

Účtovné problémy týkajúce sa verejnej správy

Úvod

V predchádzajúcej časti sme sa zamerali na sektorové účty verejnej správy. Podľa koncepcií, definícií, klasifikácií a účtovných pravidiel systému ESA 2010 sme definovali agregáty a bilančné položky, ktoré používa prezentácia vládnej finančnej štatistiky. Prezentácia ekonomických činností verejnej správy vo forme vládnej finančnej štatistiky predstavuje obvyklú postupnosť účtov spôsobom, ktorý je vhodnejší pre analytikov financií verejnej správy a tvorcov politiky. V tejto časti príspevkov uvedieme vybrané zásady riešenia účtovných problémov týkajúcich sa verejnej správy a podrobnejšie ich rozoberieme.

1. Zásady riešenia účtovných problémov týkajúcich sa verejnej správy

Zásady národných účtov platia pre sektor verejnej správy rovnako ako pre ostatné sektory ekonomiky. Z dôvodu ekonomickej povahy činností jednotiek verejnej správy alebo z praktických dôvodov uvedieme aj ďalšie pravidlá.

Analogicky k tomu platia zásady národných účtov aj pre meranie príjmov verejnej správy a výdavkov verejnej správy. Tieto zásady vrátane najmä aktuálneho princípu sa však uplatňujú vzhľadom na to, že úverová bonita a obmedzenie likvidity verejnej správy sa zásadne odlišujú od iných ukazovateľov. Ak sa na účtoch verejnej správy zaznamenávajú výdavky do obdobia, v ktorom jednotlivým jednotkám verejnej správy vznikli, a to bez ohľadu na veľké oneskorenie platieb, príjmy by sa mali zaznamenávať na účty len vtedy, ak sa môže s dostatočnou istotou vychádzať z toho, že sa príslušné platby naozaj uskutočnia.

Pri klasifikovaní transakcie v rámci národných účtov nie je bezpodmienečne potrebné držať sa označenia transakcie používaného vo verejných účtoch verejnej správy alebo v účtovníctve spoločnosti. Napríklad veľká platba pre verejnú správu poskytnutá z rezerv korporácie alebo z predaja aktív, ktorá sa vo verejných účtoch označuje ako „dividenda“, sa považuje za superdividendu a v národných účtoch sa zaznamenáva ako finančná transakcia – ide o výber majetkových účastí. Zaznamenávanie ekonomickej reality, ak sa odlišuje od právnej formy, je základnou účtovnou zásadou na zabezpečenie konzistentnosti a zaistenia toho, že transakcie podobného druhu budú viesť k podobným výsledkom na makroekonomických účtoch bez ohľadu na právnu úpravu. Je to mimoriadne dôležité najmä pre transakcie verejnej správy.

2. Vybrané účtovné problémy týkajúce sa verejnej správy

Vybrané účtovné problémy týkajúce sa verejnej správy sme rozdelili do týchto základných okruhov:

- **Charakter daňových príjmov.**
 - **Daňové úvery.**
 - **Zaznamenávané sumy.**
 - **Nevymožiteľné sumy.**
 - **Čas zaznamenávania:**
 - **Akruálne zaznamenávanie**
 - **Akruálne zaznamenávanie daní**
 - **Úroky.**
 - **Štátne dlhopisy alebo zmenky:**
 - **Dlhopisy s disáziom a dlhopisy s nulovým kupónom.**
 - **Cenné papiere viazané na index.**
 - **Finančné deriváty.**
 - **Súdne rozhodnutia.**
 - **Vojenské výdavky.**
-
- **Charakter daňových príjmov**

Dane sú povinné peňažné alebo naturálne platby bez protihodnoty, ktoré platia inštitucionálne jednotky verejnej správe alebo nadnárodným orgánom, ktoré vykonávajú svoje zvrchované alebo iné právomoci. Zvyčajne predstavujú väčšinu príjmov verejnej správy. Dane sa v tomto systéme považujú za transakcie, keďže sa predpokladá, že ide o interakcie medzi jednotkami, ku ktorým dochádza na základe vzájomnej dohody. Dane sa považujú za transakcie bez protihodnoty, pretože verejná správa neposkytuje jednotlivým jednotkám za túto platbu zodpovedajúcu hodnotu.

