



ILUSTRACE: JIŘÍ FIGER 2X

Daňové asignace

Jak financovat neziskové organizace a posílit jejich konkurenceschopnost?

Jedním z problémů, které se v různých zemích řeší, je otázka financování neziskových organizací, které mají zájem o veřejně prospěšné činnosti. Jelikož stát zodpovídá za zajišťování služeb, které jsou veřejně prospěšné, tak záleží pouze na jeho rozhodnutí, zda tyto činnosti svěří do rukou neziskových organizací, které by pak měl samozřejmě přiměřeně finančně podporovat. Je zde základní otázka: do jaké míry a jak tyto organizace zajišťující veřejné služby financovat?

Kristýna Čevelová, Věra Nečadová

Možností, jak financovat neziskové organizace v České republice, existuje několik. Jde například o dárcovství, firemní sponzorství, finanční prostředky z veřejných rozpočtů, příjmy z vlastní činnosti. Jednou z možností jsou právě daňové asignace, které v sobě nepochybně nesou svá pozitiva i negativa. Největším pozitivem je projev demokratičnosti, který asignace přináší a nejdiskutovnějším problémem porušování již zavedených zásad daně. V České republice takový způsob financování není uzákoněn, ani pojem samotný není příliš používán, zatímco v ostatních zemích Visegrádské čtyřky již tento systém funguje. Co se za zmíněným souslovím skrývá? Každý daňový poplatník by měl možnost poukázat část své daně, například jedno či dvě procenta, podle svého uvážení nestátní neziskové organizaci. Neziskové organizace by asignované částky dostaly na účet nikoliv od poplatníků, ale z finančního úřadu. Ve výsledku to znamená, že by se jednalo o určitou formu dotace státu ze státního rozpočtu.

Daňové asignace mají původ v zemích s velkým zastoupením věřících osob, kde byly chápány jako nástroj financování církví. Jako jedna z prvních zemí k nim přistoupilo Španělsko (1988), jeho občané se mohou rozhodnout, zda asignovat či nikoliv částkou 0,5 % ze svých daní.

Ve Španělsku však církev ještě dotuje stát částkou, která jim pokryje veškeré výdaje, a dorovnává tak nedostačující asignované částky. Ve střední a východní Evropě se o daňových asignacích začalo šířeji mluvit v souvislosti s financováním neziskového sektoru. Nyní je jako jeden z možných nástrojů financování neziskových organizací používají Slovensko, Maďarsko, Polsko, Litva a Rumunsko.

Negativa

Neziskové organizace, které budou mít lepší propagaci, případně na ni vynaloží vyšší prostředky, se dostávají do popředí. Může se stát, že organizace s menší mediální podporou dostanou od poplatníků malou, či dokonce žádnou asignující částku. V úvahu je také třeba brát náročnou administrativu, související růst nákladů, jelikož více administrativy by také znamenalo více zaměstnanců na finančních úřadech. Zároveň vznikají obavy, aby v některých organizacích nebyli zaměstnanci nuceni přispívat právě na určitou „doporučenou organizaci“. Patrně největším problémem se jeví porušení principů daně. V některých publikacích se lze dočíst, že daň je povinná, odvádět ji musí každý, ačkoliv neví, na jaký účel bude jeho daň použita, a že tato daň plyne do veřejného rozpočtu. Také by s největší pravděpodobností nastal prakticky konec hori-

zontální spravedlnosti. To znamená, že pokud vezmeme v úvahu dva daňové poplatníky se stejným zdanitelným příjmem a jeden z nich využije daňovou asignaci a druhý nikoliv, pak ten, který poskytl asignující částku, přispívá méně na úhradu veřejných statků. Ovšem o tomto tvrzení by se dalo diskutovat. I neziskové organizace zajišťují veřejné statky, což by ve výsledku bylo vyrovnané a nejednalo by se o nespravedlnost. Mluví se také o ztrátě motivace k poskytování darů – příkladem je Slovensko, kde se zavedením daňové asignace zrušili pro fyzické i právnické osoby výhody spojené s poskytnutím daru. Toto rozhodnutí ovšem nemusí být vždy a všude stejné jako ve zmiňovaném státě.

