

ČESKÁ REPUBLIKA

ZPRÁVA O INTEGROVANÉ SPRÁVĚ PŘÍJMŮ

SWAZEK I:

HODNOCENÍ VLÁDNÍHO PLÁNU NA SLOUČENÍ

DAŇOVÉ A CELNÍ SPRÁVY

červen 2008

Útvar pro snižování chudoby a řízení ekonomiky
Region Evropa a Střední Asie



Dokument Světové banky

MĚNA A EKVIVALENTNÍ JEDNOTKY

(stav k 10. červnu 2008)

Měnová jednotka	=	CZK (Česká koruna)
USD	=	15,78 CZK
CZK	=	0,06 USD

ZKRATKY

ČCS	Česká celní správa
CIAT	Interamerické centrum správ daní
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
ČDS	Česká daňová správa
GFŘ	Generální finanční ředitelství
EK	Evropská komise
VŘ	Výkonný ředitel
EU	Evropská unie
FŘ	Finanční ředitelství
GŘC	Generální ředitelství cel
ÚFDŘ	Ústřední finanční a daňové ředitelství
Vláda ČR	Vláda České republiky
MMF	Mezinárodní měnový fond
IT	Informační technologie
ÚVDP	Úřad pro velké daňové poplatníky
MF	Ministerstvo financí
MZ	Ministerstvo zdravotnictví
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
PREM	snižování chudoby a řízení ekonomiky
PSIR	reforma veřejného sektoru a institucí
SKAT	Dánský správa daní a cel
FÚ	finanční úřady
UK	Spojené království
WB	Světová banka

Vicepresident	: Shigeo Katsu
Ředitel pro zemi	: Orsalia Kalantzopoulos
Ředitel sektoru	: Luca Barbone
Vedoucí sektoru	: Ronald E. Myers
Vedoucí úkolu	: Munawer Sultan Khwaja

PODĚKOVÁNÍ

Tato zpráva byla vypracována jako součást podpory Světové banky pro Ministerstvo financí České republiky. Podporu řídil Klastř pro reformu veřejného sektoru a institucí (PSIR) v útvaru pro snižování chudoby a řízení ekonomiky (PREM) v Regionu Evropa a Střední Asie Světové banky. Hlavními autory této zprávy jsou: Munawer Khwaja a Jana Kunicová (Světová banka), Allan Jensen (MMF) a Claus Johannessen, Kim Bak a Joergen Madsen (Dánská správa daní a cel – SKAT).

Vznik této zprávy by nebyl možný bez četných a hlubokých diskusí s panem Petrem Chrenkem (náměstkem ministra financí), panem Janem Knížkem (generálním ředitelem České daňové správy), panem Pavlem Novotným (generálním ředitelem Celní správy) a panem Martinem Jarešem (ředitelem odboru daňové a celní politiky). Tým je jim hluboce zaváván za neocenitelné informace, trpělivost a dobrou náladu. Pan Pavel Frelich (starší poradce výkonného ředitele, Světová banka) byl kontaktní osobou a koordinátorem mezi bankou a českými orgány a velmi přispěl k hladkému průběhu mise.

Kromě toho vyjadřuje tým svoji vděčnost za informace, čas a pohostinnost těmto svým protějškům: panu Jiřímu Kroupovi (vedoucímu referátu Legislativy organizace a řízení daňové správy), paní Vendulce Bátorové (legislativní pracovníci referátu Legislativy organizace a řízení celní správy), paní Jolaně Jelínkové (vedoucí referátu Organizace lidských zdrojů), panu Přemyslu Vrlíkovi (vedoucímu úseku Organizace a lidských zdrojů, GŘC), panu Vladimíru Pytlíčkoví (vedoucímu úseku Strategického řízení GŘC), panu Bronislavu Mikelovi (řediteli odboru pro řízení a organizaci územních finančních orgánů), panu Emilu Vojtovi (vedoucímu služeb pro daňové poplatníky), panu Davidu Chovancovi (řediteli celní a daňové sekce, GŘC), paní Ladě Taxové (pracovníci útvaru pro organizaci ÚFO a lidských zdrojů), panu Karlu Mojžíšovi (prvnímu náměstkovi generálního ředitele GŘC), paní Jolaně Jelínkové (vedoucí referátu Organizace lidských zdrojů), paní Blance Hladké (ředitelce odboru rozvoje informačních systémů pro daňovou správu), panu Michaelu Lojdovi (řediteli odboru informačních systémů, GŘC), panu Pavlu Trnkovi (řediteli finančního ředitelství v Praze), panu Jaromíru Svobodovi (zástupci ředitele finančního ředitelství v Praze), panu Petru Malíkovi (řediteli finančního úřadu v Neratovicích), panu Čeňku Kalfařovi (řediteli finančního úřadu v Mělníce), panu Miroslavu Rohrbachovi (řediteli celního ředitelství v Českých Budějovicích), panu Jiřímu Jarošovi (řediteli celního úřadu v Mělníce), panu Marcelu Kulendíkovi (řediteli celního úřadu v Praze D5) a panu Petru Kašparovi (řediteli celního ředitelství v Hradci Králové).

Charakteristické rysy této zprávy byly předloženy ministerstvu financí v Praze dne 25. února 2008. Připomínky předložené během diskusí byly do tohoto návrhu zapracovány všude tam, kde to bylo možné.

Další informace o této podpoře lze získat od pana Munawera Khwaji, staršího specialisty na veřejný sektor a koordinátora pro daňové reformy, PSIR, Světová banka na telefonním čísle 202 458 5110 nebo na adrese mkhwaja@worldbank.org.

CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY	i
1. INTRODUCTION	1
A. BACKGROUND	CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.
B. THE STORY LINE.....	4
2. EVALUATION OF THE DRAFT MERGER PLAN.....	7
3. CHARACTERISTICS OF MODERN REVENUE ADMINISTRATIONS.....	12
A. INTRODUCTION	12
B. KEY FEATURES OF MODERN REVENUE ADMINISTRATIONS	13
4. MAIN CHALLENGES IN CZECH TAX AND CUSTOMS ADMINISTRATIONS	19
A. INTRODUCTION	19
B. TAX ADMINISTRATION.....	19
C. CUSTOMS ADMINISTRATION	25
5. RECOMMENDATIONS ON MODERNIZING REVENUE ADMINISTRATIONS	28
A. INTRODUCE NATIONWIDE RISK MANAGEMENT PHILOSOPHY	28
B. INTRODUCE TAXPAYER SEGMENTATION AND LARGE TAXPAYERS OFFICE	28
C. INTRODUCE SERVICE-BASED CLIENT ATTITUDE	29
D. ALIGN STAFFING, PROCESSES, AND STRUCTURES FROM GEOGRAPHIC TO THEMATIC FOCUS	29
E. CENTRALIZE AND INTEGRATE IT SOLUTIONS	30
F. CREATE INCENTIVES FOR E-FILING.....	31
G. MOVE FROM TRANSACTION- TO SYSTEM-BASED CONTROL IN CUSTOMS	32
H. FOCUS ON CORE BUSINESS	32
6. ROADMAP FOR MERGER AND MODERNIZATION	33
A. CONTEXT	33
B. STRATEGY FOR MERGER.....	33
C. SEQUENCING OF REVENUE INTEGRATION AND MODERNIZATION	35
D. UNDERSTANDING RISKS AND THEIR MITIGATION	36
E. INTEGRATION OF COMMON REVENUE FUNCTIONS	37
F. LOCATION OF REVENUE FUNCTION	37
G. ALTERNATIVE MODELS FOR THE MERGED REVENUE AGENCY	38
ANNEXES	42
REFERENCES	47

SHRNUTÍ

A. SOUVISLOSTI

1. Ve stále více globalizovaném světě je spolupráce mezi celními a daňovými orgány a orgány sociálního zabezpečení nesmírně důležitá pro efektivnost, účelnost a v konečném součtu i pro vybrané příjmy. V důsledku toho věnují vlády, veřejnost a rozvojové agentury v posledních letech zvýšenou pozornost úsilí o dosažení větší integrace těchto orgánů. Dánsko, Lotyšsko a Nizozemsko jsou mezi zeměmi, které úspěšně sloučily daňové a celní správy s cílem dosáhnout vyšší účelnosti a flexibility správy příjmů. Mnohé země integrovaly systémy výběru, což daňové správě umožňuje více se specializovat ve všech aspektech vládních příjmů¹. Stejnou motivaci měla i vláda České republiky, když přijala usnesení o integraci příjmových funkcí těchto orgánů a vypracování návrhu plánu této integrace. Nedávné přistoupení k EU a neexistence hranic se zeměmi mimo EU významně snížily úlohu cel v kontextu České republiky, což ještě více zvýraznilo účelnost racionalizace příjmových systémů.

2. České orgány pozvaly Světovou banku, aby provedla nezávislé hodnocení návrhu vládního plánu na sloučení daňové a celní správy s ohledem na případnou integraci výběru příspěvků na sociální zabezpečení do nově vytvořeného finančního (inkasního) orgánu. Ve svazku I této zprávy představujeme předběžné posouzení návrhu vládního plánu na sloučení daní a cel. Svazek II obsahuje předběžné posouzení otázek souvisejících s integrací výběru příspěvků na sociální zabezpečení do daňové správy.

3. Účelem posouzení vládního plánu, které je předmětem této zprávy, je napomoci vládě přijmout kvalifikovanější rozhodnutí o této otázce na základě poznatků plynoucích z mezinárodních zkušeností. Integrace a zásadní reformy představují komplexní procesy a jejich úspěšná realizace vyžaduje odpovídající čas, finanční zdroje a pečlivé řízení samotného procesu změny. Ve zprávě jsme upozornili na klíčové výzvy a rizika a naznačili možnosti jejich překonání. Označili jsme nejvýznamnější otázky, které vláda musí zvážit, a zdůraznili problémy, jichž si vláda během nastavování parametrů pro zřízení moderní, jednotné správy příjmů musí být vědoma. Doporučili jsme střednědobou strategii, která tyto klíčové otázky a zájmy zohlední.

B. STRATEGICKÝ SMĚR

4. **Integrovaní orgánů s různými silnými a slabými stránkami sice představuje rozsáhlý úkol**, ale přesto se mnoha zemím podařilo ho úspěšně uskutečnit a využívat jeho přínosů. V této oblasti neexistuje žádný konsensus o mezinárodních osvědčených postupech. Některé země mají dobře fungující integrované systémy příjmů, zatímco jiné se rozhodly spravovat výběr příjmů prostřednictvím samostatných orgánů.

¹ Mezi země, které integrovaly inkasní funkci a související funkci sociálních příspěvků do jedné inkasní agentury, patří Švédsko, Norsko, Finsko, Nizozemí, Island, Spojené království, Irsko, Estonsko, Lotyšsko, Maďarsko, Slovinsko, Chorvatsko, Černou Horu, Albánii, Bulharsko, Rumunsko, Rusko, Nový Zéland, Spojené státy, Kanadu a Argentinu.

5. Institucionální sloučení zahrnuje nejen integraci samostatných organizací do jediného subjektu, ale také **sblížení odlišných institucionálních kultur**. Rozdíly existují z hlediska historie jednotlivých institucí, jejich kompetencí, systému odměňování pracovníků, dalších výhod i úrovně vzdělání. Tíživě daňoví poplatníci a klienti jsou navíc zvyklí jednat s každou z těchto institucí jiným způsobem. V rámci institucí by se mohl objevit určitý odpor vedoucí ke zpoždění integrace nebo dokonce jejímu maření. Vzájemné sblížení těchto rozdílů by vyžadovalo široce pojatou interní i externí komunikaci a vytvoření společného porozumění a vize ohledně budoucnosti. Pro udržení rovnováhy zájmů interních zainteresovaných stran je nutné zachovat dojem nestrannosti, tak aby integrace nebyla vnímána jako převzetí jedné organizace jinou.

6. **Dosavadní agentury musejí mít plnou důvěru ve skutečnost, že nástupnický finanční orgán přinese zlepšení oproti stávající situaci** a že přinejmenším zachová kvalitu stávajících procesů a služeb. Nebude-li implementace důsledně naplánována a provedena, mohla by mít integrace navíc negativní následky jak pro výběr příjmů, tak i pro poskytování služeb.

7. Proto je důležité, aby **vláda formulovala jasnou vizi** toho, jak bude integrovaný finanční orgán vypadat z hlediska právního stavu, organizační struktury a provozního uspořádání. **Je třeba** rozpoznat stávající slabé stránky jednotlivých agentur a **vypracovat** kvalitně naplánovanou **střednědobou strategii**, která bude tyto klíčové otázky a slabé stránky řešit. **Samotná integrace může jen stěží vést k žádoucímu zlepšení efektivnosti a účelnosti, nebude-li doprovázena komplexním úsilím o reformu a modernizaci.**

Klíčové otázky

8. Sloučení celní a daňové správy na jedné straně a převod inkasní funkce institucí pro sociální zabezpečení a zdravotní pojištění na daňovou správu na druhé straně představují odlišné soubory otázek. Pro vytvoření efektivní a účinné správy příjmů se nicméně doporučuje **komplexní a strategický pohled na celou problematiku**.

9. Tato zpráva poukazuje na to, že plná integrace České celní správy (ČCS) a České daňové správy (ČDS) v jejich stávající podobě by byla spojena s rizikem neúspěchu, neboť **ČCS a ČDS se nacházejí v podstatně odlišných fázích vývoje:**

(a) ČDS má sice klíčové kompetence a zdroje v oblasti výběru daní a auditu, avšak **na efektivnost, segmentaci klientů, sebehodnocení, centralizované zpracování a řízení rizika se zaměřuje jen v minimální míře nebo vůbec.**

(b) **Na snižování zátěže daňových poplatníků v oblasti plnění předpisů je kladen jen velmi malý důraz – česká daňová soustava dosahuje v této oblasti jednoho z nejhorších výsledků².**

² *Zpráva o podnikání za rok 2008* ukazuje, že firma v České republice musí věnovat 930 hodin na splnění předpisů a požadavků daňových orgánů, což Českou republiku řadí na 166. místo ze 176 zemí.

- (c) Generální ředitelství cel (GŘC) je jako hlavní ústředí vyčleněno mimo Ministerstvo financí (MF), zatímco Generální finanční ředitelství (GFŘ) je součástí MF a nemá **žádnou funkci nezávislého ústředí** nebo správního centra, což potlačuje jeho schopnost strategického plánování a vedení procesu modernizace.
- (d) ČCS se musela modernizovat, aby splnila přístupové požadavky EU a díky tomu má zaveden kvalitní IT systém a mezinárodně dohodnuté postupy. ČDS nebyla žádnému takovému tlaku na modernizaci vystavena, a proto **je IT systém v ČDS relativně zastaralý, rozštěpený a lokalizovaný**, přestože obsahuje užitečné datové vazby na jiné vládní agentury.
- (e) ČCS vykazuje působivou úroveň využívání elektronické podatelny (více než 95 procent) ve srovnání s **velmi nízkou úrovní elektronického podávání dokumentů** (méně než 5 procent) v ČDS.
- (f) **Obě agentury mají velký počet lokálních kanceláří³ značně převyšující požadavky moderní správy** ve srovnatelných zemích, což vede k rozmělnění klíčových kompetencí v oblasti auditu a vyšetřování. ČCS například stále provádí audit na základě transakcí a nikoli na základě systému.
- (g) **Obě agentury plní vedlejší funkce⁴**, které odvádějí jejich pozornost od těžiště jejich činnosti.

