu uživatelů).

V případě nejistoty správnosti převodní ceny dle ustanovení § 38nc ZDP „*má daňový subjekt právo požádat místně příslušný úřad finanční správy o závazné posouzení způsobu, zda vyjádření transferové ceny mezi spojenými osobami je v souladu s principem tržního postupu*“ [22].

Nevýhodou žádosti o závazné posouzení převodní ceny, je poměrně vysoký administrativní poplatek za žádost, cena dokumentace pro žádost a dále dlouhá čekací doba. Finanční správa nemá stanoven závazný termín, dokdy musí na žádost o závazné posouzení odpovědět. V této souvislosti lze uvést, že zatímco jednostranné předběžné cenové dohody Advance Pricing Agreement (APA) poskytují poplatníkovi jistotu ve vztahu ke správě daní v rámci ČR, dvoustranné či dokonce vícestranné APA představují nástroj daňové jistoty v mezinárodním měřítku.

3.2 Přístupy finanční správy k převodním cenám

Finanční správa ČR usiluje o eliminaci praktik nesprávného nastavení převodních cen spojených osob a následného krácení daňové povinnosti. Primárním cílem konkrétních kontrolních akcí cen zaměřených na spojené osoby je prověření správnosti nastavení převodních cen transakcí, zamezení daňovým únikům a praktikám agresivního daňového plánování (probíhají sice na určitém právním základu, ale mimo záměr ustanovení zákona, se kterým je zákonodárce přijal). Agresivní plánování představuje pro inkaso daní závažný problém, protože vede ke snížení inkasa daňových příjmů veřejných rozpočtů jednotlivých zemí. Praktiky a scénáře agresivního daňového plánování jsou českou daňovou správou analyzovány a ve vhodných případech aplikovány v českém daňovém prostředí. Od roku 2014 je zavedená povinná příloha daňového přiznání daně z příjmů právnických osob (DPPO). Dle finanční správy stoupla za zdaňovací období 2014 oproti roku 2013 u subjektů podávajících povinnou přílohu DPPO daň z příjmů o více než 8% a vykazovaná daňová ztráta se snížila o 35%.

Česká finanční správa se připojila k projektu Výboru OECD pro fiskální záležitosti k boji proti agresivnímu daňovému plánování. Například se jedná o následující praktiky:

- vytváření umělých struktur a vztahů, jejichž účelem je snížení základu daně nebo zvýšení daňové ztráty či získání jiné daňové výhody,

- uplatnění dvojích odpočtů určitých ve dvou či více různých zemích u určitých položek vztahujících se ke stejným smluvním povinnostem,
- detekce případů, kdy dochází k odpočtu úroků v jedné zemi, avšak nikoliv k odpovídajícímu zahrnutí do zdanitelného příjmu ve druhé zemi, to znamená, že se jedná o případ dvojího nezdanění příjmů,
- situace, kdy příjem není zdaněn ve státě zdroje, protože je převeden do státu rezidentury společnosti, ve které je tento příjem od daně z příjmů osvobozen, anebo je zde nízké daňové zatížení,
- agresivní daňové plánování prostřednictvím generátorů zahraničních daňových zápočtů.

Ve smyslu zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky byl zřízen v roce 2012 specializovaný finanční úřad (SFÚ), který se *zaměřuje na správu největších a fiskálně nejvýznamnějších českých společností s ročním obrátem nad 2 miliardy korun, dále bank, pojišťoven a dalších finančních institucí. Menší spojené obchodní společnosti kontrolují regionální úřady Finanční správy.*

Tabulka: 3 Daňové kontroly převodních cen

Rok	Počet kontrol	Doměřená daň	Zvýšení základu daně vč. snížení ztrát
2016 1/4		500 000 000	
2015	800	446 183 957	2 822 435 593
2014		59 402 410	503 833 906
2013		71 759 104	467 654 332
2015	90*	50 000 000	

* tato šetření prokázala vazbu na daňové ráje

Zdroj: zpracování vlastní dle údajů Finanční správy ČR

Vyplyne li z vyhledávací činnosti finanční správy poznatek, že u spojené osoby existuje reálné riziko nesprávných převodních cen, či riziko zkrácení daně, je dán podnět k daňové kontrole konkrétní společnosti. K vyhledávání rizikových společností finanční správa využívá evropskou databázi AMADEUS. Test k odhalení těchto nežádoucích praktik je zařazen mezi standardní metodické postupy používané při daňové kontrole. Průběh daňové kontroly je upraven zákonem č. 208/2008 Sb., daňový řád (daňový řád)

ve znění pozdějších změn. Procesní postup daňové kontroly je upraven v § 85 daňového řádu a v následujících. Dle § 85 odst. 1 „*Předmětem daňové kontroly jsou daňové povinnosti, tvrzení daňového subjektu nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně vztahující se k jednomu daňovému řízení*“ [24].