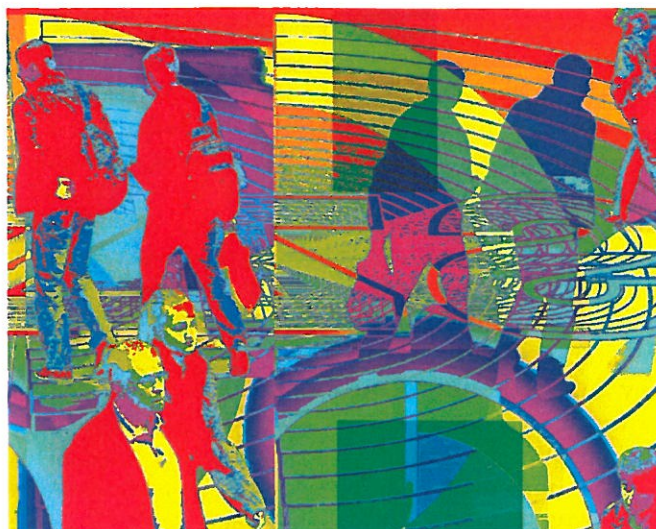
Pozitiva

Díky daňové asignaci mohou občané projevit zájem o neziskové organizace tím, že jim poukážou jedno či dvě procenta z daně. Podílejí se tak na přerozdělování bohatství, jestliže však nechtějí poukazovat finanční prostředky konkrétní neziskové organizaci, svěří tuto daň státu. Díky daňové asignaci mohou neziskové organizace také zlepšovat a zkvalitňovat komunikaci s občany a více je informovat o svých veřejně prospěšných činnostech a záměrech do budoucna, aby od nich získaly na tyto činnosti finanční prostředky. Není ojedinělé, že většina občanů neví, jak významné a mnohdy nezastupitelné místo zaujímají neziskové organizace ve společnosti, a jak jsou důležité pro dobré fungování státu.

Předpokládá se, že by mohlo docházet k rovnoměrnějšímu rozdělení finančních prostředků, než je tomu u dotací. U těch není vyloučena situace, že stát může preferovat větší neziskové organizace a v důsledku toho by poté mohlo docházet i k určité protekci. Naproti tomu by daňové asignace jednoznačně záležely jen na preferencích jednotlivých občanů. Ti by mohli dát přednost třeba neziskové organizaci v blízkosti svého bydliště, a tak by mohly fungovat a prosperovat i neziskové organizace dosud méně dotované. Daňová asignace by se mohla pro neziskové organizace stát dalším zdrojem financování, pokud by kvůli jejímu zavedení nepřestalo být zvýhodněné například poskytnutí daru. Další možnou výhodou je, že při poskytnutí dotací musí neziskové organizace vypracovat projekt, jak budou prostředky použity. Při daňových asignacích není tento účel dopředu znám, ovšem po vlastním konkrétním použití asignujících částek musí nezisková organizace zveřejnit, na co byly příslušné finanční prostředky použity.

Maďarský model

Prvním státem, který zavedl daňovou asignaci jako jeden z možných nástrojů financování neziskových organizací, bylo Maďarsko. Po pádu totalitního režimu se neziskové organizace, a podobně také církve, začaly seberealizovat. Církve samozřejmě usilovaly o navrácení svého majetku a to byl první popud pro zavedení daňových asignací. Návrh ovšem nebyl přijat, ale ani zamítnut. Po volbách v roce 1995 byl přijat nový zákon o daňových asignacích, s platností od roku 1997. Obsahoval ustanovení, že fyzické



osoby mohou poukázat jedno procento své daně z příjmu jedné neziskové organizaci. Rozhodnutí se nelíbilo církvím, a po jejich jednání s vládou došlo k nové právní úpravě, obsahující možnost poukázání dalšího procenta daně z příjmu. V konečném výsledku je v Maďarsku systém daňových asignací nastaven následovně:

- jedno procento daně z příjmu fyzických osob může jít na neziskové organizace určené zákonem (například nadace, nevládní organizace, sdružení, knihovny) nebo toto procento „propadne“ státu.
- další procento daně z příjmu fyzických osob může občan poukázat buď církvi, nebo na speciální účel, každoročně určovaný státem.

