

Efektivita výkonu finančnej správy

Efficiency of tax administration

Denisa IHNATIŠINOVÁ

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá hodnotením efektívnosti finančnej správy na Slovensku za obdobie rokov 2008 až 2018 prostredníctvom sledovania efektivity finančnej správy v oblasti výberu daní a cla, administratívnej náročnosti správy daní a vývoja v oblasti daňových kontrol. Poslaním finančnej správy je zabezpečiť výber daňových príjmov tak, ako je stanovené v zákone o štátnom rozpočte a čo najefektívnejším spôsobom. Na dosiahnutí týchto cieľov sa podieľajú všetci zamestnanci finančnej správy, a preto hodnotenie efektívnosti finančnej správy je prioritne orientované z hľadiska pracovného výkonu zamestnanca finančnej správy.

Kľúčové slová

finančná správa, efektívnosť, daň, kontrola

Abstract

The paper deals with the evaluation of the effectiveness of the tax administration in Slovakia for the years 2008 to 2018 by monitoring the effectiveness of the tax administration in the area of tax and customs collection, the administrative burden of tax administration and the development of tax audits. The mission of the tax administration is to ensure the collection of tax revenues as set out in the State Budget Act in the most effective way. All tax administration employees are involved in achieving these goals, and therefore the evaluation of the effectiveness of the tax administration is prioritized in terms of the performance of the tax administration employee.

Key words

tax administration, effectiveness, tax, audit

JEL Classification

H20

Úvod

Výkon finančnej, resp. daňovej a colnej správy závisí od prostredia, v ktorom sa spravuje daňový a colný systém. Krajiny sa líšia politickým a legislatívnym prostredím, kultúrou a inštitucionálnym zabezpečením správy daní a ciel. Daňovú správu vo väčšine krajín vykonávajú daňové orgány a inštitúcie, ktoré spravujú všetky dane v daňovej sústave, t. j. priame aj nepriame dane. Medzi spoločné črty daňovej správy viacerých krajín patrí, že daňové orgány začínajú vykonávať aj činnosti nesúvisiace s daňami, ako napr. clo, sociálne poistenie. Tento trend odráža racionalizáciu daňovej a odvodovej správy, ako aj zvýšenie využívania daňového systému s cieľom zabezpečiť sociálne oblasti. Pre daňové správy to predstavuje značnú výzvu v zmysle realizovania daňovo-odvodovej reformy so zameraním sa na zmenu správy daní a odvodov v smere ich zjednotenia a zjednodušenia výberu.

Prioritnou úlohou finančnej správy (ďalej len „FS“) je zabezpečovanie plnenia príjmovej časti štátneho rozpočtu a rozpočtu EÚ. Kľúčovou úlohou finančnej správy je tak efektívnym výberom daňových a colných príjmov naplňovať zákonom stanovenú výšku príjmov, monitorovať plnenie príjmov a prijímať opatrenia na dosiahnutie ich plnenia. Na dosiahnutie strategických cieľov FS, ktoré boli stanovené na obdobie 2014 až 2020 [7], je nevyhnutné zefektívňovať správu daní a cla. V tejto súvislosti Finančné riaditeľstvo SR realizuje projekt s názvom Zefektívnenie správy daní a cla, ktorého cieľom je zjednodušenie, zefektívnenie a modernizovanie kľúčových procesov finančnej správy a zvyšovanie kvality služieb poskytovaných klientom finančnej správy so zámerom zvýšiť efektívnosť správy daní a cla.