Při daňové kontrole zaměřené na převodní ceny finanční správa primárně zjišťuje, které subjekty ve vztahu kontrolované společnosti lze považovat za spojené osoby. Poté se zaměří na kontrolu vnitroskupinových vztahů společnosti. Při této daňové kontrole finanční správa prověřuje zejména:

- společnosti, které jsou dlouhodobě ve ztrátě,
- zda jde o spojené osoby,
- restrukturalizace společnosti,
- kde je místo skutečného vedení společnosti?
- kdo je skutečným vlastníkem příjmů?
- zda se deklarovaná transakce uskutečnila,
- rozdělení funkcí a rizik v rámci společnosti,
- přiměřenost výše plateb za manažerské služby, licenčních poplatků, obvyklost výše úrokových sazeb půjček,
- použité metody a samotné nastavení převodních cen,
- zda know-how či ochranná známka byla využívána,
- zda licenční poplatky byly podrobeny srážkové dani (§ 36 ZDP).

Podrobně se prověřují soubory společností zahrnutých do srovnávací analýzy z pohledu nezávislosti, tak z hlediska jejich aktivit a předmětu činnosti. Jestliže existuje vnitřní srovnatelná cena (např. stejný produkt byl dodán i nespojené osobě), srovnává finanční správa tuto cenu s cenou fakturovanou do spojené skupiny.

Finanční správa, aby eliminovala nepřesnosti ve výpočtu nákladových cen spojených osob při daňové kontrole, podrobuje důkladné analýze používané alokační klíče. V této souvislosti obvykle finanční správa po daňovém subjektu vyžaduje předložení vyúčtování převodních cen a podklady o rozúčtování nákladů poskytovaných činnostmi pro konkrétní subjekty ve spojené skupině. Jestliže vnitřní i vnější (tržní) srovnatelná cena chybí, finanční správa zkoumá, zda ziskovost poplatníka při vnitroskupinových

transakcích je srovnatelná s nezávislými společnostmi působícími v daném odboru. Když je při daňové kontrole zjištěn rozdíl převodních cen (ceny mezi spojenými osobami se odchyľují od cen tržních), má právo finanční správa upravit základ daně z příjmů. Vzniklý doměrek na dani z příjmů může být doměřen ze zjištěného rozdílu včetně sankcí (úrok z prodlení a penále), což by případně mohlo ohrozit další existenci daňového subjektu. Dá se říci, že roste počet neuzavřených daňových kontrol a rovněž rostou sankce při doměření na dani z příjmů. Prevencí proti doměření daně je dodržovat platné předpisy, stálý monitoring oblasti převodních cen, modernizace IT společnosti (možnost rychleji analyzovat finanční výsledky), přizpůsobovat se aktuálním změnám legislativy, řídit daňová rizika převodních cen (nastavit související procesy) a v případě pochybností využívat institutu tzv. "závazného posouzení převodních cen".

4 DISKUSE A ZÁVĚRY

Převodní ceny se v české daňové jurisdikci řeší pouze v obecné rovině, a to v ustanovení § 23 odst. 7 ZDP. Bez bližšího návodu se zde stanovuje „liši-li se ceny sjednané mezi spojenými osobami od cen, které by byly sjednány mezi nezávislými osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek, a není-li tento rozdíl uspokojivě doložen, upraví správce daně základ daně poplatníka o zjištěný rozdíl". Pro stanovení převodní ceny a dodržování tržních cen v obchodních vztazích mezi spojenými osobami platí základní princip, a to princip tržního odstupu.