10. Integrace těchto dvou agentur bez toho, aby byla nejprve zajištěna přibližně srovnatelná úroveň jejich modernizace, by byla mimořádně riskantní. Má-li být vládní plán na sloučení úspěšný, **doporučujeme – jako nezbytný výchozí předpoklad – modernizaci daňové správy.**

11. **Stávající plán sloučení nepřináší žádné významné zvýšení efektivity.** Počet a lokalita finančních úřadů v navrhovaném sloučeném orgánu by podle plánu měly zůstat stejné (přibližně 200), třebaže z poloviny z nich by se nyní staly pobočky. Vedle toho bude stále existovat 9 regionálních útvarů a 30 až 50 poboček celní stráže. Snížení celkového počtu zaměstnanců v integrované agentuře je velmi malé – pokles z 22 926 na 19 850 osob.

12. **Stávající plán sloučení nezlepšuje efektivnost, ani nezjednodušuje či neracionalizuje správu příjmů.** S výjimkou sjednocení výběru a účtování cel, daní a spotřebních daní dochází jen k minimálnímu snížení stávajícího pracovního zatížení správních orgánů nebo zátěže daňových poplatníků spojené s plněním předpisů. Jakákoli **strategie sloučení by měla zvažovat přednastavení pracovních procesů, které by podporovaly sebehodnocení a používání integrovaného systému řízení rizik.**

³ ČCS má 8 regionálních ředitelství, 54 celních úřadů, 20 poboček a 10 detašovaných pracovišť. ČDS má 8 regionálních ředitelství a přibližně 200 místních finančních úřadů (včetně zvláštních sufitních útvarů).

⁴ ČCS provádí kontrolu mýtného a hmotnosti kamionů. ČDS spravuje financování pro místní školy a nemocnice, provádí cenové audity a řídí státní loterie.

13. Pokud jde o převod výběru příspěvků na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění, ve svazku II této zprávy jsou zdůrazněny **inherentní rozdíly v informačních potřebách ČDS a sociálních institucí** – České správy sociálního zabezpečení (ČSSZ) a institucí zdravotního pojištění – například ve vztahu k individuálním záznamům o platbách, častějšímu vypracovávání výkazů a celoživotní historii plateb. Jedná se o zásadní předpoklad, který je třeba začlenit do procesu plánování reforem.

14. **Integrace výběru příjmů je spojena s významným rizikem.** Existuje možnost, že v institucích sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění by během přechodu mohlo dojít ke ztrátě důležitých stávajících institucionálních znalostí. Vývoj nového IT systému, který by zahrnul všechny druhy příjmů, bude velmi komplikovaný. Tato rizika však nejsou nepřekonatelná a mnohé země integrací jejich funkcí úspěšně zvýšily efektivnost a účelnost správy příjmů.

15. **Z hlediska přísnosti požadavků na údaje nelze dělat žádné ústupky.** Zkušenosti s podobnými reformami naznačují, že problémem by mohla být koordinace mezi agenturami po provedení reformy. Rizika dočasné/částečné/nenávratné ztráty informací o příspěvcích by mohla být značná. Toto riziko je nutné zmírnit, a to tím, že ČSSZ bude moci vést paralelní systém inkasních transakcí a jejich zpracování, dokud veškeré podrobné údaje o výběru neobdrží od integrovaného finančního orgánu. V ten okamžik by mohlo dojít k plné migraci inkasní funkce.

16. Zpráva zdůrazňuje skutečnost, že **ČDS je institucionálně slabší než ČSSZ.** ČSSZ od roku 1995 úspěšně provádí reformu provozních systémů a modernizuje svoji platformu provozních dat.

17. **ČSSZ stále čelí klíčovým výzvám** týkajícím se sdílení informací se systémem zdravotního pojištění a s daňovou soustavou, nedoplatků příspěvků, zastaralého modelu řízení rizika, malé pozornosti věnované boji proti únikům v oblasti zaměstnávání načerno a vysoké zátěže poplatníků pro zajištění souladu s předpisy. Tyto oblasti spadají do základních kompetencí ČDS a **převodem inkasní funkce na modernizovaný finanční orgán by za předpokladu kvalitního plánování a řízení mohlo dojít ke zvýšení efektivnosti a účelnosti.**

18. Existence četných pseudostátních zdravotních pojišťoven v českém systému zdravotního pojištění přináší spotřebitelům širokou možnost výběru a skýtá potenciál pro konkurenci. Příslušné zdravotní pojišťovny zřídily centrální registr pojištěnců. V důsledku velkého počtu pseudostátních zdravotních pojišťoven a jejich široké sítě poboček však dochází k **duplikaci sítě a funkcí (registrace, výběr, kontrola atd.).**

19. Databáze ČSSZ, systému zdravotního pojištění a daňové správy se často týkají **stejných klientů, avšak nedostatek koordinace mezi jednotlivými agenturami** vede k tomu, že tyto údaje jsou často roztříštěné a chybné. Zdravotní pojišťovny navíc nejsou ~~nijak motivovány k tomu, aby~~ maximalizovaly příjmy v systému, neboť úroveň služeb⁵ Skutečnost, že úroveň služeb není vázána na úroveň příspěvků, naopak vede k převrácené motivaci podněcující daňové poplatníky k tomu, aby platili minimálně možné příspěvky. Boj proti této demotivaci lze vést jen s pomocí přiměřeně harmonizovaného daňového základu a informací od ostatních stran.

není vázána na platbu příspěvků⁵. **Neexistence strukturovaného rozhraní mezi jednotlivými systémy výběru příjmů kromě toho podporuje selektivní nedodržování předpisů ze strany poplatníků odvádějících příspěvky.**

Střednědobé směřování

20. Tato zpráva vytváří základ pro další systémovou analýzu a proveditelnou strategii implementace. Reformní iniciativa, kterou vláda zamýšlí, přináší **obrovskou příležitost pro zlepšení efektivnosti ve správě příjmů – ale vyžaduje také velmi pečlivé plánování.**

21. Stručná analýza zainteresovaných stran obsažená ve zprávě naznačuje, že integrace má v zásadě širokou politickou a společenskou podporu. Přestože určité neshody existují, týkají se zejména otázek souvisejících s posloupností a tempem reformy. Zcela zásadní je skutečnost, že **většina skupin uznává a/nebo zdůrazňuje modernizaci daňové správy jakožto první krok k integraci inkasních funkcí.**

22. Institucionální reforma, jako je vytvoření jednotného finančního orgánu pro výběr všech daní a příspěvků na sociální zabezpečení, představuje střednědobý **vícetupňový proces** vyžadující nejméně 4 až 5 let. Cíle a strategie musejí být vzájemně provázané. Klíčovými aspekty jsou **stanovení priorit a správná posloupnost kroků.**

23. **Reforma daňové správy by měla být ústředním prvkem celkového balíku reforem.** Tato reforma by měla v daňové správě zavést přiměřený standard, jak z hlediska moderní organizační struktury, tak i z hlediska pracovních procesů, které jsou v souladu se zásadou sebehodnocení a řízení rizika, přičemž konečným cílem je snížit náklady daňových poplatníků na plnění předpisů a zvýšit efektivnost výběru daní. **To je kritickou podmínkou pro integraci cel a výběru příspěvků na sociální zabezpečení.**

24. Doporučujeme zaujmout **integrovaný pohled na celý proces** modernizace daňové správy, sloučení cel a daní a sjednocení výběru příspěvků na sociální zabezpečení, neboť konečným cílem je vytvořit efektivní a účelný systém příjmů. Na počátku by měla existovat **shoda ohledně vize** integrovaného finančního orgánu a **úrovně institucionální integrace.**

25. Úspěšná integrace bude **vyžadovat širokou podporu celé vlády**, nikoliv jen Ministerstva financí (MF), Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV) a Ministerstva zdravotnictví (MZ). Je důležité, aby do legislativních a procesních úkolů byli zapojeni odborníci ze všech tří ministerstev i z ostatních příslušných ministerstev a vládních agentur.

26. V rané fázi procesu by měla být zřízena **řídící rada** složená z příslušných ministrů – tato rada je vhodným mechanismem pro zajištění koordinace a zavedení trvalého procesu konzultací o jakýchkoli otázkách, které mohou vyžadovat pozornost vlády.

27. Nejprve je nezbytné vytvořit **vhodnou řídicí strukturu** odpovídající za úkol **vypracování plánu implementace** a za řízení, koordinaci reformního procesu a dohled nad ním.

28. **Pravidelná komunikace s klíčovými zainteresovanými stranami je rozhodující pro zajištění vlastnictví** procesu (tj. odpovědnosti za proces). Všechny skupiny zaměstnanců v dotčených orgánech musí pochopit nutnost spolupráce v zájmu dosažení společného cíle. Je zcela zásadní, aby vedoucí pro řídicí a technické úkoly a úkoly v oblasti řízení změny byly vybráni z řad zaměstnanců daňových a celních orgánů a institucí sociálního zabezpečení a aby byl zachován dojem neutrality v zájmu nalezení rovnováhy mezi zájmy integrovaných útvarů. Integrace by neměla být vnímána jako převzetí jedné organizace jinou organizací, ale jako syntéza v nový modernější orgán.

29. Proces realizace reformy bude vyžadovat **postupný rozfázovaný přístup k institucionálním a organizačním změnám a změnám v oblasti pracovních postupů a informačních a komunikačních technologií.**

30. Z institucionálního hlediska by prvním krokem k uskutečnění reformy měla být **harmonizace právního rámce. Harmonizace zdanitelného základu daně** by například mohla být uvedena do souladu s dostatečným předstihem před provozní integrací inkasních funkcí. Je třeba vyřešit otázky týkající se rozdílů pracovních podmínek a postupů podávání a zpracovávání dokumentů. Stejně tak bude muset být provedeno **jasné vymezení funkcí a odpovědností** každé organizace, aby se zabránilo nepříjemným překvapením nebo nejasným očekáváním.

31. Z organizačního pohledu by základní cíl měl spočívat ve **vytvoření nové řídicí struktury pro finanční orgán s pevnou funkcí ústředí** a ve vybudování výkonné a řídicí kapacity a rozvoji analytických schopností a technických dovedností zaměstnanců, kteří budou specializováni na úkoly a požadavky související nejen s výběrem daní, ale také s celními funkcemi a výběrem příspěvků na sociální zabezpečení.

32. Z pohledu pracovních procesů by reforma měla zahrnovat explicitní strategické cíle. Tyto klíčové cíle budou vyžadovat **vytvoření funkčního modelu**, který využívá systém jednoho správního místa pro registraci klientů, podávání dokumentů s údaji pro účely daní a příspěvků na sociální zabezpečení, sebehodnocení, audit a sankce, a sesouhlasení účtů. To bude vyžadovat nastavení správy příjmů tak, aby se vše dalo seskupit do procesů služeb v terénu a podpůrných administrativních procesů. Doporučujeme, aby tato integrace byla uskutečněna v těchto fázích:

- (i) Integrace podpůrných funkcí, jako jsou například řízení lidských zdrojů, správa majetku, rozpočet a účetnictví, statistika a podpora IT, by mohla být mnohem snazší;
- (ii) postupně by mohly být integrovány techničtější funkce – ty by mohly zahrnovat právní služby, mezinárodní spolupráci, služby pro daňové poplatníky, výběr, účty daňových poplatníků, správu nedoplatků a postupy v oblasti auditu;

- (iii) na základě integrace podpůrných a technických funkcí se by následně mohlo přistoupit k integraci provozních funkcí s vyšší přidanou hodnotou, například zpracovávání příznání, řízení rizika, vyšetřování podvodů a správa velkých daňových poplatníků;
- (iv) některé klíčové celní funkce by však v rámci jednotného finančního orgánu měli i nadále vykonávat pracovníci celní správy, kteří mají odborné znalosti v této oblasti.
33. Ještě před tím, než bude provedeno jakékoli sloučení inkasních funkcí pro cla, daně a příspěvky na sociální zabezpečení, by navíc měly být z finančního (inkasního) orgánu vyčleněny vedlejší funkce ČDS a ČCS.
34. Pro zmírnění rizika ztráty údajů by bylo velmi vhodné, aby ČSSZ jako součást plánování implementace vedla paralelní systém s úplným cyklem zpracování platebních transakcí a dokumentů, dokud veškeré podrobné údaje o výběru ke své spokojenosti neobdrží od nového finančního orgánu. V ten okamžik by mohlo dojít k plné migraci inkasní funkce.
35. Požadavky na novou strukturu informačních a komunikačních technologií pro integrovaný finanční orgán musejí být naplánovány dostatečně včas, pokud možno záhy po vytvoření funkčního modelu, neboť vývoj softwaru a vhodné IT infrastruktury obvykle trvá několik let. Tato struktura by zahrnovala centrální databázový systém (včetně funkcí pro informace, registraci, shromažďování dat, sesouhlasení plateb, manažerské účetnictví a audit); centralizované zpracovávání příznání a plateb s využitím modelů služeb v terénu/podpůrných administrativních funkcí; a vysokorychlostní širokopásmovou síť propojující všechny úřady.
36. Nový finanční orgán se silným postavením ústředí, využívající skutečný proces sebehodnocení, centralizované zpracování a moderní řízení rizika a opírající se o přechod od lokalizovaného geografického zaměření na funkční zaměření, by byl postupně schopen **výrazně snížit počet lokálních úřadů a dosáhnout lepší efektivity**. Doporučujeme, aby do programu implementace reformy byl začleněn **útvár pracovního umístění**, tak aby nadbyteční pracovníci na místní úrovni mohli být překvalifikováni a znovu zapojeni do místních služeb v soukromém i veřejném sektoru.
37. Existuje pevná politická vůle k provedení integrační strategie, která má v parlamentu podporu dvou politických stran. V roce 2009 Česká republika na druhé straně rovněž převezme funkci předsednictví EU. Tato skutečnost by mohla odklonit politickou a institucionální pozornost a zdroje po značnou část příštího roku. Předsednictví EU však trvá pouze šest měsíců. Zmírnění těchto rizik a výzev by mělo být zapracováno do integrační strategie a akčního plánu.

1. ÚVOD

1.1 Světová banka byla českými orgány požádána, aby posoudila sloučení daňové a celní správy s ohledem na budoucí integraci výběru příspěvků na sociální zabezpečení do nově vytvořeného finančního (inkasního) orgánu. Tento svazek I zprávy je výsledkem mise Světové banky v České republice, která se uskutečnila ve dnech 18. až 25. února 2008.

1.2 Návštěva byla strukturována tak, aby vyhodnotila návrh plánu na sloučení, který vypracovalo Ministerstvo financí České republiky a který v předstihu zaslalo členům mise. Návštěva se skládala ze setkání, jejichž cílem bylo pochopit strukturu současné daňové a celní správy, jejich organizační strukturu, pracovní procesy, řízení lidských zdrojů a IT systémy. Mise dále zkoumala politicko-ekonomické otázky a dopad navrhovaného sloučení na různé zainteresované strany. Druhá mise Světové banky ve dnech 21. až 25. dubna 2008 zkoumala současný stav institucí zdravotního pojištění při Ministerstvu zdravotnictví a instituce sociálního zabezpečení při Ministerstvu práce a sociálních věcí a posoudila klíčové otázky spojené s integrací funkcí výběru, vymáhání a auditu pro příspěvky na sociální zabezpečení. Zjištění plynoucí z této mise jsou obsaženy ve svazku II této zprávy.