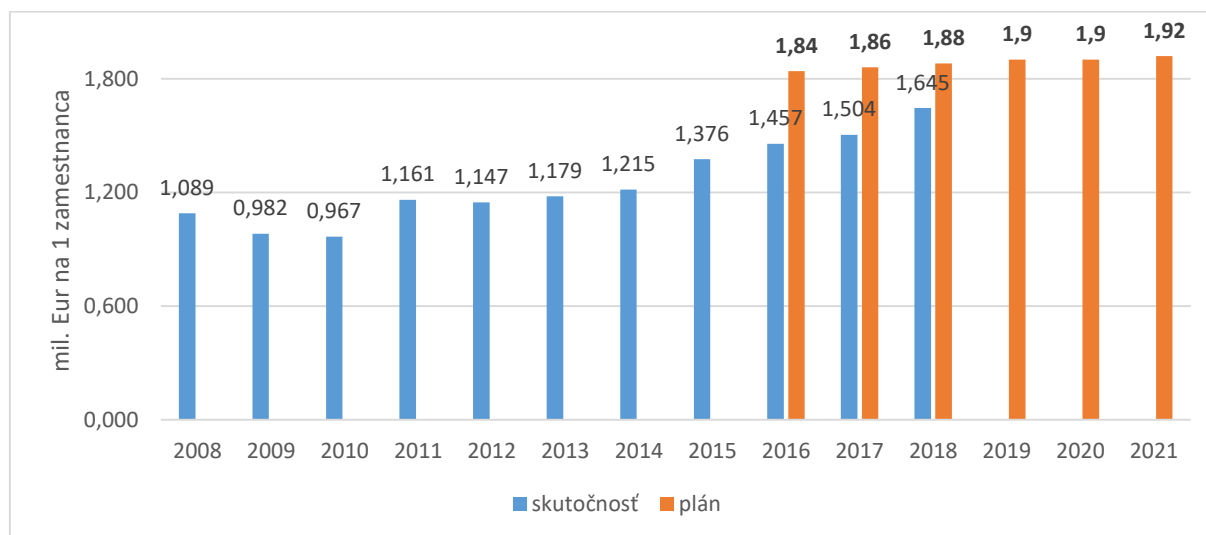
V oblasti zvyšovania efektivity výkony finančnej správy je cieľom optimalizovať interné procesy finančnej správy, zefektívniť výkon agend finančnej správy a dosiahnuť zlepšenie výkonov a výsledkov finančnej správy, ktoré budú pravidelne monitorované a hodnotené. Na hodnotenie predmetnej oblasti je možné použiť niekoľko ukazovateľov, medzi ktoré patrí tzv. prevádzková efektívnosť, nákladová efektívnosť a index nákladov na výber dane, počet obyvateľov alebo pracovná sila alebo počet podnikateľov na zamestnanca FS.

MF SR stanovilo cieľ v oblasti výberu daní a cla: Zvyšovať efektívnosť finančnej správy, t. j. zvyšovať podiel hrubého výnosu daní¹, cla a ostatných príjmov na 1 zamestnanca finančnej správy. Na rok 2019 je plán dosiahnuť efektívnosť FS na úrovni 1,9 mil. Eur na jedného

¹ Hrubý výnos daní predstavuje dane vybrané daňovými úradmi znížené o zrealizované vrátenie nadmerných odpočtov DPH a cla a dane vybrané colnými úradmi. V hrubom výnose daní sú zahrnuté aj výnosy podielovej dane, ako aj výnosy určené na verejnoprospešný účel, ktoré sú v konečnom dôsledku predmetom prevodu.

zamestnanca FS. Poslaním finančnej správy je zabezpečiť výber daňových príjmov tak ako je stanovené v zákone o štátnom rozpočte, čo najefektívnejším spôsobom. Na dosiahnutí tohto cieľa sa podieľajú všetci zamestnanci finančnej správy, a preto nasledovné hodnotenie efektívnosti FS je orientované z hľadiska zamestnanca FS.

Graf 1: Efektivita finančnej správy z pohľadu výberu daní a cla



Zdroj: vlastné spracovanie podľa Výročných správ FR SR, DR SR a CR SR za roky 2008 až 2018

Z grafu 1 vyplýva, že podiel hrubého výnosu z daní a cla na 1 zamestnanca finančnej správy má každoročne rastúcu tendenciu od roku 2012 po rok 2018, pričom cieľ MF v oblasti efektívneho výberu daní a cla sa nedosahuje. Napriek tomu sa plánuje na ďalšie obdobie rokov 2019 až 2021 rast efektivity finančnej správy, ktorý je možno označiť za príliš optimistický. Obdobie po roku 2008 bolo obdobie negatívneho naplnenia ukazovateľa, ktoré súvisí s vysokým medziročným poklesom výberu daní finančnou správou pri redukovanom počte zamestnancov. V rokoch 2009 a 2010 sa napriek zvýšenej snahe finančnej správy v oblasti výberu daní, kontrolnej a exekučnej činnosti a na druhej strane stabilnej personálnej politiky, nedosahuje plnenie cieľa na požadovanú úroveň z dôvodu nepriaznivej ekonomickej situácie v Slovenskom hospodárstve.