Tabulka: 4 Rizika z neprokázání převodních cen

Indikátory rizika převodních cen	špatně stanovené transferové ceny transakcí
	neexistující dokumentace k převodním cenám
	informace o cenové politice společnosti není známa
	společnost dlouhodobě vykazuje ztrátu
	transakce se spojeným podnikem ve skupině jsou ztrátové
	realizace obchodních transakcí se společnostmi z daňových rájů
	sjednané převodní ceny transakcí mezi spojenými osobami se liší od cen obvyklých
	u existujících půjček je vykazovaná nepřiměřená úroková míra
	pro účetnictví společnosti a manažerské účetnictví platí odlišná pravidla
účetování o jednorázové cenové úpravě ke konci účetního období	
Doměření daně	například při poskytování služeb s nejasnou podstatou
	riziko v případě licenčních poplatků, nepřiměřeně vysoké platby za manažerské služby, a neobvyklé úrokové sazby

Penále z doměřené daně	z této doměřené daně vznikne daňovému subjektu povinnost uhradit penále ve výši 20 %, je-li daň zvyšována, nebo je-li snižován daňový odpočet, 1 %, je-li snižována daňová ztráta (§ 251 zákona č. 280/2009 Sb., Daňový řád)
Úroky z prodlení	daňový subjekt má povinnost zaplatit úroky z prodlení; výše úroku z prodlení odpovídá roční výši repo sazby stanovené Českou národní bankou, zvýšené o výši procentních bodů, platných pro první den příslušného kalendářního pololetí; úrok z prodlení se uplatní nejdéle za 5 let prodlení (§ 252 zákona č. 280/2009 Sb., Daňový řád)

Zdroj: vlastní

V České republice na rozdíl od okolních států (například Polsko, Slovensko, Německo) vedení dokumentace k převodním cenám není povinné, pouze doporučené, ale „*Daňový subjekt prokazuje všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v řádném daňovém tvrzení.*“ [23, §92, odst.3, 4]. V případě, že dokumentace k převodním cenám je vedená v souladu platnými principy, tak v průběhu daňové kontroly je finanční správou akceptována jako důkazní prostředek. Obsah dokumentace převodních společností:

- zpracována v souladu s platnými metodickými pokyny Ministerstva financí (resp. Směrnicí OECD, tzv. „*Masterfile*“),
- obecný popis podnikatelské činnosti spojené osoby, vykonávaných funkcí včetně nesených rizik,
- srovnávací analýzu,
- evidenci, jakých transakcí se kontrolovaná společnost účastnila,
- obecný popis spojených osob zúčastněných v obchodních vztazích, kdo byl odběratel jeho výrobků či služeb a kdo byl dodavatel výrobků a služeb
- poměr výrobků či služeb byl kontrolovaným subjektem poskytován v rámci skupiny a naopak,
- záznam, jakých řízených transakcí se kontrolovaný daňový subjekt účastnil jak z pozice odběratele, tak z pozice dodavatele (tok transakcí, průběh fakturace, rozsah transakcí),
- informaci o společnosti, která byla pro posouzení správného nastavení transferových cen testována,
- záznam o výběru srovnatelných společností, které vykonávaly podobné funkce za podobných podmínek v kontrolovaném období,

- porovnání ziskové přírážky nezávislých společností, tj. ověřil si, že jemu vyúčtované služby, resp. zisková přírážka spadají do mezikvartilového rozpětí přírážek dosahovaných srovnatelnými společnostmi,
- záznam, v jakém období (od – do) byla dokumentace zpracována.

V případě, že kontrolované společnosti dokumentace k převodním cenám chybí, vystavují se riziku neprokázání správnosti převodních cen. Týká se to případů, kdy cena účtovaná nezávislým subjektům se liší od cen účtovaných pro spojenou skupinu. Poplatník je povinen vyplnit v relativně krátkém čase detailní dotazník s více než 50 otázkami. Obsah dotazníku se tématicky z větší části překrývá s oblastmi, jež definuje již zmíněný pokyn D-334. Pokud je součástí dokumentace znalecký posudek (viz § 93, odst. 1 daňového řádu, judikatury Ústavního soudu ČR a Nejvyššího správního soudu ČR), je finanční správa povinna se s existencí důkazního prostředku v rámci daňového řízení vypořádat. Daňový subjekt, nemůže být doměřen okamžitě (viz judikatura Nejvyššího správního soudu). Nejdříve má Finanční správa za povinnost daňový subjekt vyzvat, aby doložil, vysvětlil a kvantifikoval zjištěné rozdíly převodních cen. Když finanční správa detekuje rozdíly cen ve skupině, obvykle se nespokojuje pouze s ústním vysvětlením a daňový subjekt má v podstatě dvě možnosti. Buď uznat výsledky nálezu kontroly, nebo nález zpochybnit a doložit dokumentaci cen vlastní. Při daňové kontrole převodních cen leží důkazní břemeno na poplatníkovi, který musí předložit prokázat, že ceny sjednané mezi spřízněnými osobami jsou v souladu s principem tržního odstupu. Rizikem uvedeného postupu je finanční náročnost a určitá míra nejistoty přijatelného výsledku. Pokud poplatník předloží dokumentaci, přechází důkazní břemeno na finanční správu. Předloženou dokumentaci může rozporovat prostředky stejné právní váhy, tedy obdobnou analýzou, dokumentací či znaleckým posudkem a především musí přesně doložit, v čem se uvedené ceny dle jejího názoru liší od cen obvyklých. Daňový poplatník musí prokázat rozporované důkazní břemeno. V opačném případě je finanční správa oprávněna dlužnou daň doměřit, eventuálně dlužnou daň vymáhat daňovou exekucí ve smyslu daňového řádu. Případné doměrky daně z příjmů jsou pak, zejména u větších společností významné.