1.3 Po dokončení hodnocení zastává Světová banka názor, že navrhované sloučení by nemělo být samostatnou akcí. Jeho struktura a provedení by naopak měly být pečlivě připraveny tak, aby doplňovaly větší balík reforem a modernizace správy příjmů.

A. OKOLNOSTI

1.4 Integrace cel a daní vyvolává v posledních letech zvýšenou pozornost, neboť vlády, veřejnost a rozvojové agentury, jako jsou Světová banka, MMF, OECD a CIAT, zjistily, že ve stále více globalizovaném světě vede nedostatek spolupráce mezi celními a daňovými orgány k poklesu účelnosti, efektivnosti a v konečném součtu i k poklesu vybraných příjmů.

1.5 Úloha celních a daňových orgánů z mezinárodního hlediska se s postupem času měnila. Cla se z nástroje zaměřeného čistě na výběr příjmů podle sazebníku, kontrolu toků zboží a ochranu domácích odvětví vyvinula v nástroj zaměřený na usnadňování obchodu, prevenci závadného dovozu a v poslední době i na bezpečnost hranic. Podobně se i pohled na daňovou správu odklonil od represivní úlohy vymáhání daní k úloze zaměřené na služby, která podporuje sebehodnocení a dobrovolné plnění předpisů a opírá se o účinný systém auditu na základě rizik.

1.6 V členských státech EU s otevřenými hranicemi a společnou politikou EU pro obchodní toky se úloha cel změnila a do určité míry dokonce i poklesla. To platí zejména pro země jako Česká republika, která je vnitrozemskou zemí a sousedí výhradně s jinými členskými státy EU (Německo, Rakousko, Slovensko a Polsko). V důsledku toho patří clům v České republice podstatně menší úloha. Sloučení daní a cla do jediného finančního (inkasního) orgánu je tedy v případě České republiky v obecném pojetí smysluplné.

1.7 Přesto však existují klíčové kompetence v oblasti cel, které jsou i nadále relevantní, a to i v zemích, kde dané dva orgány byly sloučeny. Před sloučením dotčených dvou orgánů by rovněž bylo důležité zajistit odpovídající investice do modernizace a posílení kapacity daňové a celní správy, aby byly schopny plnit rozšířenou úlohu jednotného finančního orgánu.

1.8 Dalším důležitým aspektem, který je třeba zdůraznit, je skutečnost, že dané dva orgány mají oddělené hierarchické struktury, nezávislé postavení a odlišnou organizační kulturu. Daňová správa je civilní organizace, zatímco celní správa představuje do značné míry uniformované složky s různými soubory vymáhacích pravomocí a služebních výhod. Národní právní předpisy často omezují linii velení uniformovaných složek působících pod civilním orgánem. Částečně z důvodu těchto rozdílů jsou daňoví poplatníci zvyklí jednat s daňovými a celními orgány zcela odlišným způsobem. Tyto rozdíly představují významné faktory, jež je třeba vzít v úvahu při tvorbě vhodné strategie sloučení. Sloučení by zejména nemělo být vnímáno jako převzetí jedné instituce druhou institucí, jak se často stává, ale jako sjednocení dvou orgánů do efektivnější a účelnější organizace, která zachovává jejich příslušné kompetence.

1.9 S ohledem na poslední trendy směřujících ke slučování těchto orgánů a na předpokládaný přínos ve formě lepší výkonnosti přijala vláda České republiky usnesení č. 1462 ze dne 20. prosince 2006, kterým pověřila ministerstvo financí, ministerstvo práce a sociálních věcí a ministerstvo zdravotnictví, aby předložily materiál k návrhům konsolidačních postupů. Vláda se obávala, že jak náklady daňové správy na výběr daní, tak i náklady daňových poplatníků na plnění předpisů patří mezi nejvyšší v Evropě. Cílem vlády je zjednodušit a racionalizovat správu daní, cel a příspěvků na sociální zabezpečení, a tím i integrovaným způsobem snížit vnitřní i vnější neefektivnost a zlepšit účinnost těchto orgánů v boji proti daňovým únikům. Dále se předpokládá, že tento program zvýší transparentnost modernizované a integrované inkasní agentury.

Mezinárodní zkušenosti se sloučením

1.10 Mezinárodní zkušenosti svědčí o tom, že spolupráce mezi celní a daňovou správou může nabývat různých forem a uskutečňovat se na různých úrovních integrace. V některých zemích, jako například v Dánsku a v Nizozemí, byla provedena prakticky úplná integrace. Ve Francii a ve Spojených státech fungují daňová a celní orgány samostatně. V mnoha hybridních formách působí dotčené dva orgány v rámci jedné zastřešující finanční agentury nebo pod ministerstvem financí, avšak s různou úrovní organizační a provozní sblížení.

1.11 Bez ohledu na úroveň integrace je ve většině moderních finančních (inkasních) orgánů běžná intenzivní spolupráce mezi celními a daňovými orgány. Většina funkcí je úzce koordinována a centrálně monitorována. IT systémy daňových a celních orgánů jsou vzájemně propojeny, aby bylo usnadněno vyhledávání informací bez nutnosti využívat účelové a často zdlouhavé procesy schvalování. Některé země koordinují řízení rizika pro daně a cla, a to prostřednictvím úřadu pro ekonomické zpravodajství a prostřednictvím společného auditu, který zahrnuje celní i daňové orgány. Ve většině členských států EU jsou běžně uplatňovány zásady systémově založené kontroly, nikoli kontroly založené na

transakcích. Audit podniků se proto nezaměřuje na každou samostatnou transakci, nýbrž probíhá na komplexním základě.

1.12 Ve **Francii**, kde celní a daňové orgány působí jako samostatné agentury, byla v roce 2003 vytvořena mezirezortní struktura s názvem *Groupes d'Intervention Regionaux* (GIR), která se skládá ze zástupců policie, četnictva, celních a daňových orgánů. GIR byla založena poté, co si státní správa uvědomila, že i) jediný orgán často neměl ucelený soubor pravomocí pro vyšetřování případu, ii) finanční tresty byly pružnější a měly větší odrazující účinek než formálnější soudní proces, a iii) významné trestné činy nebyly v plném rozsahu sledovány z hlediska daňového práva, což vedlo k velkým daňovým únikům. Struktura GIR sdružuje veškeré právní a zpravodajské zdroje a ten orgán, který je v dané situaci v nejlepším postavení, je požádán, aby vedl vyšetřování a sledovaný daný případ, s využitím dalších zdrojů dle potřeby. Každý orgán má online přístup do společných databází (nedůvěrného charakteru).

1.13 Snaha zvýšit účelnost a efektivnost byla v posledních letech hlavní motivací pro slučování. Dánsko, Kanada, Lotyšsko a Nizozemsko představují typický vzor z hlediska motivu, integrační strategie a výběru nástrojů pro sloučení. Před sloučením měly daně a cla v těchto zemích samostatné hierarchické struktury, nezávislé postavení a vlastní organizační kulturu, a daňoví poplatníci tak k daňovým a celním orgánům přistupovali zcela odlišně. Přepjatky na daních v jedné oblasti nemohly být použity k vyrovnání dlužných daní v jiné oblasti.

1.14 V **Dánsku** byly při sloučení v roce 1990 do jedné organizace plně integrovány ústřední a regionální úřady a operační útvary, které se zabývají daněmi i cly. Každý regionální úřad je rozdělen na různé podnikatelské skupiny a funkce. Místní úřady, zejména pohraniční pracoviště, jsou integrovány do regionálních útvarů. Některé úřady mají odbor celní kontroly. Tato změna byla spojena se snížením počtu řídicích úrovní z 546 na 340. Hlavní hnací silou strukturální změny bylo zvýšení účinnosti dosažené díky lepším souhrnným znalostem o každé firmě a lepším možnostem pro rozvoj základních kompetencí pracovníků úřadů.

1.15 V **Kanadě** začal proces slučování daňových orgánů a orgánů pro cla a spotřební daně v roce 1992. Do roku 1996 Kanadský úřad cel a daní zavedl novou řídicí strukturu; do roku 1999 zahrnovala nová organizace všechny služby v terénu a jejich podpůrné administrativní operace. Do regionálních struktur byla zahrnuta i celní funkce, i když celní služby na hranicích jsou samostatnými subjekty odpovídající náměstkům jednotlivých regionálních komisařů.

1.16 V Nizozemsku je nizozemské generální ředitelství správy daní a cel (DGBEL) integrováno v ústředí a na regionální a lokální úrovni. Mezi roky 1987 a 1992 přešlo DGBEL od struktury orientované na prostředky a procesy na integrovanou strukturu cílových skupin. V rámci jednotlivých úřadů přebírají samostatné týmy odpovědnost za daňové zacházení s konkrétními skupinami klientů bez ohledu na to, zda jde daňové nebo celní činnosti. Tato integrace se týkala nejen všeobecné organizace, ale i pracovních procesů, logistického řízení a IT, přičemž cílem bylo optimalizovat podporu pro daňové

poplatníky. Například úřad interního auditu DGBEL provádí audit daňových i celních případů.

1.17 Přestože slučování vedlo k vyšší efektivnosti a lepší koordinaci, neprobíhal samotný proces integrace vždy jednoduše nebo hladce. Proces v Kanadě, Dánsku a Nizozemsku, a nejnověji i v Lotyšsku, trval 6 až 10 let. Tato slučování narazila i na obtíže, zejména v personálních otázkách.

1.18 V *Lotyšsku* přineslo přání vstoupit do Evropské unie výrazné zaměření na cla i pomoc EU v této oblasti, ale organizační struktura daní nebyla věnována stejná pozornost. Tato chyba byla v nedávné době napravena a nové úsilí o celkovou modernizaci zahrnuje jak daně, tak i cla.

1.19 I když žádné dvě země nelze porovnávat z hlediska rozsahu a zdrojů, vykazují významné prvky, které je užitečné zkoumat. Úspěch dané iniciativy v těchto zemích lze připsat řadě faktorů, z nichž nejdůležitější byly:

- (a) pevné a trvalé vedoucí postavení vlády a zejména ministerstva financí;
- (b) zapojení zaměstnanců na všech úrovních zajistilo vlastnictví procesu;
- (c) jejich zapojení a odpovědnost při tvorbě struktury nového orgánu a jeho vnitřní přestavbě poskytlo zaměstnancům příležitost, aby nové organizaci „vtiskly svou tvář“;
- (d) široké konzultace s reprezentativními skupinami klientů s cílem určit, jak nejlépe rozvinout nové jednotné služby; a
- (e) neustálá zpětná vazba o tom, co nefungovalo nebo co by mohlo fungovat lépe.

B. SCÉNÁŘ STUDIE

1.20 Tato zpráva má dva účely. Prvním je poskytnout nezávislé hodnocení vládního plánu na sloučení založeného na prověrce současného postavení samostatných daňových a celních orgánů a jejich porovnání s moderními správami příjmů ve světě. Druhým účelem je předložit doporučení pro přiblížení českého daňového a celního systému k lepší praxi v moderních příjmových systémech fungujících v rámci EU i mimo ni, a tím také doporučit cestovní mapu pro proces slučování, který by měl větší pravděpodobnost úspěchu.

1.21 Zpráva začíná tím, že porovnáváme návrh plánu na sloučení s vlastními uváděnými cíli. Otázkou, kterou si pokládáme, je, zda současný návrh sloučení dosáhne cílů vlády, tj. zvýšení efektivnosti, zjednodušení a racionalizace správy příjmů, prevence daňových úniků a zvýšení motivace odvádět daně. Po pečlivém prozkoumání navrhované organizační struktury nového spojeného finančního orgánu (tj. navrhovaného Ústřední finanční a daňové ředitelství) dospěla zpráva k závěru, že současný plán sloučení tyto cíle nedokáže zcela naplnit, pokud nebude buď souběžně se sloučením nebo ještě před vlastním sloučením provedena modernizace finančních orgánů. Hlavním výsledkem analýzy v této části je, že integrace obou orgánů v jejich současném stavu bez souběžné

modernizace by bylo riskantní, protože jeden z předpokladů pro úspěšné sloučení počítá s moderními inkasními agenturami.

1.22 Kapitola 2 pojednává o tom, co tvoří moderní správu příjmů, zkoumá základní úlohu a cíle správ příjmů v globalizovaném světě. Existuje několik základních rysů správ příjmů, které těmto správám umožňují být pružné, aby mohly rychle reagovat na měnící se podnikatelské prostředí a metody. Tyto rysy zahrnují mimo jiné inovační přístupy k řízení rizika, segmentaci daňových poplatníků, bezpapírové prostředí, strategické plánování, robustní strukturu IT s digitálními vstupy a další rysy.

1.23 Kapitola 3 porovnává českou správu daní a cel s moderními standardy popsány v předcházející kapitole a předkládá předběžné posouzení silných a slabých stránek daňové i celní správy. Došli jsme k závěru, že vláda nevěnuje dostatečnou pozornost modernizaci České daňové správy (ČDS), která má dle našeho zjištění nedostatečný systém řízení rizika, roztříštěný IT systém a velice malý počet elektronických podání. Tyto problémy jsou pravděpodobně spojeny s nejméně významným rysem ČDS, kterým je její geografické a nikoli funkční zaměření. Je patrná nedostatečná segmentace daňových poplatníků a jednotné uplatňování v regionech. Naproti tomu Česká celní správa (ČCS) je na tom poněkud lépe, protože musela splnit standardy v rámci přistoupení k EU a v důsledku toho má solidní IT systém i působivou úroveň elektronického podávání. Řízení rizika je však stále založeno na transakcích a nikoli na systému, ČCS plní řadu necelních úkolů a existuje příliš mnoho celních úřadů s ohledem na to, že ČR je členským státem EU bez vnějších hranic.

1.24 Kapitola 4 předkládá doporučení pro zlepšení ČDS i ČCS, aby jejich sloučení přineslo výsledky odpovídající cílům vlády ČR. Hlavním doporučením pro ČDS je zavedení segmentace daňových poplatníků a nové filozofie řízení rizika, centralizace funkcí běžného zpracování, které nevyžadují osobní kontakt s klientem, zavedení nového přístupu ke klientovi na základě služby a zrušení požadavku na papírovou dokumentaci při elektronickém podání. Pro ČCS zpráva doporučuje přizpůsobit počet pracovníků, procesy a strukturu potřebám správy a novému plánu úkolů, převést necelní funkce na příslušné orgány a přejít od kontroly a myšlení založených na transakcích k systémově založené kontrole a myšlení.