Od roku 2012, od kedy dochádza k pozitívnemu rastu efektivity FS, dochádza zároveň aj k optimalizácii systému riadenia a organizovania finančnej správy ako aj k optimalizácii konkrétnych procesov a to realizáciou reformy daňovej a colnej správy. Prvá fáza reformy spočívala v zlúčení daňovej a colnej správy a vo vytvorení nového systému riadenia a organizovania výberu štátnych príjmov prostredníctvom tzv. Finančnej správy SR. Postupne

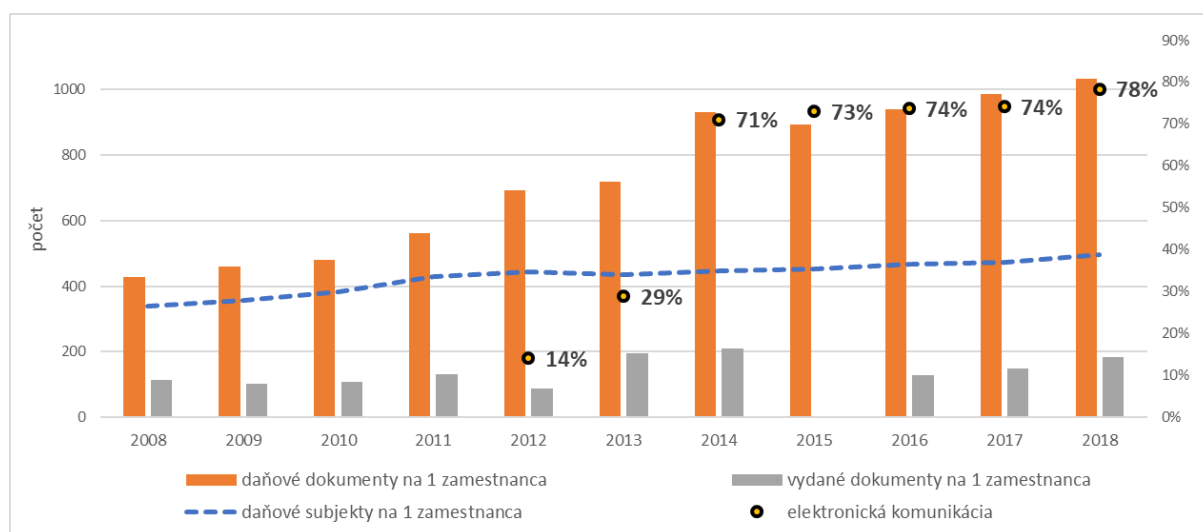
dochádza predovšetkým k centralizácii niektorých procesov, k elektronizácii, k riadeniu zmien a kvality interných výkonov, k rozvoju ľudských zdrojov a k zmene legislatívy [9].

Efektivita výkonu finančnej správy úzko súvisí s vývojom makroekonomických ukazovateľov a následne aj daňových výnosov. V dôsledku menej priaznivého vývoja ekonomiky nie je možné vždy udržať zvyšovanie efektivity. Pokiaľ sa zníži daňový výnos, poklesne aj merateľný ukazovateľ. Ako uvádza [5] hospodárska kríza vedie vlády rôznych štátov k opatreniam na zvyšovanie príjmov do štátneho rozpočtu, k obmedzovaniu vládnych výdavkov a k zvyšovaniu efektivity finančnej správy. Optimalizácia manažmentu finančnej správy musí korešpondovať s rozvojom podnikateľského sektora. Súčasný a budúci stav podnikateľského sektora je dôležitým podkladom pre mnohé rozhodnutia manažmentu finančnej správy (napr. územné rozloženie jednotlivých správcov dane, stanovenie počtu kontrolórov jednotlivých daní, správcov jednotlivých daní a pod.)