Z provedených daňových kontrol vyplývá, že u kontrolovaných subjektů dochází k úpravám vykazované daňové ztráty, dále k poměrně významným doměrkům daňové povinnosti. Na základě toho lze předpokládat, že kontrolní

akce SFú zaměřené do oblasti transferových cen si nadále udrží současný trend. S ohledem na výši doměrků na dani z příjmů za rok 2015 v oblasti transferových cen, je možné říci, že připravenost podnikatelských subjektů na kontrolu transferových stále není optimální. Uvedená situace nahrává snadnějšímu odhalení nesprávného postupu při stanovení cen transakcí probíhajících mezi spojenými osobami a následně vede ke vzniku daňových doměrků na dani z příjmů. Systematicky a kvalitně zpracovaná dokumentace transferových cen a transakcí mezi spojenými osobami se daňovým subjektům, přes časovou náročnost a administrativní náklady výrazně snižuje riziko doměření daní. V současnosti je správa daní spojených nadnárodních podniků záležitostí komunikace mezi finanční správou a daňovým poplatníkem, ale také na mezinárodní úrovni mezi daňovými správami navzájem. Problematika převodních cen u osob podnikajících ve skupině je velmi rozsáhlá. Hlubší rozbor jednotlivých situací přesahuje rámec tohoto článku.

AFILACE

Článek je výstupem z výzkumného projektu Zdanění rodinného podnikání IGA_AS_01_08/2.

POUŽITÉ ZDROJE

- [1] SCHWARTZMANN, M. Až sedm miliard ročně. Byznys center sdílených služeb v Česku dál roste. E15.cz [online]. 2. 9. 2015 [přístup 2016-04-14]. Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/byznys/obchod-a-sluzby/az-sedm-miliard-rocne-byznys-center-sdilenych-sluzeb-v-cesku-dal-roste-1223722>
- [2] BDO [online]. Česká republika 2013. [přístup 2016-06-18]. Dostupné z: <http://www.bdo.cz/legislativa-a-ostatni-predpisy-1/aktualni-zneni-smernice-oecd-o-prevodnich-cenach>
- [3] CzechInvest: Agentura pro podporu podnikání a investic [online]. Praha. [přístup 2016-05-31]. Dostupné z: <http://www.czechinvest.org/klastry>
- [4] Finanční zpravodaj [online]. Sagit, Ostrava. [přístup 016-05-23]. Dostupné z: <http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=fz99046>

- [5] Komora daňových poradců ČR. Akční plán BEPS schválili ministři financí G20. [online]. Brno: [přístup 2016-06-12]. Dostupné z: <https://www.kdpcr.cz/informace/aktuality/danove-novinky/akcni-plan-beps-schvalili-ministri-financi-g20>.
- [6] Komora daňových poradců ČR. Evropská komise představila balíček proti vyhýbání se daňovým povinnostem. [online]. Brno: [cit. 2016-06-12]. Dostupné z: <https://www.kdpcr.cz/informace/aktuality/danove-70/86-novinky/evropska-komise-predstavila-balicek-proti-vyhybani-se-danovym-povinnostem>. [cit. 2016-03-27].
- [7] Ministerstvo financí České republiky. (2016c). Česko se připojilo k dohodě proti zneužívání převodních cen u nadnárodních společností. [online]. Praha. [přístup 2016-06-12]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2016/cesko-se-pripojilo-k-dohode-proti-zneuzi-23817>.
- [8] Ministerstvo financí České republiky. (2016d). Daňová Kobra zachránila doposud státnímu rozpočtu ČR 4,1 miliardy korun. [online]. Praha. [přístup 2016-06-13]. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/pro-media/danova-kobra/danova-kobra-zachranila-doposud-statnimu-rozpocetu-CR-pres-4-miliardy-korun-7084>.
- [9] Ministerstvo financí České republiky. (2016e). Kontrolní hlášení: aktuální statistiky z prvního podávání. [online]. Praha: [přístup 2016-03-27]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2016/kontrolni-hlaseni-aktualni-statistiky-z-24353>.
- [10] Ministerstvo financí České republiky. (2016a). ČR podpořila opatření proti vyhýbání se daňovým povinnostem. [online]. Praha: [přístup 2016-05-22]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/rada-eu-ecofin/vysledky-ze-zasedani-rady-ecofin/2016/cr-podporila-opatreni-proti-vyhybani-se-24288>. [přístup 2016-05-22].
- [11] Ministerstvo financí České republiky. (2016b). Přehled platných smluv. [online]. Praha: [přístup 2016-03-26]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/dvoji-zdaneni/prehled-platnych-smluv>.
- [12] OECD. Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations. 2010, s. 31-32. vyd. ISBN 978-92-64-09033.