Existujú však prípady, keď verejná správa poskytuje jednotlivým jednotkám za túto platbu protihodnotu vo forme priameho udelenia povolenia alebo autorizácie. V tomto prípade je platba súčasťou povinného postupu, ktorým sa zabezpečuje uznanie skutočného vlastníctva a vykonávanie činností v súlade so zákonom. Zaradenie takýchto platieb do daní alebo ako predaj služieb či ako predaj aktíva verejnou správou si vyžaduje ďalšie pravidlá.

- **Daňové úvery**

Daňová úľava môže mať formu daňového zvýhodnenia, oslobodenia od dane alebo zníženia dane (odčítanie od daňového základu) alebo daňového úveru (priame odčítanie od inak splatnej daňovej povinnosti prijímajúcej domácnosti alebo korporácie). Daňové úvery môžu byť splatné v tom zmysle, že každá suma presahujúca daňovú povinnosť sa vypláti

príjemcovi. Existujú naopak aj daňové úvery, ktoré nie sú splatné a označujú sa ako limitované. Obmedzujú sa na výšku daňovej povinnosti.

V národných účtoch sa daňová úľava zakotvená v daňovom systéme zaznamenáva ako zníženie daňovej povinnosti, a teda ako zníženie daňových príjmov verejnej správy. To je prípad daňového zvýhodnenia, oslobodenia od dane alebo zníženia dane, keďže priamo vstupujú do výpočtu daňovej povinnosti. Platí to aj pre nesplatené daňové úvery, keďže ich hodnota sa pre platcu daní obmedzuje na výšku jeho daňovej povinnosti. To však nie je prípad splatných daňových úverov, ktoré sa môžu podľa definície týkať osôb, ktoré nie sú povinné platiť dane, aj osôb, ktoré sú povinné platiť dane. Keďže tieto daňové úvery sú platené, považujú sa za výdavky a ako také sa zaznamenávajú v ich celej výške. Preto sa poskytnuté splatné daňové úvery neodpočítajú od daňových príjmov verejnej správy a výdavky verejnej správy budú zahŕňať všetky poskytnuté splatné daňové úvery. To nemá vplyv na čisté pôžičky poskytnuté/prijaté verejnej správy, ale má to vplyv na daňové zaťaženie aj na výdavky verejnej správy a na zodpovedajúce pomery k HDP. Prezentácia štatistiky by mala umožniť odvodenie daňových úverov na čistom základe.

○ **Zaznamenávané sumy**

Riadne zaznamenávanie daňových príjmov je dôležité pre meranie činností a výkonnosti verejnej správy. Zaznamenávané sumy by mali zodpovedať sumám, ktoré verejná správa pravdepodobne skutočne vyberie: to znamená, že sumy, ktoré boli nahlásené, ale považujú sa za nevymožiteľné, by sa nemali zaznamenávať ako príjmy.

○ **Nevymožiteľné sumy**

Vo všetkých prípadoch by sa mali zaznamenávať len sumy, ktoré verejná správa podľa očakávania skutočne vyberie. Nevymožiteľné dane by sa v čistých pôžičkách poskytnutých alebo prijatých verejnou správou a vo všeobecnosti ani v príjmoch spolu nemali zohľadňovať. Z toho dôvodu musí vplyv daní a sociálnych príspevkov zaznamenávaných v systéme na akruálnom základe na čisté pôžičky poskytnuté či prijaté verejnej správy zodpovedať počas primeraného obdobia príslušným skutočne prijatým sumám.