1.25 A konečně kapitola 5 navrhuje doporučenou cestovní mapu pro sloučení. Nejprve je nutné vytvořit vhodnou řídicí strukturu pro daný úkol, která vypracuje strategický plán sloučení a širších reforem příjmů a určí vhodnou posloupnost kroků při slučování různých příjmových funkcí. Některé funkce, které jsou společné všem inkasním orgánům, by měly být integrovány. Jsou to např. řízení rizika, audit, výběr, právní odbor, šetření podvodů, IT podpora, lidské zdroje a vnitřní správa. Rozpočtové funkce finančního ředitelství by však měly zůstat ze sloučení vyčleněné. Kapitola končí představením dvou možných organizačních modelů nového integrovaného finančního orgánu, rovněž s ohledem na možné budoucí začlenění výběru příspěvků na sociální zabezpečení.

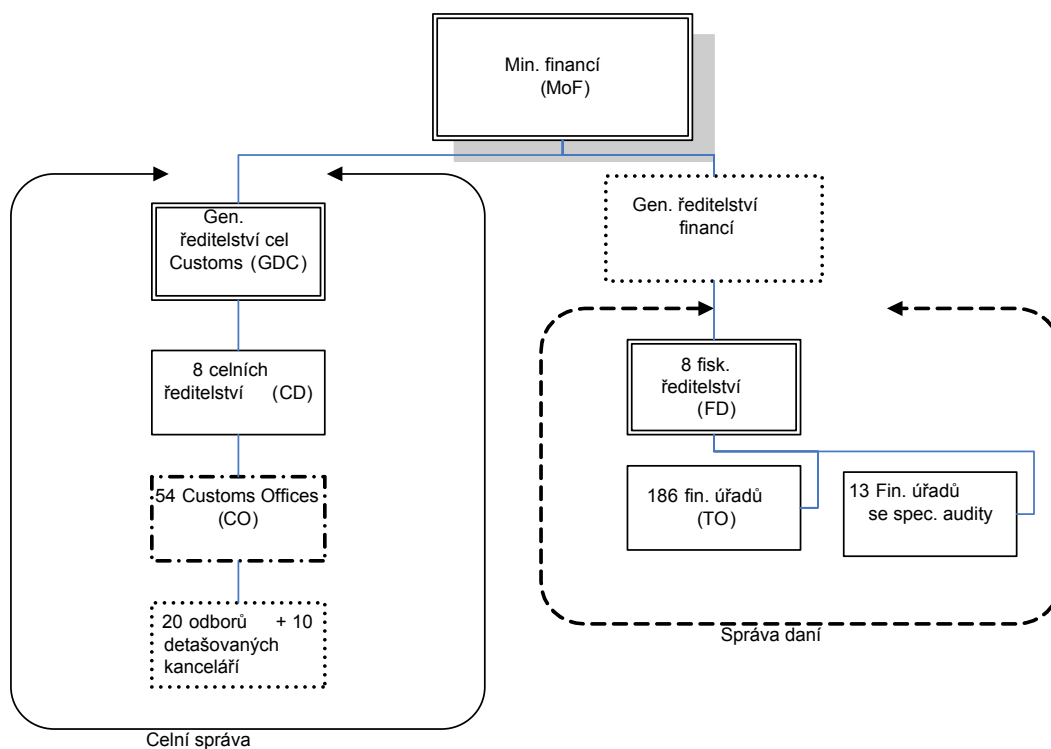
2. HODNOCENÍ NAVRŽENÉHO PLÁNU SLOUČENÍ

2.1 Dlouhodobý ekonomický růst, vyšší výnosy a nižší nezaměstnanost patří mezi širší makroekonomické cíle vlády České republiky, na které má vliv, jak dobře funguje správa příjmů. K dosažení těchto cílů je nezbytná efektivní, jednoduchá správa příjmů orientovaná na zákazníka. Cíle sloučení uváděné v stávajícím návrhu plánu vlády České republiky (odst. 3.6-3.7) tuto zásadu přesně sledují. Mezi tyto cíle patří:

- (a) *Zvýšení efektivity*, zejména snížení počtu sběrných míst i snížení administrativní a byrokratické zátěže.
- (b) *Zjednodušení a racionalizace správy příjmů*, včetně zajištění podpory pro podniky, zlepšení služeb pro daňové poplatníky a zajištění větší transparentnosti správy příjmů a jejich výběru.
- (c) *Prevence daňových úniků a zlepšení motivace k placení daní*, včetně důrazu na nový přístup k dodržování a změně kultury vybírání daní od represivního přístupu k pozitivní motivaci.

2.2 Aktuální organizaci CTA a CCA ukazuje obrázek 2.1 níže:

Obrázek 2.1: Česká republika – Organizace správy příjmů

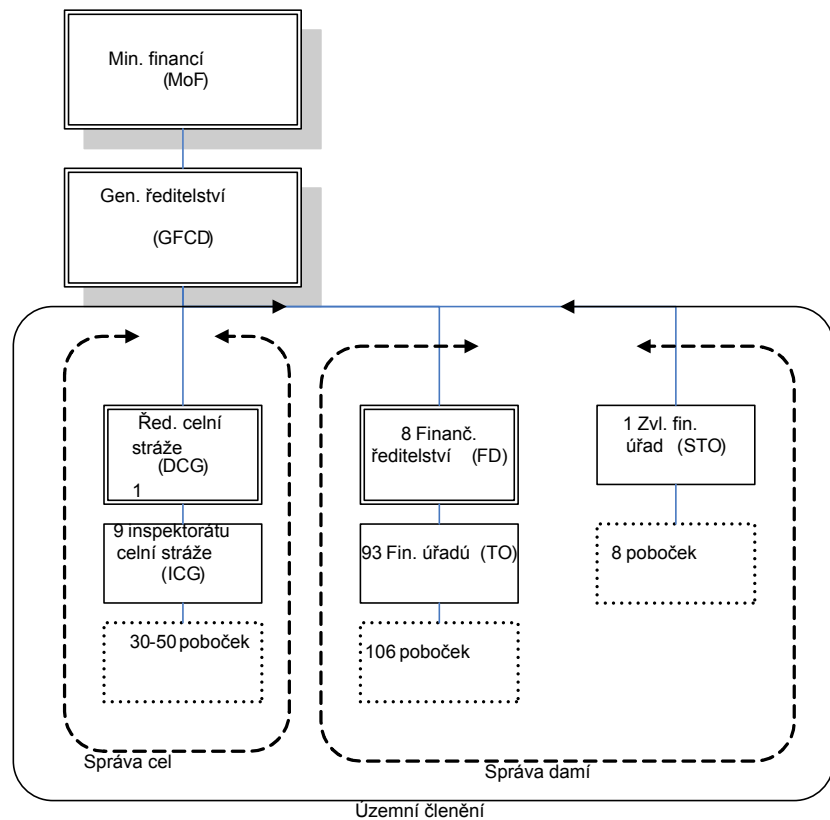


2.3 Jak je vidět z grafu, CTA i CCA se přímo zodpovídají ministerstvu financí; avšak CCA (na obr. 2.1. zobrazena jako generální ředitelství cel) je více autonomní a nezávislá

než CTA (zobrazená jako finanční/fiskální ředitelství). Obě správy jsou vysoce decentralizované s dvojúrovňovou regionální strukturou; to podtrhuje spíše teritoriální než oborovou organizační strukturu.

2.4 Návrh plánu sloučení obou správních struktur počítá s novou organizační strukturou, kterou ukazuje obrázek 2.2 níže. Integrace správy daní a správy cel má být především rámcem pro následnou modernizaci⁶ v dalších fázích. Návrh plánu bere integraci jako první krok k dosažení větších cílů. Z vyjádření MoF i CCA vyplývá, že integrace správy daní i správy cel by měla předcházet modernizaci.

Obrázek 2.2: Česká republika – Správa daní a cel: aktuální plán sloučení



2.5 Plán vlády pokládá integraci daňové a celní správy za přirozené řešení, které zlepšení interní i externí efektivitu a zlepšení funkcí. Hlavními rysy tohoto plánu jsou:

- (a) Vyjmutí daňové správy z ministerstva financí v zájmu větší transparentnosti a relativní nezávislosti;

⁶ Do toho patří centralizace výpočetní techniky, podpůrných funkcí a některých pravomocí.

- (b) Sjednocení správy všech daní do jediného systému orgánů;
- (c) Sjednocení výběru daní a vymáhání dlužných daní, při zachování samostatného vyhodnocování cel;
- (d) Celkové snížení počtu zaměstnanců v integrovaném systému o 13.4% (z 22,926 na 19,850), při snížení stavu zaměstnanců celní správy z 6,899 na 3,100 a zvýšení stavu zaměstnanců daňové správy (včetně nového generálního ředitelství cel a financí (GFCD) z 16,027 na 16,750;
- (e) Převedení spotřebních daní z celní správy na daňovou správu;
- (f) Nahrazení současných osmi účetních jednotek pro osm regionálních finančních ředitelství a jedné účetní jednotky pro stávající generální ředitelství cel jedinou účetní jednotkou, která bude pokrývat celou integrovanou celní a daňovou správu.
- (g) Vytvoření úřadu zvláštních daní pro zvláštní případy.

2.6 Tato nová struktura se však od stávající organizace příliš neliší. Vytvoří se sice jediné generální ředitelství cel a financí (GFCD), avšak jemu podřízené struktury obou správ a jejich pracovní postupy se příliš nezmění. Některé místní úřady se přejmenují na „pobočky“, ale jejich počet zůstane zhruba stejný. Dojde jen k malé integraci společných funkcí správy příjmů vyjma výběru, vymáhání a účetnictví. Nebude žádné společné řešení auditů či managementu rizik. Nejvýraznější změnou je převod spotřebních daní z celní správy do správy daňové.

2.7 Jak tato zpráva vysvětluje podrobněji dále, aby vláda dosáhla stanovených cílů, mělo by nejprve dojít k sloučení obou organizací a teprve potom k jejich modernizaci, ne naopak. Zpráva však doporučuje obrátit pořadí nebo provádět modernizaci a integraci společných funkcí paralelně. Přestože v CCA šly nemalé investice do modernizaci pracovních celních postupů při vstupu do struktur EU, v daňové správě zdaleka takové investice a reformy k modernizaci pracovních postupů neproběhly.

2.8 Sloučení tak jak je navrhované aktuálním plánem, nedává CTA nástroje k modernizaci a zefektivnění a nesplnilo by proto stanovené cíle sloučení. Důvody jsou tyto:

- (a) *Zvýšení efektivity* nelze dosáhnout, protože počet sběrných míst se snižuje jen velmi málo. Polovina „úřadů“ se nyní jen přejmenuje na „pobočky“ avšak mnoho funkcí typických pro finanční úřad zůstane. Kromě toho plán snížení stavu zaměstnanců daňové správy není nijak ambiciózní a snížení je malé. Nová struktura tak nepřinese vládě žádné podstatné úspory. Nakonec se nijak nesníží ani pracovní vytížení nové agentury, protože se vlastně nejedná o skutečnou *integraci*, ale jen *propojení* CTA a CCA tak jak jsou. Ve svém vyjádření představitelé CTA uvedli, že snížení počtu zaměstnanců by bylo problematické vzhledem k zvýšenému objemu práce. Skutečně tomu tak může být a my proto musíme hledat možnosti, jak předělat

pracovní postupy a využít digitalizace k optimalizaci pracovní zátěže. Snížení objemu práce a snížení počtu zaměstnanců není možné bez modernizace orgánů správy příjmů.

- (b) *Zjednodušení a racionalizace správy příjmů* lze stávajícím plánem sloučení těžko dosáhnout, protože zůstane spousta místních úřadů a nedojde k jejich centralizaci. Vedení CTA uvedlo, že centralizace procesu podání bude problematická, protože papírová dokumentace uložená v místních úřadech umožňuje poplatníkům navštívit svůj finanční úřad a nahlédnout do své složky. Obávají se také, že při centralizovaném zpracování se zpozdí výdej refundací. Mezinárodní zkušenosti však hovoří o opaku – centrální zpracování vše urychlí a odstraní možnosti korupce, protože eliminuje kontakt mezi daňovým poplatníkem a daňovým úředníkem. V tomto ohledu se sluší připomenout, že Česká republika se nachází na 166. místě ze 176 zemí co se týče času, který poplatníci stráví plněním svých daňových povinností⁷. To znamená, že bez zlepšení daňové správy sloučení nijak nezlepší podporu podnikání ani nezlepší služby pro daňové poplatníky, konzistentnost v přístupu ke správě příjmů mezi jednotlivými úřady ani nezvýší transparentnost výběru a správy příjmů.
- (c) *Prevence daňových úniků a zvýšení motivace pro řádné placení daní* tento plán sloučení také adekvátně neřeší, přestože předpokládá vytvoření „specializovaných auditorských jednotek“. Abychom mohli efektivně bojovat proti daňovým únikům, museli bychom renovovat management rizik v rámci harmonizovaného programu implementace. Plán sloučení však takový harmonizovaný plán implementace neobsahuje. Management rizik bude i v nové struktuře fragmentován na úrovni místních úřadů.

2.9 Úspěšné sloučení správ příjmů vyžaduje splnění několika předpokladů, zejména:

- (a) Jasnou vizi cílů sloučení
- (b) Silnou politickou podporu
- (c) Pro-reformní manažery
- (d) Moderní organizaci správy příjmů

2.10 Zatímco podmínky (a) až (c) v České republice jsou podle všeho nyní splněny, podmínka (d) nebyla dosud dosažena. Světová banka situaci vyhodnotila a došla k názoru, že sloučení těchto dvou organizací v jejich současném stavu, bez jejich paralelní modernizace nepovede k dosažení stanovených cílů a byla by riskantní. Následující kapitoly této zprávy popisují, co musí opravdu moderní instituce správy příjmů splňovat a dále porovnávají stav české správy příjmů s tímto standardem a doporučují cesty k modernizaci a konečně přicházejí se scénářem sloučení již modernizovaných agentur.

⁷ *Paying Taxes, The Global Picture*, Doing Business Report, The World Bank and PricewaterhouseCoopers, 2008.

3. CHARAKTERISTIKA MODERNÍ SPRÁVY PŘÍJMŮ

C. ÚVOD

3.1 Stanovení zásad moderní správy příjmů nám umožní porovnat českou celní a daňovou správu s mezinárodními standardy, tak abychom mohli identifikovat nedostatky, kterým je třeba věnovat pozornost. Celkovým cílem správy příjmů v České republice i jinde je sběr příjmů, zvyšování součinnosti ze strany poplatníků, snižování daňové propasti⁸, a podpora obchodu a podnikání. Úspěch závisí na efektivitě zacházení s oběma skupinami daňových poplatníků – těch kteří své daňové povinnosti řádně plní a těch kteří ne. Klíčem k optimalizaci součinnosti poplatníků je udělat plnění daňových povinností snadné a zároveň vzít neplnění povinností jeho atraktivitu – což lze dosáhnout nastavením správné rovnováhy mezi službami pro klienty a mezi donucovacími prostředky.

3.2 Neustálé změny podnikatelského prostředí, globalizace a inovace v komunikační a informační technologii apod. vyžadují, aby systémy správy příjmů byly schopné se v čase pružně měnit a změny anticipovat. V posledních letech proto po celém světě probíhají velké reformy systému správy příjmů. Jejich hlavním bodem je vytvoření pracovních procesů a postupů, jaké známe ze soukromých firem, včetně aplikace moderního sebe-hodnocení a managementu rizik, pružných organizačních a personálních struktur a moderních IT řešení.