- [13] Pokyn Gff-10 ke službám s nízkou přidanou hodnotou poskytovaným mezi spojenými osobami/sdruženými podniky. [online]. Praha: [přístup 2016-05-10]. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-zakony/PokynGFR-D-10.pdf>
- [14] Pokyn D - 332 Sdělení Ministerstva financí k uplatňování mezinárodních standardů při zdaňování transakcí mezi sdruženými podniky – převodní ceny. [online] Praha: [přístup 2016-05-10]. Dostupné z: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-zakony/Pokyn_D-332.
- [15] Pokyn D – 333 Sdělení Ministerstva financí k závaznému posouzení způsobu, jakým byla vytvořena cena sjednávaná mezi spojenými osobami. [online]. Praha: [přístup 2016-05-10]. Dostupné z: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/ms-prime-dane/Pokyn_D-333.pdf
- [16] Pokyn D – 334: Sdělení Ministerstva financí k rozsahu dokumentace způsobu tvorby cen mezi spojenými osobami [online]. Praha: [přístup 2016-05-10]. Dostupné z: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/ms-prime-dane/Pokyn_D-334.pdf
- [17] Přehled platných smluv. Ministerstvo financí České republiky [online]. Praha: [přístup 2016-05-10]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/dvoji-zdaneni/prehled-platnych-smluv>
- [18] Převodní ceny, zdaňování nadnárodních společností. Finanční správa [online]. [přístup 2016-02-14]. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/cs/mezinarodni-spoluprace/mezinarodni-zdanovani-prime-dane/prevodni-ceny-zdanovani-nadnarodnich-spolecnosti>
- [19] SOBOTKOVÁ, V. a SOLILOVÁ, V. Dokumentace k převodním cenám v Evropské unii a České republice. In. Daně a právo č. 10/2010, s. 25.
- [20] Přehled srovnatelnosti a ziskových metod. Finanční správa [online]. Praha: [přístup 2016-02-14]. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/msprimdane/>
- [21] Zákon č. 1/199 Sb., Ústava České republiky, čl. 10, ve znění pozdějších předpisů

- [22] Zákon č. 586/1992 Sb., o Daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů
- [23] Zákon č. 280/2009 Sb., Daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
- [24] Zákon č. 593/1992 Sb., o Rezervách pro zjištění daně z příjmů, ve znění pozdějších předpisů
- [25] Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

AUTOR

Ing. Eva Vincencová, Ph.D., Katedra účetnictví a daní, AKADEMIE STING, o.p.s., Stromovka 1, 637 00 Brno, Česká republika, e-mail: vincencova@post.sting.cz

AUTHOR

Ing. Eva Vincencová, Ph.D., Department of Accounting and Taxes, STING ACADEMY, Stromovka 1, 637 00 Brno, Czech Republic, e-mail: vincencova@post.sting.cz

ACTA STING

Published / Vydává: STING ACADEMY
AKADEMIE STING, o.p.s.

Address / Adresa: **Stromovka 1, 637 00 Brno**
Czech Republic
+420 541 221 801
<http://www.sting.cz>

Number / Číslo: 3/2016

Date of publication / Datum vydání: 31th October 2016
31. října 2016

Executive Editor / Výkonný redaktor: Ing. Eva Vincencová, Ph.D.

Evidence number / Evidenční číslo: MK ČR E 20461

ISSN (online): 1805-6873