○ **Čas zaznamenávania**

● **Akruálne zaznamenávanie**

V akruálnom účtovníctve sa toky zaznamenávajú do obdobia, v ktorom sa vytvorila, transformovala, vymenila, previedla alebo zanikla ekonomická hodnota. Odlišuje sa od hotovostného zaznamenávania a v zásade aj od zaznamenávania do obdobia splatnosti, ktoré je definované ako posledný termín, v ktorom sa ešte môžu platby realizovať bez ďalších poplatkov alebo pokút. Obdobie medzi momentom, v ktorom platba vznikne a momentom, v ktorom sa skutočne realizuje, sa preklenuje zaznamenaním pohľadávky alebo záväzku na finančných účtoch. V systéme ESA 2010 sa zaznamenáva na základe akruálneho princípu. Pri niektorých transakciách, ako napríklad pri platbách dividend alebo určitých transferoch, sa používa obdobie splatnosti.

- **Akruálne zaznamenávanie daní**

V prípade verejnej správy je zaznamenávanie príjmov a nárokov do obdobia vlastnej udalosti obzvlášť ťažké, keďže v účtovníctve verejnej správy (napríklad v prípade daní) sa zaznamenávanie často uskutočňuje na hotovostnom základe. Ak sa akruálne dane počítajú z daňových priznaní splatných daní, existuje riziko nadhodnotenia daňových príjmov, ktoré predstavujú rozhodujúci finančný agregát verejnej správy.

Obdobie medzi momentom, v ktorom sa na nefinančných účtoch zaznamenáva vznik transakcie, a momentom, v ktorom sa platba skutočne realizuje, sa preklenuje zaznamenaním pohľadávky na finančnom účte jednej strany a záväzku na účte druhej strany. V prípadoch, keď sa verejnej správe poskytuje preddavok pokrývajúci dve alebo viac účtovných období, na finančnom účte verejnej správy sa v prípade súm splatných v budúcich obdobiach uvádza záväzok, ktorý predstavuje formu prijatej pôžičky. Toto pasívum zaniká, keď sa zaznamenajú splatné sumy transakcie v budúcich obdobiach. Takéto pasívum sa však zaznamenáva len vtedy, ak verejná správa zo zákona alebo na základe implicitnej povinnosti musí platiacej strane vrátiť vopred zaplatené sumy, ak nedôjde ku zdaniteľnej udalosti.

Podľa akruálneho zaznamenávania by sa dane mali zaznamenávať do obdobia, v ktorom sa uskutočňujú činnosti, transakcie alebo ostatné udalosti, z ktorých vyplýva daňová povinnosť. Inými slovami možno povedať, že vtedy, keď dôjde ku zdaniteľnej udalosti a nie vtedy, keď sú platby splatné alebo sa skutočne realizujú. To je zvyčajne obdobie, v ktorom sa prijíma dôchodok alebo v ktorom sa uskutočňuje transakcia (ako napríklad nákup výrobkov a služieb), z ktorých vyplýva záväzok, ak je možné spoľahlivo merať daňovú povinnosť. Rozdielne inštitucionálne usporiadania týkajúce sa výberu daní (existencia alebo neexistencia výmerov, napríklad daňových listín) môžu v závislosti od charakteristiky dane v praxi viesť k používaniu rozdielnych metód. Najmä vtedy, keď nie sú k dispozícii žiadne spoľahlivé výmery alebo nie je možné spoľahlivo odhadnúť sumy, ktoré sa pravdepodobne nevyberú, sa metóda časovo posunutých hotovostných tokov považuje za prijateľnú náhradu akruálneho zaznamenávania.

Ak sa dane vyberajú na základe výmerov, je v praxi povolená určitá flexibilita týkajúca sa času zaznamenania, ak pred vymieraním dane nie možné vykonať spoľahlivé meranie. Najmä v prípade daní z príjmov si niektoré daňové systémy môžu vyžadovať vypracovanie daňovej listiny alebo inej formy daňového výmeru predtým, ako sú spoľahlivo známe splatné sumy dane, pričom sa zohľadňujú zmeny daňových sadzieb a konečné zúčtovanie. Tento moment, ktorý môže ovplyvniť ekonomické správanie domácností, predstavuje prijateľný čas zaznamenania. Nie je to bezpodmienečne účtovné obdobie, v ktorom je platba prijatá.