3.3 Na nejvyšší úrovni je strategií moderní správy příjmů: (i) krok za krokem snižovat daňovou propast; (ii) vytvářet rovné podmínky pro všechny daňové poplatníky;⁹ a (iii) budovat důvěru a partnerství mezi daňovou správou a daňovými poplatníky. K dosažení těchto cílů používá správa příjmů řadu nástrojů,¹⁰ mezi které patří jednodušší zákony, informační kampaně, elektronické služby, audity, donucovací a odstrašovací prostředky. Sofistikované systémy managementu rizik mají zajistit, aby tyto nástroje byly používány v přiměřené míře a rozsahu, aby se dosáhlo konečných cílů.

3.4 Efektivitu daňových systémů a tedy i výběr daní však ovlivňuje i řada dalších faktorů. Patří k nim politická a socio-ekonomická kultura, právní kultura a organizační kontext i daňová politika a legislativa, v níž systém funguje. Významné faktory jsou také organizační schéma daňového úřadu, způsob manažerského vedení, institucionální znalosti, alokace zdrojů, stav IT systémů, služby pro poplatníky a vzdělávání poplatníků, schopnosti personálu i jeho morálka a stupeň korupce.

⁸ Daňová propast je rozdíl mezi vybranými příjmy a potenciálními příjmy, které by se vybraly, kdyby daňoví poplatníci náležitě plnili své daňové povinnosti.

⁹ To znamená, že daňovým poplatníkům nevzniká konkurenční výhoda vůči konkurenci tím, že by neplatili daň.

¹⁰ Identifikace rizik co se týče neplacení daní bude klíčem pro vytvoření nových nástrojů pro potírání těchto rizik.

D. KLÍČOVÉ PRVKY MODERNÍ SPRÁVY PŘÍJMŮ

3.5 Jak ukazuje vládní nařízení 1462, české úřady jsou odhodlány správu příjmů modernizovat. Bylo by proto užitečné podívat se podrobněji na klíčové rysy moderních systémů správy příjmů, které se vztahují k otázce modernizace správy příjmů České republiky. Probereme tyto vlastnosti v následujících odstavcích.

3.6 **Legislativa.** Jsou-li zákony a předpisy jednodušší, je relativně snazší jim porozumět, implementovat je i je dodržovat a mají méně děr s význačnou interpretací. Zpětná vazba jako představuje neustálý dialog s daňovými poplatníky a úředníky v terénu, pomáhá najít nedostatky v implementaci legislativy a dává možnost provést nápravná opatření. Z vyjádření CTA se zdá, že daňová legislativa v České republice je stále složitější a nepřehlednější. Existují plány ji v budoucnosti do jisté míry zjednodušit.

3.7 **Autonomie.** Moderní správa příjmů má značnou politickou autonomii ve svých každodenních a provozních činnostech.

3.8 **Nestrannost.** Daňová správa si zajistí důvěru poplatníků, pokud bude vykazovat nestrannost, fair play, poctivost a profesionalitu a bude je odrážet v transparentních a konzistentních systémech a postupech.

3.9 **Veřejné mínění.** Veřejné mínění je pro orgány správy příjmů velmi důležité. Respekt, jakému se těší orgány správy příjmů ve společnosti, má vliv na dobrovolné plnění daňových povinností poplatníky i na schopnost úřadů úspěšně spravovat daně.

3.10 **Dobrovolné placení daní.** Dobrovolné placení daní je hlavním strategickým cílem moderní daňové správy. V praxi se toho dosahuje systémem sebehodnocení, kdy poplatníci mohou žádat daňovou správu o radu a vypočítat si sami své daňové povinnosti; sami vyplní daňové přiznání; sami podávají daňové přiznání a posílají peníze daňové správě (nejlépe bankovním převodem); a někteří pak procházejí auditem podle transparentního systému založeného na managementu rizik (viz níže). Strategie podpory dobrovolného placení daní je navržena a realizována v celé zemi jednotně.

3.11 **Organizační struktury.** Moderní správa příjmů je organizována tak, aby mohla řešit klíčové priority a rizika ohledně příjmů. Existují speciální útvary vyžadující specifické kvalifikace a speciální centra (např. centra zpracování daňových přiznání, telefonická služba pro poplatníky, daňová informační služba, vymáhání daní, auditorské útvary rozdělené podle průmyslových oborů atd.). Správa v zásadě odvozuje svou strukturu, funkční organizaci a alokaci zdrojů v organizaci od provozních potřeb.

3.12 **Dělení spíše dle témat než podle regionů.** Organizace moderní daňové správy sleduje spíše oborové členění než teritoriální strukturu. Při organizování daňové správy máme na výběr v zásadě ze tří modelů: podle typu daní, podle funkcí, podle segmentů klientů (viz příloha 1). Každý model má své přednosti a nevýhody, ale většina zemí přijala jako základní přístup k domácímu výběru daní přístup podle funkcí, včetně odpovědných místních úřadů pro provozní záležitosti. V rámci celkového funkčního přístupu je pro velké daňové poplatníky zpravidla zřízeno samostatné oddělení s kompletními službami. Jelikož organizační struktura je nástrojem k správnému sladění

práce správce příjmů s riziky daňových plátců, je třeba věnovat péči organizačnímu ošetření těchto rizik.

3.13 **Integrace.** Veškeré otázky správy daní a příspěvků na sociální zabezpečení jsou integrované a spravované jediným orgánem. V některých zemích je správa cel včleněná v celkové organizační síti správy příjmů, jako její součást. To je trend poslední doby a jeho uplatnění závisí na konkrétních podmínkách a potřebách země.

3.14 **Management rizik.** Provozní priority správy daní chrání postupy hodnocení rizik (viz obr. 3.2). Vytvářejí se strategie, jak rizika odhalit. V rámci svého národního a mezinárodního prostředí správa daní analyzuje trendy v legislativě a v podnikání a anticipuje možná rizika daňových úniků. Volba daňových poplatníků, kteří mají být podrobeni auditu a jiným kontrolním opatřením, vychází z hodnocení rizik a z rozvoje selekčních technik založených na managementu rizik. Moderní správa daní aplikuje systémy hodnocení poplatníků podle rizik napříč různými druhy daní, tak aby se zaměřila na nejrizikovější skupinu. Systémy hodnocení rizikovosti pracují s charakteristikou poplatníků, podle které odhadují velikost rizika, že se budou vyhýbat placení daní. To umožňuje správné nastavení priorit pro audity a pro rozvržení objemu práce a zdrojů, tak aby byla ošetřena ta největší rizika.

Obr. 3.2: Proces managementu rizik ve správě příjmů



Zdroj:OECD.

3.15 Při managementu rizik je třeba nějakým praktickým způsobem rozdělit daňové poplatníky do skupin podle hlavních typů rizika, přičemž se jejich hlavní charakteristika bere jako základ pro odhad jejich chování vůči plnění daňových povinností. Východiskem tohoto procesu je velikost, obvykle se však samozřejmě používá i řada dalších kritérií. Většina strategií pro vymáhání daní od velkých firem je dále specifikována podle příslušného odvětví, tak aby reflektovala finanční normy a odborné zázemí nutné pro provádění efektivních auditů u komplexních nadnárodních firem. Provádí se také zacílení na vybrané skupiny u malých daňových poplatníků podle odvětví, kde jsou s vymáháním daní největší problémy.

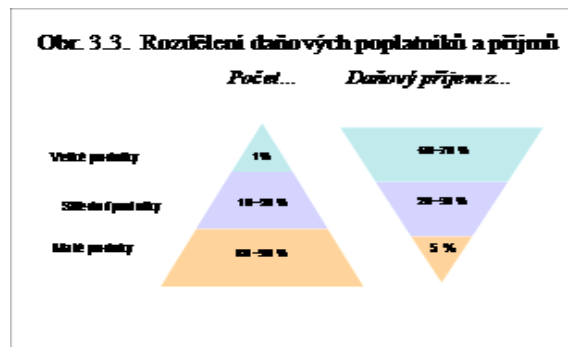
3.16 Ne všechna rizika vyžadují audity a vymáhání. Některá lze řešit pomocí přesně zacílených služeb zákazníkům ve formě informačních kampaní, upomínkových telefonátů¹¹ a návštěv apod. – nebo skrze iniciativy za změnu legislativy. Tato aktivity jsou méně nákladné než audity a mohou ovlivnit chování poplatníků v celém segmentu, zatímco audit má na obecné dodržování daňových povinností jen malý vliv. Vyvážené používání jednotlivých instrumentů tak může velmi zvýšit šance na zúžení daňové propasti.

3.17 **Segmentace poplatníků.** Koncept segmentace zákazníků – vytvoření organizace, která nakládá s poplatníky podle jejich specifických potřeb a ne jako s homogenní masou – je klíčem ke každé moderní správě příjmů. Různé kategorie daňových poplatníků potřebují různé služby a riziko neplacení daní je u nich různé. Aby reagovaly na tuto skutečnost, mnoho zemí přeorganizovalo správu příjmů podle segmentů poplatníků tak že velké, střední a malé firmy a OSVČ, individuální námezdní pracující, investoři a charity mají každý svůj vlastní správní orgán. V řadě případů poskytuje dané daňové správní oddělení svému segmentu poplatníků kompletní administrativní služby.

3.18 Segmentace poplatníků znamená aplikaci klasického marketingového konceptu (segmentace trhu), který pomáhá zmapovat odlišné vlastnosti jednotlivých skupin klientů a navrhnout marketingovou strategii, která by těchto vlastností využívala. Přínosem segmentace poplatníků je, že správa příjmů může navrhnout takové strategie, které vyváží v každém segmentu nabídku služeb klientů na jedné straně a vymáhání daní na straně druhé podle konkrétních potřeb a rizikovosti té které skupiny. Taková organizace také umožňuje snáze určit, kdo je za co odpovědný ohledně zlepšování výběru daní, jelikož tyto úkoly jsou spojeny s jedinou organizační jednotkou (např. Centrální oddělení pro velké daňové poplatníky či úřad pro středně velké poplatníky na regionální úrovni) a vytváří předpoklady pro účelnější alokaci zdrojů.

¹¹ V Británii pracovníci HMRC volají podnikům, které o sobě dlouho nedaly vědět, aby se ujistili, zda tito poplatníci mají přehled o svých aktuálních povinnostech. Ukazuje se, že takové telefonáty mají na plnění daňových povinností blahodárný účinek.

3.19 Po vytvoření plně integrované organizace strukturované podle funkcí, musí zpravidla ve většině zemí dojít k reformě správy příjmů, která bude vycházet ze zavedení segmentace, počínaje oddělením pro velké poplatníky a střední poplatníky. Takový přístup však vyžaduje volbu objektivního kritéria – obvykle je to obrat z prodeje - které rozhodne, kdo má být klasifikován jako velký či střední daňový poplatník. Mezinárodní zkušenosti ukazují, že malé podniky obvykle představují většinu trhu (obvykle od 80 do 90 procent) bez ohledu na jejich podnikovou strukturu, zatímco příjmy vytvářené jejich činnostmi představují jen malou část domácího výběru daní (v mnoha zemích méně než 5-10 procent). Naopak méně než 1 procentu podniků často vytváří více jak 60-70 procent daňových příjmů (velcí daňoví plátcí). Uprostřed mezi těmito krajnostmi jsou středně velké podniky, které zpravidla reprezentují 10-20 procent poplatníků a obvykle generují 20-30 procent daňových příjmů (viz obr. 3.3.)



3.20 **Služby poplatníkům.** Kritickým nástrojem pro zajištění řádného placení daní v moderní správě příjmů je efektivní program služeb klientům. Velká složitost daňových předpisů spolu s velkým počtem daňových poplatníků znamenají, že finanční úřady se musí v zásadě spolehnout na to, že daňoví poplatníci budou daně platit dobrovolně a sami budou dbát o splnění svých daňových povinností. Zlepšení dobrovolného plnění těchto povinností nejen přináší vyšší příjmy s nižšími náklady pro poplatníky i pro úřady, ale také umožňuje daňové správě soustředit své audity a vymáhání daní na ty poplatníky, u nichž neplnění platebních povinností hrozí nejvíce.

3.21 Služby pro klienty jsou navrženy na míru pro konkrétní segmenty poplatníků a podle velikosti rizika a příjmů. Segmentace poplatníků (rozdělení na malé, velké a střední) umožňuje integrovaný pohled napříč interakcí mezi poplatníky a finančními úřady (tj. registrace, evidence, platby, audity aj.) a otevírá tak větší možnosti pro partnerskou spolupráci. Správa příjmů tak může lépe identifikovat potřeby jednotlivých segmentů poplatníků. Služby jsou navrženy přímo podle jejich potřeb a pro poplatníky je tak snazší a výhodnější plnit své daňové povinnosti. Potřeby jednotlivých segmentů poplatníků zjišťujeme různými způsoby: (i) průzkumem; (ii) konzultacemi se zástupci poplatníků; (iii) důkladnou kontrolou daňových přiznání a dalších dokumentů od poplatníků; (iv) analýzou nejnavštěvovanějších témat na webu správy příjmů; (v) analýzou nejčastějších telefonických a písemných dotazů a (vi) díky zpětné vazbě z auditů co se týče nejběžnějších chyb a nejnákladnějších chyb co do výše příjmů.

3.22 Služby nejenže řeší předpokládané potřeby daňových poplatníků, ale poskytují také pomoc v oblastech, kde daňový poplatník ani neví, že představují problém. Služby pro poplatníky tak mají dvě východiska – potřebu zákazníka, který něco chce od úřadů a naopak potřebu úřadů, které něco chtějí od zákazníka. Jedním aspektem služby zákazníkovi je osobní služba na daňových úřadech, telefonická informační pomoc, informace na internetu, informační brožury, reklama v tisku a médiích atd. Dalším stejně tak důležitým aspektem je rychlé zpracování žádostí poplatků (např. žádostí o vrácení přeplatku) či rychlé řešení stížností.

3.23 Moderní správa příjmů si vytváří komplexní strategii služeb. Tato strategie je hlavním komponentem celkového plánu agentury na zajištění plnění daňových povinností. Silným nástrojem jsou inovativní a profesionální služby, které používají techniky známé ze sféry obchodu, marketingu a prodeje. Služby a produkty jsou navrhované na míru, aby vyhověly potřebám transakcí a životního cyklu různých segmentů poplatníků a jsou navrhovány z jejich perspektivy. Partnerství s průmyslovými skupinami, obchodními svazy, bankéři a finančními poradci pomáhá předávat informace jejich členům a klientům co se týče obecných daňových povinností a specifických otázek jejich oboru. Box 3.1 poskytuje přehled o mezinárodních trendech ve službách daňovým poplatníkům.