Znižovanie daňových výnosov napr. v dôsledku krízy však neznižuje administratívnu náročnosť pri výkone správy daní. Tá sa práve pri zhoršenej ekonomickej situácii podnikateľského sektora zvyšuje. Správa daní predstavuje kľúčovú činnosť, ktorú vykonáva finančná správa a tvorí najväčšiu časť aktivít v oblasti administrácie dane. Predstavuje prijímanie, spracovanie a vydávanie daňových dokumentov, registráciu, evidenciu daňových subjektov a ich komunikáciu.

Administratívna náročnosť správy daní vyplývajúca z počtu daňových subjektov, z počtu podaných a spracovaných daňových dokumentov, ako aj počtu vydaných dokumentov je zobrazená v nasledovnom grafe.

Graf 2: Administratívna náročnosť správy daní



Zdroj: vlastné spracovanie podľa Výročných správ FR SR, DR SR a CR SR za roky 2008 až 2018

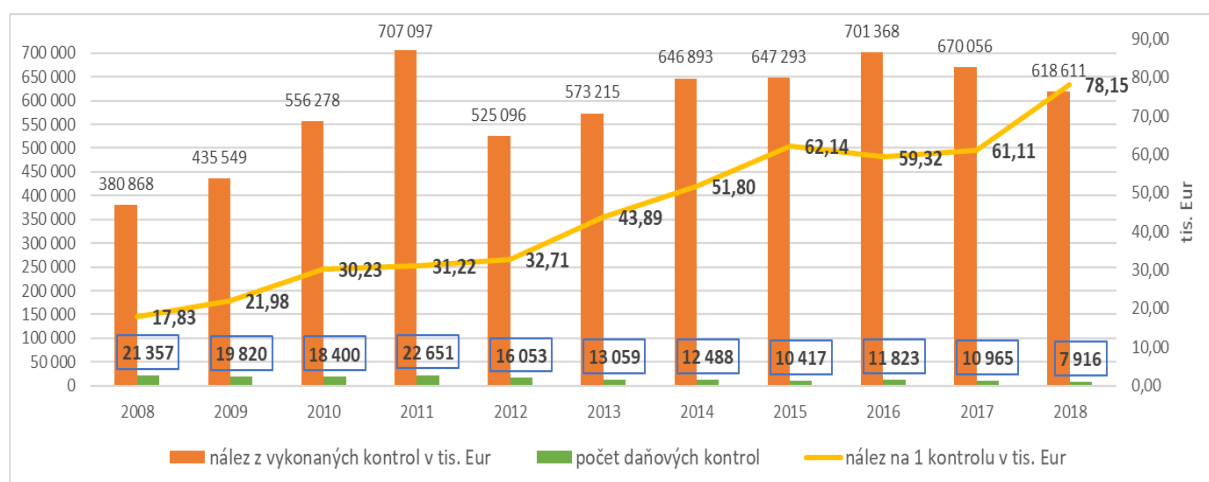
Z grafu č. 2 vyplýva, že v sledovanom období 2008 až 2018 sa zvyšuje počet daňových subjektov a to najmä v dôsledku zvyšujúceho sa počtu právnických osôb, fyzických osôb podliehajúcich zdaneniu, ako aj platiteľov DPH. S narastajúcim počtom daňových subjektov súvisí aj zvyšujúci sa počet podaných, spracovaných a vydaných daňových dokumentov finančnou správou, najmä podaných daňových priznaní a s tým súvisiacich úkonov.