- **Úroky**

Úroky sú výdavky dlžníka za používanie zdrojov inej jednotky. Úroky predstavujú sumu, ktorú má dlžník povinnosť zaplatiť veriteľovi podľa podmienok medzi nimi dohodnutého finančného nástroja za dané časové obdobie bez toho, aby sa znížila hodnota zostatkovej istiny. Úroky sa zaraďujú do dôchodkov z majetku. Na rozdiel od dividend zabezpečujú úroky držiteľovi/veriteľovi nárok na pevný a vopred stanovený dôchodok (alebo v prípade variabilnej úrokovej sadzby podľa dohodnutej referenčnej hodnoty). Úroky zvyčajne tvoria veľkú položku výdavkov verejnej správy, keďže verejná správa často patrí medzi najdôležitejších príjemcov úverov na trhu.

V systéme sa úroky zaznamenávajú na akruálnom základe, t. j. pri zaznamenávaní úrokov sa vychádza z toho, že sa veriteľovi priebežne akumulujú zo sumy zostatkovej istiny.

Existujú dva spôsoby, akými sa môže určiť hodnota cenného papiera s diskontom počas jeho životnosti, keď sa prevažujúca úroková sadzba odlišuje od tej, ktorá platila v čase, keď sa cenné papiere dali do obehu. Prístup dlžníka je z hľadiska jednotky, ktorá cenný papier vydáva, a prístup veriteľa je z hľadiska jednotky, ktorá je držiteľom cenného papiera. V prípade prístupu dlžníka sa úroková sadzba, ktorá sa dohodne, keď sa cenný papier dáva do obehu, používa počas celej životnosti cenného papiera. V prípade prístupu veriteľa sa na stanovenie hodnoty úrokov medzi dvomi časovými bodmi počas životnosti cenného papiera používa aktuálna úroková sadzba.

Akruálne úroky sa zaznamenávajú podľa prístupu dlžníka, t. j. na základe sadzby alebo výnosu prevládajúceho v čase vytvorenia finančného nástroja. Zaznamenávané úrokové výdavky na dlhové cenné papiere s pevnou úrokovou sadzbou teda v priebehu času nekolíšu analogicky so správaním trhu, hoci trhovú hodnotu cenných papierov sa mení a v dôsledku toho kolíšu aj alternatívne náklady na tento dlh. Týmto spôsobom sa pri úrokových výdavkoch zabráni nestálosti, ktorá sa vyskytuje v prípade prístupu veriteľa. Spätné odkúpenie cenných papierov na trhu s áziom alebo s disáziom oproti zostatkovej istine nevedie k žiadnemu záznamu v príjmoch alebo výdavkoch v čase nákupu ani neskôr. Namiesto toho ážio alebo disážio spätného nákupu vyjadruje vyrovnanie zisku alebo straty z držby, zaznamenané na finančných účtoch, ktoré sa akumulovali v minulosti a vtedy sa zaznamenali na účtoch precenenia.

Zaznamenávanie úrokov ako úrokov, ktoré sa priebežne akumulujú, ako napríklad pri cenných papieroch, má za následok, že akumulované úrokové zaťaženie sa zaznamenáva od okamihu vydania cenného papiera bez toho, aby sa čakalo na prvú kupónovú platbu (ku ktorej v klasickom prípade cenného papiera s ročnými kupónovými platbami často dochádza v priebehu nasledujúceho roka). To takisto znamená, že úroky naakumulované z cenných papierov sa uvádzajú ako pasívum, hneď ako sa vydané úroky reinvestujú do finančného aktíva, ktoré ich prináša. V dôsledku toho sa stav akumulovaných zostávajúcich úrokov musí vždy pripočítať k hodnote istiny podkladového nástroja, a preto všetky úrokové platby znižujú záväzky dlžníka. Táto hlavná zásada platí pre všetky finančné nástroje prinášajúce úroky.