Box 3.1: Mezinárodní trendy ve službách pro daňové poplatníky

- Pochopení, že správná vyváženost důrazu na vymáhání daní na jedné straně a na služby na straně druhé je kritickým nástrojem pro dosažení lepší vymáhatelnosti daní a zúžení daňové propasti.
- Jednat s daňovými poplatníky jako s klienty, kteří mají práva kodifikovaná a publikovaná v různých chartách apod..
- Veřejné úřady spolupracují, aby klientům poskytly koordinované služby.
- Na míru šité služby podle potřeb a rizikovitosti jednotlivých segmentů zákazníků.
- Pracovníci služeb jsou vysoce kvalifikovaní a jsou schopni dostát očekávání poplatníků i požadavkům profesionálních daňových poradců poplatníků.
- Budování klientských telefonických středisek a posun k větším a více centralizovaným servisním střediskům, tak aby byly zaručeny konzistentní kvalitní služby, které umožňují specializaci (např. specializace podle segmentu poplatníků nebo podle typu daně či typu postupu).
- Služby jsou dostupné kdykoli a kdekoli díky elektronickým médiím (interaktivní telefony, e-sloužby, internet).
- Poskytování specializovaných informačních služeb pro daňové profesionály.
- Služby pro daňové poplatníky (vyjma pracovníků pověřených zakládáním a registrací daňových příznání) spotřebují asi 10 procent lidských zdrojů daňových orgánů.
- Cílem je dostat zákazníky na internet a k e-sloužbám skrze povinné elektronické podání a platby u určitých segmentů poplatníků (např. velcí poplatníci) a u ročních výkazů.
- Široké konzultování s poplatníky a/nebo jejich poradci před realizací změn.
- Zavádění a monitorování realizace služeb podle stanovených standardů; měření spokojenosti klientů; prokazování odpovědnosti publikováním dosažených výsledků a jejich porovnávání se stanovenými cíli.

3.24 Systémy a postupy výběru daní rozdělené do proudů. Jednoduché formuláře a přímočaré sebehodnocení, evidence a formy placení podporující přehledné řízení a motivující k řádnému plnění daňových povinností. Správa příjmů se nesnaží zavádět opatření, která by vytvářela zbytečné překážky pro obchodní aktivity poctivých poplatníků. Snahou je naopak snížit objem úkolů a povinností poplatníků skrze moderní do proudů dělené administrativní postupy, které se řídí těmito čtyřmi principy: (i) nevyžadujte více informací, než kolik bude zpracováno a použito pro vyřízení správy příslušné daně; (ii) poskytněte jednoduché a srozumitelné informace co, jak, kde a kdy má poplatník udělat, jasně stanovte, jaké doklady musí předložit a uchovávat; (iii) standardizujte celostátně postupy, aby se nelišily úřad od úřadu; a (iv) dbejte na transparentnost a skládání účtů veřejnosti. Všechny tyto zásady vyžadují zjednodušení legislativy, předpisů i formulářů.

3.25 Informační technologie. Všechny funkce a procesy správy daní se provádějí skrze moderní informační technologie – k výměně informací s ostatními národními i mezinárodními institucemi i s poplatníky atd. Informační technologie by měly být uspořádány tak, aby podporovaly centralizaci a agregaci dat, aby se usnadnil dohled z ústředí a měly by být integrované, nikoli samostatný IT systém pro každý druh daní. Databáze daňových poplatníků by měla být centralizovaná a poskytovat úplný přístup k údajům poplatníků. Neměla by být fragmentovaná na místních daňových úřadech. Pokud jsou jakékoli IT aktivity outsourcovány, daňová správa si musí ponechat plnou kontrolu nad rozhodováním o obsahu a provozu IT systémů.

4. HLAVNÍ VÝZVY ČESKÉ DAŇOVÉ A CELNÍ SPRÁVY

E. ÚVOD

4.1 Tržby české republiky z daní a sociálních příspěvků představují asi 1363 miliard Kč neboli 36% HDP. Samy sociální příspěvky představují asi 16% HDP, což je 44% celkových tržeb. Pokud jde o daně, DPH představuje asi 7%, spotřební daň asi 3,7%, daň z příjmu právnických osob asi 4,4% a daň z příjmu fyzických osob asi 3,7% HDP. Odvody ostatních menších daní tvoří dohromady méně než procento HDP (viz Příloha 2 a 3).

4.2 Ministerstvo financí (MF) nese odpovědnost za navrhování zákonů a daňové a celní politiky. MF zastřešuje mezinárodní vztahy a řídí Generální ředitelství financí a Generální ředitelství celní správy. Kromě toho vykonává činnosti plynoucí z jeho postavení nejvyššího správního orgánu pro celní a daňové záležitosti. Ze sociálních příspěvků je vyčleněno zdravotní pojištění, které spravuje Ministerstvo zdravotnictví. Sociální politika je úkolem Ministerstva práce a sociálních věcí, které dohlíží na všechny odvody související se sociální ochranou, vymáhání, pohledávky, různá odškodnění a vede databázi sociální ochrany.

F. DAŇOVÁ SPRÁVA

4.3 Tato kapitola popisuje diagnostická zjištění silných a hlavních slabých stránek CTA. Doporučujeme slabé stránky co nejdříve řešit, nejen za účelem rozhodnutí o sloučení daňových a celních úřadů, ale i pro ně samé, protože jejich řešení má zásadní význam pro fungování moderní daňové správy, kterou Česká republika chce vybudovat.

4.4 Protože daňová správa (CTA) bude středobodem vládní diskuse on: (i) sloučení s celními úřady; (ii) integrace odvodních funkcí správ sociálního zabezpečení; a konečně (iii) vlastní modernizaci samotné, tato kapitola předkládá mezinárodní srovnání CTA s daňovou administrativou v jiných podobně postavených zemích (odstavec 4.1). To pomůže lepšímu ocenění úrovně pozornosti, kterou vláda musí věnovat včasné investici do své modernizace, aby se daňová správa mohla ujmout náročných úkolů integrace výtěžků.

4.5 Protože daňová správa je hlavním výběřčím tržeb vlády, její hlavní kompetencí jsou odvody a audit. Disponuje velkou skupinou personálu vyškoleného v oblastech auditu, vyšetřování daňových podvodů a úniků, a vymáhání odvodů. Tím se daňová správa stává nejvhodnějším orgánem sdruženého výběru všech daní. Každý daňový úřad poskytuje daňovým poplatníkům všestranné služby a má adekvátní zdroje pro vybírání všech druhů daní.

4.6 Daňová správa se v České republice odehrává na třech úrovních, které jsou tvořeny těmito úřady: Generální ředitelství financí pod MF, Finanční ředitelství (FR) a Finanční úřady (FU). Na rozdíl o celníc, kde je Generální ředitelství celní správy autonomním subjektem s vlastním rozpočtem, Generální ředitelství financí spadá pod

MF, a každé z osmi Finančních ředitelství je samostatnou účetní jednotkou s vlastním rozpočtem.

4.7 Finanční ředitelství a Finanční úřady tvoří tzv. Teritoriální finanční orgány (TFA). TFA jsou odpovědné za správu daní a převod daňových tržeb do regionů, měst a obcí podle dohodnuté matrice přerozdělování. CTA od května 2004 prodělal proces přechodu na vnitrospolečenský systém DPH. Provádí také řadu kontrolních rozpočtových funkcí, které nejsou přímo spojeny s daněmi, jako je financování školství, nemocnic a sportovních komplexů, provádění finančních auditů a správa pokut za porušení rozpočtové disciplíny. Menším úkolem je cenový audit, který má za několik let vymizet. A konečně dohlíží na loterie a jiné herní činnosti.

4.8 Na typickém finančním ředitelství je asi 16% personálu přiděleno pro rozpočtové funkce. Na úrovni finančního úřadu provádějí rozpočtové funkce jen FÚ na okresní správě, zatímco finanční úřady v menších městech jen vybírají daně a poplatky.

4.9 Daňové správy (TFA) byly založeny s účinností od 1. ledna 1991. Celkem je jich 8 a společně spravují 199 FÚ. Některé finanční úřady mají pobočky, takže celkový počet místních jednotek je 222. Celkem 76 FÚ sídlí v bývalých kancelářích krajských národních výborů —12 v Praze, 4 v Brně, 3 v Ostravě a zbytek v ostatních větších krajských městech.

4.10 Česká daňová správa (CTA) v současné době zaměstnává 16 027 zaměstnanců. Po navrhovaném sloučení bude mít CTA, včetně nového ředitelství celní správy GFCD, 16 750 zaměstnanců. Část z toho bude výsledkem převzetí výběru spotřební daně od Celní správy. Průměrný měsíční plat personálu CTA je asi o 25% nižší než platy uniformovaných celních úředníků.

4.11 CTA využívá rozsáhlé IT infrastruktury se serverem na každém finančním úřadě. Používá dobré webové rozhraní s ostatními vládními agenturami, jakou jsou obchodní soudy, kde jsou registrovány firmy, a statistický úřad. Zdá se, že existují kapacity pro zavedení, upgrade a udržování novinek vedoucích k datovým tokům v reálném čase, včetně údajů třetích stran, které jsou klíčové pro moderní centralizovaný systém správy tržeb.

4.12 Daňová přiznání se většinou podávají v tištěné podobě, jen asi jedno procento je zasíláno digitálně. Každé daňové přiznání se kontroluje, zda obsahuje všechny údaje potřebné pro jeho zpracování. Správa by ráda nahradila stávající systém jednodušším systémem během několika nadcházejících let (viz obr. 1.1 v kapitole 1, kde je uveden graf současné organizační struktury).

4.13 Na místních finančních úřadech jsou informace pro daňové poplatníky zorganizovány docela dobře. Bohužel informace ukládané na místní úrovni znemožňují mezistátní šetření vícečetných daňových poplatníků spojených s více daňovými úřady. IT prostředí daňové správy se zdá být založeno na zastaralém zděděném systému, které jsou založeny na znacích spíše než na grafickém uživatelském rozhraní. Systémy nejsou dostatečně stabilní pro všeobecné zavedení. Nejsou integrované a nemohou si mezi sebou

účinně vyměňovat data. Pojem automatického posouzení rizikových daňových poplatníků nebyl zjevný ani na místní úrovni.

odstavec 4.1: Mezinárodní srovnání české daňové správy

Průzkumy obchodního prostředí a podnikového výkonu dováděné společně Světovou bankou a EBRD a *Sestavování obchodní zprávy*, jak je zveřejnila Světová banka společně s několika dalšími agenturami, poskytují užitečné srovnání daňové správy v různých zemích. Následují pozorování o české daňové správě vytažená z těchto studií:

Čas, který potřebují podniky, aby splnily požadavky daňové správy (počet hodin za rok)

- Průměrná firma v České republice potřebuje **930 hodin ročně** na to, aby splnila požadavky daňové správy, včetně častých návštěv na úřadě, dokumentace, podávání přiznání apod.
- Česká republika patří k nejhorším zemím co do spotřeby času na plnění daňových povinností, je na **166. místě mezi 176** zeměmi. Jen deset zemí na světě je na tom ještě hůře (patří k nim Arménie, Nigérie, Bělorusko, Kamerun, Vietnam).
- Všechny země v podobném postavení jako Česká republika potřebují na plnění daňových povinností podstatně méně času – Slovensko (344 hod.), Maďarsko (304 hod.), Slovinsko (272 hod.), Rusko (256 hod.), Turecko (254 hod.), Rumunsko (198 hod.), Polsko (175 hod.), Dánsko (135 hod.), Německo (105 hod.), Kanada (119 hod.)

Problémy podnikání

- **80 procent** českých firem uvádí správu daní jako jeden z problémů podnikání, v porovnání s 50% firem v průměru pro 8 zemí EU.
- Korupce je podle mezinárodního srovnání relativně nízká – jen 8% firem uvádí neoficiální platby (úplatky) pro daňové účely. Avšak průměr pro EU 8 je ještě nižší (5%).

Příliš mnoho místních finančních úřadů provádějících rutinní funkce

4.14 Udržování velkého počtu finančních úřadů se všemi funkcemi v situaci, kdy je obtížné získat vysoce kompetentního specialistu, může vést k riziku rozptylu těchto kompetencí řídice po celé zemi. Riziko spočívá v tom, že na finančním úřadě bude jen málo odborníků, kteří by zajistili vysokou úroveň práce úřadu. Tuto situaci je třeba nazírat ve světle rostoucí globalizace vyžadující ještě větší specializaci i od daňové správy, která má být schopna jednat i s problematickými klienty.

4.15 Velký počet finančních úřadů znamená zdvojování funkcí. FÚ zpracovávají záznamy, docházku, služební cesty, zatímco úplnou personální, mzdovou a školicí agendu vedou osobní oddělení finančních ředitelství. V současné situaci existuje velké množství personálu s nízkou specializací, kteří provádějí rutinní práci. Funkce jako personalista nebo IT podpora jsou do určité míry duplicitní. Rutinní zpracování daňových přiznání provádějí místní FÚ.

Geografické zaměření (spíše než tematické)

4.16 Organizace daňové správy odráží spíše geografické než tematické členění. V současné době 199 FÚ plní všechny funkce v celé daňové oblasti plus řadu funkcí týkající se finanční správy. To představuje řadu rizik:

- (a) Nedostatek zaměření na kompetentní a efektivní služby a kontrolu
- (b) Neefektivní využívání rozptýlených kompetencí
- (c) Nedostatek jednotného uplatňování daňových zákonů, obchodních procesů apod.
- (d) Nedostatek segmentace daňových poplatníků/klientů

Neadekvátní služby daňovým poplatníkům

4.17 Zaměření na služby daňovým poplatníkům je relativně nové. Ne všichni daňoví poplatníci jsou stejní. Je třeba s nimi zacházet podle jejich potřeb. Někteří mohou potřebovat pomoc (služby), jiní kontrolu. Absence segmentace daňových poplatníků podle velikosti, odvětví, tržeb a všeobecného postoje k plnění daňových povinností ztěžuje zaměření na zlepšení v oblasti dodržování daňových požadavků a minimalizace daňových úniků.

4.18 Historicky se finanční úřady zaměřovaly na kontrolu. Řada daňových správ zjišťuje, že je nejtěžší změnit způsob myšlení úředníků na finančních úřadech, které chtějí zavést přístup k daňovým poplatníkům více zaměřený na poskytování služeb. Zdá se, že chybí ústřední strategie, která by k takové změně vedla.

Neexistence centralizovaného zpracování přiznání

4.19 Nedostatek centrálního zpracování daňových přiznání ukazuje na existenci velkého počtu úředníků s nízkou specializací, kteří provádějí mechanické, formální, byrokratické činnosti. Centrální zpracování daňových přiznání šetří náklady. Společně se zavedením centrálního zpracování přiznání by se mělo uvažovat o snížení počtu finančních úřadů.

Špatné řízení rizik

4.20 Nedostatek centralizovaných systémů řízení rizik znesnadňuje daňové správě zajistit zdroje tam, kde jsou nejvíce potřeba. Neexistují žádné nebo jen málo informací na pomoc zavedení zdrojů o správné kompetenci a ve správném množství. To může snadno vést k riziku neefektivního využívání personálu. To společně s nedostatečným plánováním kontroly dodržování daňových zákonů, stanovení cílů a poskytování efektivních nástrojů správy znesnadňuje finančním úřadům zjistit svou situaci a směr, kterým se mají nadále ubírat.