Pozitívnym javom posledných rokov je zvyšujúci sa podiel podaných a spracovaných dokumentov elektronicky a rozvoj elektronických služieb v rámci finančnej správy. Od roku 2012 je vymedzený okruh daňových subjektov, ktoré sú povinné komunikovať s finančnou správou výlučne elektronicky. Od roku 2018 sa povinnosť komunikovať elektronicky rozšírila na ďalšie subjekty. V rámci colnej sekcie sa v roku 2016 uskutočnila príprava na komplexnú elektronizáciu colného konania v súvislosti so zavádzaním elektronického dovozu a vývozu tovarov. V súčasnosti elektronická komunikácia umožňuje podať, požiadať o zmenu alebo zrušenie colného vyhlásenia, doručiť výzvu na kontrolu tovarov alebo dokladov, doručiť rozhodnutie v colnom konaní, doručiť potvrdenie o výstupe tovaru z colného územia Spoločenstva, doručiť oznámenie o zrušení colného vyhlásenia, doručiť oznámenie o povolení alebo zamietnutí zmeny colného vyhlásenia, zistenie stavu colného vyhlásenia na colnom úrade, doplnenie údajov do neúplného colného vyhlásenia.

Finančná správa, resp. daňové a colné úrady vykonávajú aj kontrolnú činnosť. Kontrolnou činnosťou sa rozumie výkon daňovej kontroly, opakovanej daňovej kontroly, určovania dane podľa pomôcok, určenia výšky dane dohodou, kontroly účtovníctva, kontroly správnosti a včasnosti vyberania a platenia správnych poplatkov, kontroly štátnej pomoci poskytnutej daňovými orgánmi, výkon miestneho zisťovania, vyhľadávacia činnosť a s tým súvisiace činnosti až do začatia vyrubovacieho konania. Najrozsiahlejšou činnosťou je výkon daňovej kontroly [9].

Okrem elektronizácie a kontrolnej činnosti k efektívnemu výberu daní môže prispieť aj posudzovanie spoľahlivosti daňových subjektov. Podľa [10] finančná správa SR mení svoju stratégiu v prístupe k daňovým subjektom, ktorá je zameraná na proklientské opatrenia podpory dobrovoľného plnenia daňových povinností s cieľom znižovať daňové úniky a tým prispieť k efektívnemu výberu daní.

Graf 3: Efektivita daňových kontrol



Zdroj: vlastné spracovanie podľa Výročných správ FR SR, DR SR a CR SR za roky 2008 až 2018

Z grafu vyplýva, že v sledovanom období 2008 až 2018 dochádzalo k znižovaniu celkového počtu vykonaných daňových kontrol čo súviselo so znižovaním počtu daňových kontrolórov. Na druhej strane dochádza, podľa údajov Výročných správ finančnej správy, k zvyšovaniu objemu nálezov z vykonaných kontrol a tým pádom aj k rastu nálezu na jednu daňovú kontrolu ako aj na jedného kontrolóra. Podľa [4] výška priemerného nálezu na daňovú kontrolu a následne aj stúpajúca výška nálezu na daňového kontrolóra môžu znamenať aj to, že tlak na vyššie výkony pôsobí ako výrazný stresujúci faktor. Autori v článku poukazujú aj na možný súvis úbytku daňových kontrolórov so stúpajúcimi požiadavkami na ich výkonnosť, keďže aj od zamestnancov úradov finančnej správy sa dnes vyžaduje všestrannosť, ktorá umožňuje zastupiteľnosť jednotlivých pracovných pozícií.

Tabuľka 1: Produktivita jedného zamestnanca finančnej správy

	2008	2018	Zmena 2018/2008
Výber daní a cla	1,089 mil. Eur	1,645 mil. Eur	+ 51 %
Daňové subjekty	340	498	+ 46 %
Spracované dokumenty	428	1034	+ 141 %
Vydané dokumenty	114	183	+ 60 %

Zdroj: vlastné spracovanie

Z tabuľky 1 vyplýva, že pracovné výkony zamestnancov finančnej správy majú rastúci trend. Na jedného zamestnanca finančnej správy za rok 2018 pripadá 498 daňových subjektov, 1034

spracovaných dokumentov a 183 vydaných dokumentov. Týmito činnosťami tak jeden zamestnanec FS zabezpečí daňový výnos vo výške 1,645 mil. Eur. Oproti roku 2008 sa zvýšila administratívna záťaž zamestnancov predovšetkým v súvislosti s rastom počtu daňových subjektov.