○ **Štátne dlhopisy alebo zmenky**

V mnohých krajinách sa emitujú *štátne dlhopisy alebo zmenky* v zastupiteľných tranžiach počas niekoľkých rokov, pričom platia rovnaké podmienky týkajúce sa nominálnej úrokovej sadzby. Keďže trhový výnos v čase ďalšieho predaja tranží kolíše, každá tranža sa v skutočnosti predáva s áziom alebo s disáziom. Úroková sadzba dohodnutá v čase emisie dlhopisu sa teda používa na výpočet úrokov, ktoré sú pre jednotlivé tranže rozdielne a vyjadrujú rozdielnú amortizáciu ážia alebo disážia v čase emisie, podobne ako v prípade amortizácie disážia pri dlhopisoch s nulovým kupónom.

▪ **Dlhopisy s disáziom a dlhopisy s nulovým kupónom**

Dlhopisy s nulovým kupónom sú nástroje, pri ktorých dlžník nie je povinný poskytnúť veriteľovi žiadne platby až do splatenia dlhopisu. Suma požičanej istiny je nižšia než hodnota dlhopisu, ktorú dlžník zaplatí späť. Tým sa dlžník jedinou platbou v čase splatnosti prakticky zbavuje svojho záväzku, ktorý pokrýva sumu istiny aj úroky naakumulované počas životnosti daného nástroja. Rozdiel medzi sumou zaplatenou späť pri skončení platnosti zmluvy a pôvodne požičanou sumou sú úroky, ktoré sú rozložené na účtovné obdobia od začiatku do

konca doby platnosti zmluvy. Úroky, ktoré sa naakumulujú v každom období, sa považujú za úroky, ktoré akoby platil dlžník, a potom akoby boli reinvestované ako dodatočná suma toho istého pasíva. Úrokové výdavky a zvýšenie pasíva sa potom zaznamenajú súčasne pre každé obdobie. Postupný nárast trhovej ceny dlhopisu, ktorý je pripísateľný akumulácii nahromadených a reinvestovaných úrokov, zodpovedá rastu zostatkovej istiny, teda rastu aktíva.

Rovnaká zásada platí pre dlhopisy vydané s disáziom alebo pre dlhopisy vydané s áziom. V tomto prípade zodpovedajú úrokové výdavky, ktoré majú zaznamenať, sume akumulovaných kupónových úrokov podľa zmluvy, zvýšenej o sumu akumulujúcu sa v každom období na základe rozdielu medzi výplatnou cenou a emisnou cenou.

▪ **Cenné papiere viazané na index**

Cenné papiere viazané na index sú finančné nástroje, zvyčajne dlhodobé dlhopisy, pri ktorých sú sumy periodických platieb a/alebo istiny naviazané na cenový alebo iný index. Všetky ďalšie platby veriteľom v dôsledku zmien indexov sa považujú za úroky vrátane zvýšenia istiny a zaznamenávajú sa ako úroky, ktoré sa priebežne akumulujú. Ak je hodnota istiny viazaná na index, rozdiel medzi výplatnou cenou a emisnou cenou sa považuje za úroky akumulujúce sa počas životnosti aktíva, ktoré sa pripočítavajú k úrokom splatným v uvedenom období.

○ **Finančné deriváty**

Náhrady pri vysporiadaní swapových transakcií sa v systéme ESA 2010 nepovažujú za dôchodky z majetku. Vysporiadania realizované v súvislosti s finančnými derivátmi sú finančné transakcie, ktoré sa majú zaznamenávať v čase skutočnej výmeny finančného nástroja.