Nepochybně to není tak jednoduché, jak by se mohlo na první pohled jevit. Příjemce musí splnit další podmínky. Má povinnost být registrován v Maďarsku nejméně dva roky (knihovny, archivy a jiné kulturní a tvůrčí činnosti alespoň tři roky), zajišťovat veřejně prospěšné činnosti (vzdělávací, ochrana životního prostředí, kulturní), nebýt závislý na politických stranách. Jeho daňové povinnosti musí být v pořádku. Pokud tomu tak není, musí se asignované částky použít k zaplacení nedoplatků. Poslední povinností je zveřejňovat, na co a v jaké výši příjemce asignující částky použil. Chce-li fyzická osoba, platící daň z příjmu, asignovat, musí vyplnit speciální formulář, ve kterém uvede své jméno, adresu a daňové identifikační číslo příjemce (u církví technické číslo).

Slovenský a polský model

Další zemí z Visegrádské čtyřky, která zavedla daňové asignace, je Slovensko. Oproti Maďarsku byl v této zemi vývoj asignací poněkud složitější. Neziskové organizace ve Slovenské republice chtěly mít po maďarském vzoru také možnost, aby jim občané poukázali část svých daní. Návrh právní úpravy byl připraven koncem devadesátých let minulého století, ta pak jako novela zákona o dani z příjmu vešla v platnost roku 2001. Fyzické osoby podávající daňové přiznání nyní směly asignovat jedno procento ze svých daní. Následující novela přišla hned v dalším roce. Poprvé v historii daňových asignací mohly nyní poukázat jedno

procento daně z příjmu také právnické osoby.

Rok 2003 přinesl rovnou devatenáctiprocentní daň a tím došlo k nesympatickému opatření – ke zrušení odpočtu daně v případě poukázání daru. Kompenzační zmiňovaného opatření bylo zvýšení sazby daňové asignace z jednoho procenta na dvě procenta pro fyzické i právnické osoby. Poslední změna proběhla v roce 2011, přinesla snížení sazby poukázání daně právnickým osobám na 1,5 procenta. Pokud ovšem organizace daruje obnos v hodnotě 0,5 procenta daně z příjmu, pak může postaru asignovat dvě procenta z daně.

Aby se mohla stát příjemcem asignace, musí nezisková organizace opět splnit určité podmínky. Ve Slovenské republice jimi jsou potvrzení od Sociální pojišťovny, že organizace nemá žádné nedoplatky na nemocenském a sociálním pojištění, pojištění v nezaměstnanosti a také nedoplatek na pojistném důchodového zabezpečení. Požaduje se i potvrzení od zdravotní pojišťovny. Všechna potvrzení musí být mladší než 30 dnů. Nezisková organizace musí být založena minimálně po dobu jednoho roku a je povinna mít zřízený bankovní účet. Peníze získané asignací musí příjemce využít do konce následujícího roku od přijetí poukázané sumy na účel, jenž má jako předmět činnosti. V případě že podmínky nesplní, musí peníze do 90 dnů vrátit státu. Totéž platí pro příjemce, který je zrušen do 12 měsíců od přijetí asignujících částek. Slovensko má jednodušší administraci pro poukázání dvou procent z daní nežli Maďarsko. Daňové přiznání obsahuje kolonku pro vepsání částky, kterou chce fyzická či právnická osoba převést konkrétní organizaci.

Jelikož jsou výnosy z asignací pro neziskové organizace celkem vysoké, logicky z toho plyne, že dotace ze strany státu by měly být nižší než před uzákoněním tohoto způsobu financování. Paradoxně tomu tak není.

V Polsku lze asignovat jedno procento daně z příjmu fyzických osob již deset let. Poukázat je lze pouze jedné neziskové organizaci, která je vymezena v zákoně o veřejně prospěšných aktivitách a dobrovolnictví. Jedná se například o nadace, charity, sdružení nebo družstva. Peníze, které organizace díky asignacím získají, musí využít pouze na veřejně prospěšné cíle vymezené zmíněným zákonem. Příjemce musí fungovat minimálně jeden rok a nesmí být zapojen do ekonomické činnosti zahrnující výrobu produktů v elektronickém průmyslu, výrobu pohonných hmot, tabáku, lihovin, vína, piva a jiných destilátů.