4.21 Posuzování rizik se děje na úrovni FÚ podle informací o místních daňových poplatnících. Pohovory ukazují, že téměř všechna daňová přiznání se zpracovávají místně (vloží se do databáze a je provedena logická kontrola). Do systému lze vkládat písemné poznámky personálu finančního úřadu o stupni rizika u příslušného daňového poplatníka podle mínění úředníka. I když se daňové audity provádějí na základě celonárodních ukazatelů, dostupné systémy neumožňují porovnávat informace s jinými daňovými poplatníky evidovanými na jiném finančním úřadě. Neexistuje adekvátní ocenění centralizovaného systému řízení rizik a analýzy rizik. V důsledku toho není možné rizika analyzovat nebo kategorizovat konkrétní poplatníky na základě srovnání s ostatními

poplatníky v zemi, je jen možné provádět relativní posouzení rizik v rámci jednoho finančního úřadu, i když na základě celonárodně platných směrnic. Nedostatek centralizovaného systému řízení rizik vede k neefektivnímu využívání zdrojů. Soudě podle celonárodní mapy rizik, některé místní úřady mohou mít příliš mnoho a jiné zase příliš málo odborných auditorů. MF pracuje na technické úpravě stávajícího systému ADIS tak, aby informace byly k dispozici v centrální databázi ADIS a přístupné všem úředníkům finančních úřadů.

Nedostatek segmentace

4.22 Nedostatek segmentace ztěžuje řízení rizik. Segmentace je mocný nástroj plánování, komu poskytovat služby a koho kontrolovat. Segmentaci lze provádět podle různých kritérií v závislosti na jejím cíli. Z pohledu služby mnoho zemí rozlišuje daňové poplatníky podle velikosti a odvětví, ale je také důležité hledět na míru dodržování povinností daňového poplatníka a na jeho postoj k daňovým povinnostem, a podle toho se k němu adekvátně chovat, tj. poskytovat mu správně vyvážený poměr služeb/kontroly. Zaměření na minimalizaci daňových úniků a jejich segmentaci podle významu tržby je také velmi důležité.

Zlomkový IT systém

4.23 Díky své zlomkové povaze není IT systém schopen podpořit zaměření na výrobu, a tím omezuje možnosti vedení stanovit výrobní cíle (viz výše). Podobně nepodporuje používání centrálního řízení rizik kvůli nedostatku úplného přístupu k informacím na centrální úrovni. Výsledkem je nedostatečná informovanost o rizicích na všech úrovních.

4.24 IT systém nepodporuje analýzu vzorců rizik pro celou zemi a všechna odvětví, a tím potlačuje možnost sdílení informací a vyzdvižení rizika opakovaného zločinu v rámci různých FÚ.

Přílišná převaha tištěných dokumentů a nedostatečná praxe v elektronickém podáváníí

4.25 Podle informací daňové správy se v elektronické podobě podává dosud jen asi 1% daňových přiznání. Z diskusí vyplynulo, že to je hlavně díky zákonným požadavkům na zakládání podpůrných dokumentů. Pilotní projekty elektronického podáváníí daňových přiznání se připravují.

4.26 Úroveň elektronického podáváníí daňového přiznání se nezvýší, dokud nebude pro daňové poplatníky tato forma přitažlivější jak z právního tak z funkčního hlediska. Zaměření na zvýšení atraktivnosti elektronického podáváníí daňového přiznání by mělo být spojeno s větším využíváním informací třetích stran, které by umožňovalo předvyplnění některých informací na daňových přiznáních. Větší využívání informací třetích stran by snížilo potřebu zvaní na kontroly do úřadu, které se dosud v hojné míře používá.

Nedostatek jednotné aplikace

4.27 Velký počet podávaných přiznání sám o sobě znesnadňuje zajištění jednotného uplatňování daňových zákonů, obchodních procesů apod. Současná situace IT systémů apod. tyto snahy nepodporuje, protože nepodporuje sdílení informací mezi FÚ a FŘ. Finanční ředitelství vydávají nařízení a výklady zákonů, ale při sledování jednotného přístupu se musí spolehnout na namátkové testování rozhodnutí FÚ. Tuto situaci ještě zhoršuje nedostatek jednoty rozhodování kompetentních soudů. Nedostatek jednoty oslabuje ochotu daňových poplatníků dodržovat daňová nařízení, protože poplatníci vidí, jak různé finanční úřady různě řeší stejný problém.

4.28 Větší transparentnost ve společnosti jako výsledek existence Internetu velmi zviditelňuje nedostatek jednotné aplikace zákona a odrazuje FÚ od sdílení nejpříznivějších řešení.

Nedostatek specializace – hlavní kompetence příliš roztroušené

4.29 Pohovory naznačují, že zátěž nutností poskytovat na každém finančním úřadě všechny služby vytváří problémy, například ve vztahu ke schopnosti kontroly velkých podniků s komplikovanými podnikovými vztahy. V každém krajském městě existuje specializovaná auditorská jednotka, která provádí daňový audit v regionu celého finančního ředitelství. V těchto specializovaných auditorských jednotkách pracuje celkem 149 úředníků.

4.30 Klíčové kompetence jsou samozřejmě příliš roztroušeny, aby jich bylo možno efektivně využívat. Vytváření větších jednotek se skupinami specialistů není dosud příliš rozšířeno. Existují však zvláštní služby na pomoc malým finančním úřadům s složitými případy. Velké specializované skupiny snadněji rozvíjejí své kompetence a jsou v lepší pozici pro řešení problémů velkých mezinárodních podniků, finančních institucí apod.

Nedostatek zaměření na kompetentní poskytování služeb a kontroly

4.31 Efektivní využívání vzácných zdrojů vyžaduje použití nejlevnějšího nástroje pro dosažení určitého cíle. Ve vztahu k dodržování zákonů to znamená, že kontroly by se měly zaměřovat tam, kde existuje reálné nebezpečí nedodržování zákonů a ztráty daňových tržeb. Kontroly jsou nákladné, zatímco poskytování služeb a informací znamená, že za stejné peníze oslovíme mnohem více daňových poplatníků.

Slabé výkonové cíle a jejich měření

4.32 Diskuse mezi pražským finančním ředitelstvím a finančním úřadem v Neratovicích o otázkách výkonových cílů a jejich měření ukazuje na nedostatek zaměření na stanovení cílů na podporu strategií Ministerstva financí. FŘ provádějí odměňování výkonu zaměstnanců finančních úřadů podle výkonů při auditu a podle toho, kolik z vyměřených daní se jim podařilo vybrat. Avšak ústředí daňové správy je méně zaměřeno na monitoring řady auditů různého druhu a částek vybraných daní. Důvodem, který ústředí uvedlo, je prý že tyto cíle odvádějí zaměstnance od zaměření na tržby.

4.33 Avšak nestanovení výrobních cílů a spoléhání se jen na splnění očekávaných tržeb je nebezpečné. Nedostatek pravidelného sledování centrálně nastavených cílů znesnadňuje regionálnímu a místnímu vedení řídit a rozvíjet organizaci jednotně. Může nastat rozpor mezi místní praxí a celkovými cíli.

4.34 Jako příklad uveďme neexistenci centrálního povědomí o stavu nevyplnění daňového přiznání/celního prohlášení. Systém ADIS zahrnuje informace o postupu při nevyplnění daňového přiznání na základě jasně definovaných kritérií. Avšak tento problém je ponechán na místní iniciativě a existuje relativně malé zaměření na ústřední strategii na podporu snížení počtu nevyplněných přiznání.

G. CELNÍ SPRÁVA

4.35 Tato část obsahuje diagnostická zjištění o silných a slabých stránkách celní správy. Slabé stránky doporučujeme řešit co nejdříve, než bude proveden pokus o sloučení.

4.36 Rostoucí globalizace změnila roli celních úřadů z orgánů zaměřených čistě na výběr cla, kontrolu toků zboží a ochranu domácího průmyslu na orgány realizující celou řadu vládních strategií pro usnadnění obchodu, ochranu společnosti před škodlivým dovozem, v poslední době i včetně zajištění hranic. Tím nechceme říci, že se snížil význam výběru cla. Naopak v případě zemí, které mají zavedenu DPH, hraje celnice významnou roli při výběru DPH při dovozu a vydávání osvědčení o DPH při vývozu. Nově vzniklá role celnic si vyžádala nové přístupy a kompetence. Hlavní výzvou, které teď celní správa čelí, je nalézt správnou rovnováhu mezi kontrolou dovozu, vývozu a transitních operací a současným usnadněním zákonného obchodování.

4.37 Celní správa pracuje na třech úrovních: Centrální ředitelství celnic (ČŘC), celní ředitelství (ČŘ), a celní úřady (CÚ). Má hlavní odpovědnost za celní operace. ČŘC je státní správní orgán podřízený MF. Celní správa se pak dále skládá z osmi ČŘ a 54 jim podřízených CÚ.

4.38 Na rozdíl od daňové správy, která je součástí ministerstva financí, celní správa je samostatnou rozpočtovou jednotkou v rámci MF. Celní správa má vlastní právní, analytické a personální oddělení. V rámci přistoupení k EU byla schopna relativně zmodernizovat svůj provoz. Plní tradiční celní funkci ve vztahu k dovozu, vývozu a tranzitu zboží, ochraně práv duševního vlastnictví a dozoru nad mýtným. Navíc vybírá spotřební daně, DPH na dovozu a další poplatky požadované jinými státními úřady.

4.39 Role celní správy se mění. Vybírání cla se předává EU a spotřební daň má být převedena na finanční úřady. Hlavním zaměřením celních úřadů v budoucnosti by měla být bezpečnost mezinárodního obchodu, ochrana práv duševního vlastnictví a podpora daňovým úřadům.

4.40 Celní správa má 6 690 zaměstnanců. Z toho je 5 190 uniformovaných a 1 590 civilních. Uniformovaní zaměstnanci celnice jaká v České republice zvláštní autoritu a mohou nahrazovat policii, požárníky a vězeňskou službu. Dostávají plat, který je asi o 25% vyšší než platy ostatních státních úředníků. Po sloučení celních a finančních úřadů

se počet zaměstnanců celní správy podle plánu sloučení sníží asi na 3 100.

4.41 Informační systém celní správy je zcela na evropské úrovni a obchodníci téměř všechna celní prohlášení podávají elektronicky. Každá celnice je vybavena odpovídajícím vybavením pro kontrolu a správu vložených dat a provádění analýzy rizik. Celnice má kompletní plán na rozvoj svých instalací a softwaru pro dosažení evropské úrovně požadované EU (současná struktura je zobrazena graficky v Kapitole I, obr. 1.1).

Celní správa splnila normy přistoupení k EU

4.42 Ve vztahu k přistoupení k EU Celní správa splnila všechny evropské normy, což znamená, že všechny celní postupy a zákony jsou kompatibilní se všemi zeměmi EU. V rámci přistoupení navštívili Českou republiku členové Evropské komise v rámci monitorování před přistoupením. Celní legislativa splnila evropské normy – Celní kodex EU a jeho prováděcí nařízení – a Komise jako v ostatních členských zemích propagovala nejlepší praxi členských zemí v mnoha oblastech, mimo jiné i v oblasti řízení rizik.

Centralizace IT systémů s modulem posuzování rizik

4.43 IT systémy jsou centralizovány a všechny informace jsou k dispozici všem zaměstnancům celní správy s udělenými přístupovými právy. Zahrnují modul posuzování rizik, který je založen na kritériích rizik nastavitelných centrálně nebo místně. Navíc celní IT systém přenáší údaje o dovozu a vývozu a další přes-hraniční informace do různých jiných vládních úřadů a agentur včetně daňové správy, ministerstva zemědělství, Generálního ředitelství obchodu, a Českého statistického úřadu (viz Příloha 4).

Posuzování rizik na základě transakcí (oproti systémovému posuzování rizik)

4.44 Posuzování rizik je stále ještě založeno na transakčním základě, ale celní správa ví, že budoucnost celnic v EU vyžaduje přechod na obecnější systém založený na kontrole a řízení rizik.

Příliš mnoho úřadů

4.45 Protože Česká republika je členskou zemí EU a všechny její hranice jsou vnitřními hranicemi Evropské unie, má nyní nadbytečných 54 celnic. Je třeba zvážit omezení počtu celnic s ohledem na potřeby průmyslu. Toto omezení se již zvažuje na základě informací celního úřadu v Praze.

Blízko elektronickému zpracování dokument, ale tištěné kopie se ještě požadují

4.46 Obchodníci podávají téměř 99 procent celních deklarácí elektronicky. Elektronické podání musí být ještě doprovázeno tištěnou kopií elektronického dokumentu. Evropská unie doprovodnou dokumentaci nepožaduje a pražský úřad na tento dotaz odpověděl, že tuto dokumentaci nepotřebují. Jedná se spíše o národní legislativní požadavek týkající se daní.

Specializace

4.47 Celní správa využívá centralizace a specializace na některé úkoly. Například správa mezinárodní ochrany majetku je centralizována na celním ředitelství v Hradci Králové, certifikace Pověřených ekonomických operátorů (AEO) na celním ředitelství v Českých Budějovicích a publikování povinných informací o tarifní klasifikaci zboží je centralizováno na celním ředitelství v Praze. Ve spojení s chystanou formou lze možnosti specializace využít ještě šíře.

Necelní úkoly

4.48 Celní správa provádí také řadu úkolů, které nemají s celním úřadem nic společného. Jsou to mimo jiné váhové kontroly nákladních automobilů a kontrola platby dálničních poplatků. Není patrná synergie těchto poplatků s celními poplatky. Tyto úkoly by mohla možná daleko efektivněji plnit silniční policie. Při restrukturalizaci celních úřadů by toto mělo být vzato v potaz.

Více celních laboratoří

4.49 Zúčastněné strany mají dojem, že práce prováděná celními laboratořemi někdy není bezchybná a nebylo by možno ji použít jako důkaz u soudu. Podle informací, které jsme obdrželi, má celní správa po celé zemi několik laboratoří. Vedení laboratoře vyžaduje rozsáhlé kompetence jakost práce by jistě mohla vytěžit ze spojení laboratoří do jedné jednotky. Některé země využívají externích soukromých laboratoří a při reorganizaci celnic by se mohla zvážit jedna z těchto možností. Celní správa plánuje postupnou centralizaci svých laboratoří a pracuje na procesu certifikace sbírky vzorků a akreditace dalších analytických metod a laboratorních postupů, které zvýší výpovědní hodnotu výsledků.

Zainteresované strany kritizují kompetenci v oblasti spotřební daně

4.50 Zatímco hlavní celní kompetence jsou považovány za dostatečné, vnímají za interesované strany slabší kompetence v oblasti spotřebních daní a některých právních záležitostech. Pohovory se za interesovanými stranami ukazují na špatné řízení výběru spotřební daně, které celní správa převzala od daňové správy. Podle zdrojů z daňové správy využívá celní správa více zdrojů pro výběr této daně, než jich měla k dispozici daňová správa před převodem. Tuto kritiku nebylo možno ověřit ani nebylo možno určit pozadí názoru zastávaného některými za interesovanými stranami. Spotřební daň byla převedena na celní úřady po přistoupení k EU, protože zákony o spotřební dani jsou založeny na nařízeních EU, a protože řada členských zemí EU vybírá spotřební daň celními úřady.