○ **Súdne rozhodnutia**

Ak súd rozhodne, že sa musí zaplatiť náhrada alebo sa transakcia musí zrušiť v dôsledku minulých udalostí alebo v súvislosti s nimi, príjmy a výdavky sa zaznamenávajú do obdobia, keď má oprávnený žiadateľ automatické a nespochybniteľné právo na danú sumu, ktorá sa môže jednotlivo určiť, a keď je nepravdepodobné, že si navrhovatelia neuplatnia svoje nároky. Ak súd iba stanovuje zásadu poskytnutia náhrady alebo ak administratívne útvary musia overiť oprávnenosť nárokov a ich vzťah k stanoveniu príslušnej sumy, výdavky alebo príjmy sa zaznamenávajú, hneď ako sa spoľahlivo určí hodnota záväzku.

○ **Vojenské výdavky**

Vojenské zbraňové systémy, medzi ktoré patria vozidlá a ostatné zariadenia, ako napríklad vojnové lode, ponorky, vojenské lietadlá, raketové nosiče a odpaľovacie zariadenia atď., sa priebežne využívajú pri produkcii služieb týkajúcich sa obrany. Sú to fixné aktíva rovnako ako tie, ktoré sa v civilnej produkcii používajú súvisle dlhšie ako jeden rok. Ich nadobudnutie sa zaznamenáva ako tvorba hrubého fixného kapitálu, t. j. ako kapitálové výdavky. Položky

určené na jednorazové použitie, ako napríklad strelivo, riadené strely, rakety a bomby, sa považujú za vojenské zásoby. Niektoré druhy balistických riadených striel sa však pokladajú za predmety, ktoré slúžia na poskytovanie priebežnej služby odstrašovania, a preto spĺňajú všeobecné kritériá na zaradenie do fixných aktív.

Nadobudnutie aktíva sa zaznamenáva do obdobia, v ktorom sa uskutočnil prevod vlastníctva aktíva. V prípade dlhodobých zmlúv zahŕňajúcich zložité systémy by sa mal prevod aktív zaznamenávať do obdobia skutočnej dodávky aktíva, a nie do obdobia platby. Ak sa niektoré dlhodobé zmluvy vzťahujú aj na poskytovanie služieb, výdavky verejnej správy by sa mali zaznamenať do obdobia poskytovania týchto služieb a oddelene od poskytovania aktív.

Ak sa vojenské zariadenia prenajímajú, transakcia sa vždy zaznamenáva ako finančný lízing, a nie ako operatívny lízing. To znamená, že zaznamenanie nadobudnutia vojenského aktíva zodpovedá vzniku imputovanej pôžičky nájomcovi, ktorým je verejná správa. To má za následok, že platby verejnej správy sa zaznamenávajú ako dlhová služba, ktorá zahŕňa splatenie pôžičky a platbu úrokov.

Záver

V tejto časti príspevkov sme uviedli vybrané účtovné problémy týkajúce sa verejnej správy. Rozdelili sme ich do okruhov: charakter daňových príjmov; daňové úvery; zaznamenávané sumy; nevymožiteľné sumy; čas zaznamenávania (akruálne zaznamenávanie a akruálne zaznamenávanie daní); úroky; štátne dlhopisy alebo zmenky (dlhopisy s disáziom a dlhopisy s nulovým kupónom a cenné papiere viazané na index); finančné deriváty; súdne rozhodnutia a vojenské výdavky. Zaznamenávanie ekonomickej reality, ak sa odlišuje od právnej formy, je základnou účtovnou zásadou na zabezpečenie konzistentnosti a zaistenia toho, že transakcie podobného druhu budú viesť k podobným výsledkom na makroekonomických účtoch bez ohľadu na právnu úpravu. Je to mimoriadne dôležité najmä pre transakcie verejnej správy. V ďalšej časti príspevkov podrobnejšie rozoberieme zásady riešenia účtovných problémov týkajúcich sa vzťahov verejnej správy s verejnými korporáciami

Použitá literatúra:

1. <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp>
2. Manuál ESA 2010 ako príloha Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady EÚ č. 549/2013

Ing. Zuzana Staríčková, PhD.

Katedra financií, NHF, EU

3soyza@gmail.com