V najbližších rokoch plánuje FS využiť finančné zdroje na zabezpečenie plnenia úloh, ktoré vyplývajú z jej činnosti. Bežné výdavky budú využívané na zabezpečenie miezd, platov a s tým súvisiacich odvodov a ostatných náležitostí, na cestovné náhrady, energie, na opravu a údržbu, nájom a na nákup tovarov a služieb potrebných na zabezpečenie bežnej prevádzky. Kapitálové výdavky budú využívané na zabezpečenie budovania aplikácie programového vybavenia daňového a colného IS, investičnú výstavbu vrátane rekonštrukcií, na nákup strojov a zariadení a dopravných prostriedkov.

Záver

Riadenie organizácie zamerané na výsledok môžeme dosiahnuť prostredníctvom zvyšovania efektivity hlavných procesov finančnej správy, efektívneho využívania zdrojov financovania a majetok v správe orgánov finančnej správy, zvyšovania profesionality a integrity zamestnancov finančnej správy. Práve plánovanie použitia finančných zdrojov je jedným zo spôsobov hodnotenia úspešnosti a efektivity finančnej správy.

Faktory, ktoré ovplyvňujú efektívny a účinný výber daní je viacero. Z legislatívneho hľadiska sú to právne normy upravujúce procesnú, ako aj organizačno-kompetenčnú stránku správy daní. Z inštitucionálneho hľadiska efektívny a účinný výber daní ovplyvňuje štruktúra orgánov finančnej správy. V podmienkach SR sa od roku 2012 uskutočnili zmeny v organizácii finančnej správy s cieľom zníženia vlastných nákladov, účinnejšieho výberu štátnych príjmov a proklientsky orientovaného zjednodušenia procesov a odstránenia nadbytočnej byrokracie a záťaže na strane daňového subjektu.

Použitá literatúra

- [1.] Daňové riaditeľstvo SR. 2012. Výročné správy o činnosti daňových orgánov za roky 2008 až 2011.
- [2.] Colné riaditeľstvo SR. 2012. Výročné správy o činnosti colnej správy za roky 2008 až 2011.
- [3.] Finančné riaditeľstvo SR. 2019. Výročné správy o činnosti finančnej správy za roky 2012 až 2018.

- [4.] JAKÚBEK, P. a kol. 2016. Vnímanie reformy daňového systému v Slovenskej republike podnikateľskými subjektmi a finančnou správou. In *Ekonomický časopis*, 64, 2016, č. 8, s. 751 – 767
- [5.] JAKÚBEK. P., TEJ. J. 2016. Reformné procesy a výkonnosť pracovníkov finančnej správy. In *Vplyv praktík riadenia ľudských zdrojov na výkonnosť organizácie*. Nekonferenčný recenzovaný zborník vedeckých prác. Dostupné z: <<http://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Sojka1>>
- [6.] KUŠNÍROVÁ, J., VÁLEK, J. 2018. The Effectiveness of Recovery Tax Arrears in the Slovak Republic. In *Journal of Emerging Issues in Economics, Finance and Banking*. Chennai: J. A. Alpha Business Research & Publishers, 2018, 7(1), 2594-2606. ISSN 2306-367X
- [7.] MF SR. 2014. Stratégia rozvoja finančnej správy na roky 2014 – 2020.
- [8.] MF SR. 2016. Výber daní z našich daní. Analýza prevádzky finančnej správy SR.
- [9.] SCHULTZOVÁ, A. a kol. 2018. Daňovníctvo: daňová teória a politika I. 3. doplnené a prepracované vydanie. Praha: Wolters Kluwer, 2018, 328 s. ISBN 978-80-7598-107-3.
- [10.] SCHULTZOVÁ, A., BENKO, P. 2018. Behaviorálne aspekty výberu daní. In *Ekonomické rozhlady* : vedecký časopis Ekonomickej univerzity v Bratislave. Roč. 47, č. 3 (2018), s. 348-364

Kontaktné údaje

Ing. Denisa IHNATIŠINOVÁ, PhD.

Katedra financií

Národohospodárska fakulta

Ekonomická univerzita v Bratislave

Dolnozemska cesta 1/b

852 35 Bratislava

Slovensko

email: denisa.ihnatisinova@euba.sk