Třetí sektor ve Spojených státech

Pro dokreslení problematiky přidejme ještě příklad, jak fungují neziskové organizace, někdy také nazývané třetím sektorem, ve Spojených státech. Tamní kategorizace neziskových organizací, používaná při jejich identifikaci pro účetní výkazy, rozlišuje jednak veřejné neziskové organizace, zřizované komunitami za účelem zajišťování komunálních služeb, které mají ze zákona umožněno vybírat daně jako zdroj pro svou činnost, a pak také soukromé neziskové organizace, vytvořené občanskými skupinami,

zainteresovanými na určitých službách na neziskovém základě, jež nemají právo vybírat daně jako zdroj pro podporu činnosti a jsou závislé na dobrovolných příspěvcích. Poplatky za provozování služeb pokrývají jejich provozní náklady.

Neziskový sektor zde vznikl historicky ještě před vytvořením vládních struktur. Pouze organizace, sloužící veřejnosti, mohou získat výjimku z daňového zákona a jejich dárce mají zároveň možnost odečíst dary od svého daňového základu. Mají tři hlavní zdroje financí – příspěvky, poplatky a ostatní obchodní příjmy, které tvoří přibližně 61 procent, dále pak vládní podpora prostřednictvím grantů nebo smluv o službách činí kolem 21 procent a soukromé dary 18 procent. Atmosféra ve společnosti je nakloněna přispívání na třetí sektor, a to jak pokud se týká fyzických osob, tak i podnikatelů.

Shrnutí

Tendence občanů k daňovým asignacím jsou rok od roku vstřícnější, lidé neziskovým organizacím asignují čím dál tím vyšší částky. Z hlediska daňového systému však asignace znamenají rozpor s již zavedenou definicí daně. Tedy, že daně jsou povinné, nedobrovolné, nenávratné, neúčelové a neekvivalentní. Občan není povinen daňovou asignací využít, jedná se tedy samozřejmě o zcela dobrovolnou aktivitu a nejedná se o ekvivalentnost, tím tedy porušuje zavedené, dosud platné definice daní.

Domníváme se, že daňové asignace jsou atraktivní především z toho důvodu, že občanům je známo, kam část jejich daní plyne, mohou tak alespoň zčásti aktivně ovlivňovat veřejné dění a jsou více vyrovnáni s povinností odvádět daně státu. V tom, že se jistým způsobem porušuje roky uváděné a zavedené tvrzení o daních, nevidíme závažný problém. V průběhu let je zcela normální, že se definice různých pojmů mění, vyvíjejí, doplňují, upravují nebo opravují na základě nově poznávaných, případně vzniklých skutečností.

Lze předpokládat, že možným zavedením daňové asignace by došlo u neziskových organizací i k jistému zlepšení jejich konkurenceschopnosti, když je předpoklad, že i nyní částečně mezi sebou jednotlivé neziskové organizace soutěží o to, která z nich přinese lepší, kvalitnější, společnosti přijatelnější, prospěšnější a potřebnější služby či statky. I v tom je možné spatřovat podstatnou výhodu daňových asignací. K tomu, aby neziskové organizace získaly potřebné finanční prostředky pro svoji veřejně prospěšnou činnost, musí komunikovat se širokou veřejností, oslovit ji a představit jí své záměry a cíle. Občané pak mohou učinit rozhodnutí, na jaké záměry a cíle chtějí přispívat. Tím vzniká i určitá zpětná vazba pro stát, co je pro občany více a co méně důležité. ■

Ing. Věra Nečadová je akademickou pracovnící Katedry ekonomických studií Vysoké školy polytechnické v Jihlavě, **Bc. Kristýna Čevelová** je absolventkou téže školy a ve studiu pokračuje na Fakultě managementu Vysoké školy ekonomické v Jindřichově Hradci.