5. DOPORUČENÍ PRO MODERNIZACI DAŇOVÉ SPRÁVY

5.1 V předchozí kapitole jsme uvedli silné a slabé stránky celní a daňové správy, abychom zdůraznili potřebu vlády co nejdříve investovat do modernizace daňové správy jakožto nutné podmínky důležitého kroku integrace. Tato kapitola nabízí doporučení na zlepšení jak daňové tak celní správy, aby jejich sloučení přineslo výsledky, jaké vláda České republiky očekává. Hlavní doporučení, o kterých se podrobněji hovoří dále, jsou: (i) zavedení nové filozofie řízení rizik a segmentace; (ii) zavedení úřadu pro velké daňové poplatníky; (iii) zavedení postoje ke klientům založeného na poskytování služeb klientům; (iv) změna zaměření personálního obsazení, procesů a struktury z geografického na tématické; (v) centralizace a integrace IT řešení; (vi) vytvoření pobídek pro elektronické podávání daňových přiznání; (vii) změna transakčního řízení na systémové; a (viii) zaměření na hlavní činnost.

H. ZAVEDENÍ CELONÁRODNÍ FILOZOFIE ŘÍZENÍ RIZIK

5.2 Moderní daňová a celní správa potřebuje znát celonárodní rizika a umět je posuzovat. Rizika by měla být chápána v širokém smyslu jako rizika pro organizaci, rizika zavedení nové nebo stávající legislativy, rizika politického a hospodářského prostředí, a rizika pro zainteresované strany. Definice zainteresované strany, její role a zájmů je důležitý problém. Jedná se o daňové poplatníky, obchodníky, jiné vládní subjekty, mezinárodní partnery a veřejnost.

5.3 Řízení rizik by nemělo být nazíráno jako statický proces, ale jako proces interaktivní, ve kterém se informace neustále aktualizují, analyzují, využívají a opravují. Koncepce řízení rizik zahrnuje tyto prvky: kontext; analýzu rizik; zacházení s riziky; a monitorování a vyhodnocování. Kontext zahrnuje řadu politických a ekonomických otázek, jako je výměna informací mezi ministerstvy, jinými úřady a mezinárodními partnery.

5.4 To znamená, že řízení rizik není jen analýza rizik. Avšak analýza rizik je klíčový prvek a musí být založena na centralizovaných elektronických datech. Doporučuje se centralizovaná jednotka řízení rizik s přístupem ke všem dostupným informacím podporovaná centralizovaným IT systémem. Hlavním rizikem je ztráta tržeb kvůli daňovým poplatníkům, kteří neplní své daňové povinnosti. Náprava rizik by měla proto vycházet ze segmentace daňových poplatníků na poctivé a nepoctivé.

I. ZAVEDENÍ SEGMENTACE DAŇOVÝCH POPLATNÍKŮ A ÚŘADU PRO VELKÉ DAŇOVÉ POPLATNÍKY

5.5 Segmentaci lze provést podle řady různých kritérií podle jejího cíle. Daňové poplatníky lze rozdělit na skupinu poplatníků odvádějících největší, střední a nejmenší daně. Tyto skupiny lze pak dále dělit podle odvětví a postoje k dodržování daňových povinností. Segmentaci lze využít nejen pro účely auditu, ale i pro stanovení, který poplatník potřebuje poskytování služeb a který kontrolu. Například mnoho velkých

korporací s mezinárodními transakcemi a složitým financováním a účetnictvím může chtít diskutovat o svých daňových záležitostech ne s obyčejnými daňovými úředníky, ale s daňovými specialisty v úřadě pro velké daňové poplatníky (LTO), kde pracují zkušení profesionálové chápající jejich potřeby a problémy.

5.6 Podniky mají různé potřeby a je důležité zabývat se jimi individuálně. Zvláštní a složitá pravidla a mezinárodní vztahy jsou jen některé z příkladů vyžadujících vysokou odbornost daňového poradce. Největších 100 - 200 podniků přispívá drtivou většinou celkové částky vybraných daní. Je důležité, aby se těmto největším daňovým poplatníkům dostalo profesionálních služeb daňových úřadů. V mezinárodní konkurenci o zahraniční investory může být profesionální přístup daňových úřadů důležitým parametrem volby země investice a sídla mezinárodní firmy.

J. ZAVEDENÍ PŘÍSTUPU KE KLIENTOVI ZALOŽENÉHO NA POSKYTOVÁNÍ SLUŽEB

5.7 Historicky byl přístup finančního úřadu k daňovým poplatníkům založen na principu kontroly. Avšak toto východisko se mění kvůli požadavku na nákladovou efektivnost a potřebě snížit administrativní zátěž a náklady na zajištění shody se zákony.

5.8 Je velmi důležité rozlišovat mezi klienty, kteří chtějí dodržovat daňové zákony, a těmi, kteří nechtějí. Partneri, kteří jsou ochotni dělat věci správně, by měli být odměněni, a správně a přesně informováni. Pak budou ochotni a schopni pravidla a nařízení daňové legislativy dodržovat. Informační a servisní návštěvy mají výhodu oproti návštěvám za účelem daňové kontroly, protože je za stejné peníze možno zapůsobit na více daňových poplatníků naráz.

5.9 Pro maximální využití výhod informační činnosti je nutno co nejvíce využívat elektronické komunikace, která musí být dostupná veřejnosti. Je třeba realizovat komunikační strategii a oznámit a zviditelnit ji pro všechny zainteresované – interně i externě. Centralizovaný IT systém, včetně call centra, kde by se registrovaly dotazy daňových poplatníků a odpovědi na ně, by byl dobrým nástrojem sdílení znalostí a zajištění jednotnosti odpovědí. Navíc lze centralizovaného systému využít jako nástroje zajištění, m že poplatníci nebudou obcházet finanční úřady a hledat, kde se k jejich problému postaví nejpříznivěji pro ně.

K. ZMĚNA ZAMĚŘENÍ PERSONÁLU, PROCESŮ A STRUKTUR Z GEORGAFICKÉHO NA TĚMATICKÉ

5.10 Při zavádění nové struktury je velmi důležité zajistit, aby personální obsazení odpovídalo potřebám organizace a aby byly přítomny potřebné kompetence nebo bylo možno je vytvořit v případě potřeby. Není třeba mít tolik finančních úřadů a poboček. Mnoho funkcí, které nevyžadují osobní kontakt s poplatníkem, jako je podávání příznání, jeho zpracování, IT platforma, call centra a řízení rizik, může a mělo by být centralizováno. To pomůže snížit počet finančních úřadů na efektivnější počet, v závislosti na potřebě poskytování služeb a zajištění odvodů.

5.11 Podobně funkce vyžadující vysoké kompetence, jako jsou audity v terénu, kontrolní audity a vyšetřování podvodů, by měly být centrální na úrovni krajů, nikoliv na

úrovni místních finančních úřadů. Pro zajištění kompetentnosti daňových úředníků do budoucna a v nové struktuře je třeba hlouběji analyzovat potřebu kompetencí a zjistit mezery. Hlavními prvky této analýzy by měly být pojmy jako globalizace, digitalizace procesů, strategie zajištění shody s daňovými zákony, stanovení nových úkolů, apod.

5.12 Pro dosažení a udržení správných kompetencí na správných místech je třeba profesionálního technického prostředí. Z profesionálního hlediska by vysoké odbornosti měly být umístěny v centrálních nebo krajských úřadech, jako jsou úřady pro velké daňové poplatníky a kanceláře pro šetření podvodů.

5.13 Další důležitou otázkou jsou obchodní procesy. Důraz musí být kladen na možnost srovnání a upgrade stávajících obchodních procesů – pro zajištění jednotného a efektivního řešení každodenních úkolů. Vedoucí i členové personálu musí být do tohoto procesu srovnávání úkolů a procesů zapojeni, aby mohli určovat možná zlepšení a odlišnosti v kvalitě. Proces srovnávání by měl vést ke společnému způsobu myšlení a celonárodním popisům normalizovaných procesů.

5.14 Pro zajištění správné kompetence a jednoty procesů, jak se o nich hovoří výše, je třeba v nové struktuře pečlivě zvážit počet úřadů. Existuje prostor pro centralizaci odborných funkcí. Tyto funkce, jako například úřad pro velké daňové poplatníky, nebo kancelář pro vyšetřování podvodů, by měly být umístěny na národní nebo krajské úrovni, nikoliv na úrovni místních úřadů.

5.15 Také personální a IT funkce by měly být centralizovány. Pro úsporu zdrojů a jednodušší přístup k datům by mělo být zavedeno centrální středisko zpracování daňových přiznání. Měla by být zavedena call centra, která by poskytovala informace a pokyny malým a středním daňovým poplatníkům. Informace o složitých pravidlech nebo jiné vysoce odborné informace by měly být poskytovány v úřadě pro velké daňové poplatníky.

L. CENTRALIZACE A INTEGRACE IT ŘEŠENÍ

5.16 Moderní správa potřebuje trvale přemýšlet, jak držet krok s technologickým vývojem. Globalizace ve spojení s rychlostí obchodních transakcí a upgrade obchodních metod v důsledku rozvoje informačních technologií kladou nároky na digitální procesy a interaktivní komunikaci založenou na internetových řešeních. To znamená, že správa musí zavést digitální služby v následujících oblastech:

- (a) Samoobsluha a podávání přiznání elektronicky;
- (b) Digitální přístup k daňovým a celním informacím;
- (c) Digitální přístup k vlastním datům (pro občany i podniky);
- (d) Vybudování struktury call center;
- (e) Vývoj centrálního a integrovaného zpracování daňových přiznání a systémů zacházení s daty.

5.17 V budoucnosti by všechna řešení samoobslužného vyplňování a podávání formulářů elektronicky měla být založena na digitálních řešeních nezávislých na místě a čase. Digitální přístup k daňovým a celním informacím by měl být individualizovaný a cílený, založený na subskripci, a se zabezpečeným přístupem daňových poplatníků. Nedávno byl zaveden digitální přístup k vlastním údajům. Ten by měl být založen na reálných potřebách občanů a podniků a všestranném řešení pro celou správu daní.

5.18 Další výhodou pro občany i podniky by měla být struktura call center. Ke správě by tak měl být jednotný přístup. Call centrum by pak navázalo potřebný kontakt s odborníkem na správu a položené dotazy by měly být vždy zodpovězeny v rámci národa jednotně a logicky. Pracovní skupina složená ze členů všech relevantních oddělení by měla vytvořit úplnou a jednotnou znalostní databázi. Ta by pak měla být digitalizována a zpřístupněna online operátorům call centra. Personál, jehož kompetence mohou být po zavedení centrálního zpracování nadbytečné, by měl být přeškolen na jinou oblast, například na operátora call centra.

5.19 Účinná implementace digitálních služeb umožní zachování kvality a současně uvolní zdroje v administrativě, protože jednotlivé úkoly bude možno řešit jednodušeji a efektivněji. Nárůst počtu digitálních řešení přinese prospěch všem zúčastněným – občanům a podnikům se dostane cenných a cílených služeb a snadno dostupných informací a administrativa bude moci vytvořit kanálovou strategii založenou na nákladech na dodržování zákonů.

5.20 Také personální a IT funkce by měly být centralizovány. Pro úsporu zdrojů a jednodušší přístup k datům by mělo být zavedeno centrální středisko zpracování daňových přiznání. Je třeba zvýšit pozornost věnovanou informacím třetích stran, jako jsou banky, pojišťovny, jiné orgány apod. To sníží náklady na dodržení daňových požadavků jak pro poplatníky, tak pro správu.

M. TVORBA POBÍDEK PRO ELEKTRONICKÉ PODÁVÁNÍ

5.21 Mezinárodní zkušenosti ukazují, že elektronické podávání pomohlo snížit náklady na nedodržení daňových nařízení poplatníky. Ušetřilo také administrativní náklady na vkládání informací z papírových přiznání a snížilo počet tiskových chyb pracovníků vkládajících data do počítače. Bohužel v oblasti daňové správy se zatím jen jedno procento daňových přiznání podává elektronicky. Zvýšení přitažlivosti elektronického podávání by mělo mít vysokou prioritu. Podle informací celní správy je počet elektronicky podávaných celních prohlášení asi 96 procent. Nicméně jako nepotřebná administrativní zátěž dovozců, vývozců i agentů se jeví požadavek předložit všechna elektronicky podaná celní dohlášení ještě i v tištěné podobě s doprovodnou dokumentací.

5.22 Jednou z příčin tohoto ostudně nízkého počtu elektronicky podaných daňových přiznání je možná nedostatečné povědomí o této možnosti. Hlavní příčinou se však jeví legislativní požadavek doplnění elektronického dokumentu tištěným potvrzením, elektronickým podpisem a podpůrnými dokumenty. Tato administrativní zátěž by měla být odstraněna změnou zákonů, jak daňových tak celních. Požadavek elektronického podpisu se podobá žádosti o notářské ověření tištěného dokumentu. Postup

elektronického podávání by měl být zjednodušen a daňoví poplatníci by měli mít k dispozici zdarma vhodný software. Elektronické podání by se mělo podporovat především u DPH, kde se příznání podávají každý měsíc.

5.23 Navíc by měl být vytvořen inteligentní webový systém validace daňových příznání na podporu obchodních pravidel a procesů. Tento systém vymel zajistit platnost zahubených dat od samého počátku. Zdá se, že daňová správa se pustila do vývoje podobného systému (aplikace EPO)

5.24 Analogicky by měla být zvážena změna legislativy a marketingové úsilí za účelem zavedení nového cíleného informačního systému s podporou masových multimediálních kampaní a podpůrných vzdělávacích programů pro daňové poplatníky.

N. PŘESUN KONTROLY OD ZAMĚŘENÍ NA TRANSAKCE K SYSTÉMOVÉ KONTROLE

5.25 Moderní podniky se zaměřují na interní audit jako efektivnější přístup k vedení vlastního podniku. Podobnou podnikovou kulturu by bylo potřeba zavést i do správy daní. Budoucí kontroly a audit by měly tento vývoj vzít v úvahu a zakládat se více na interním auditu a popisech interních procesů v podnicích spíše než na každé dovážené nebo vyvážené zásilce. Zásady systémové kontroly místo kontroly jednotlivých transakcí jsou pravidelně uplatňovány ve většině členských zemí EU. Také Česká republika by měla zvážit zaměření na tuto zásadu.¹² To pomůže minimalizovat administrativní zátěž a současně to usnadní mezinárodní obchod.

O. ZAMĚŘENÍ NA HLAVNÍ ČINNOST

5.26 Finanční ředitelství a finanční úřady v České republice provádějí mnoho činností, které nemají s jejich vlastním zaměřením nic společného, například cenový audit, vybírání pokut na porušení rozpočtové disciplíny, správa loterií a kontrola výplat podpory, včetně evropské podpory zemědělským podnikům. Mezi těmito funkcemi a daňovými úkoly neexistují synergie, což znamená, že není nákladově výhodné, aby tyto činnosti prováděly finanční úřady. Podobně celní správa provádí řadu činností, které se netýkají celní správy, jako například kontrola váhy nákladních vozidel a výběr mýtného na dálnicích. Tyto úkoly by měly být převedeny na relevantní orgány. Převod nedaňových funkcí na samostatné Rozpočtové ředitelství MF mimo daňovou správu bude důležité, pokud má dojít k integraci odvodů sociálních dávek.

5.27 Správy by se měly zaměřit na svou hlavní činnost správy daní a cel. Hlavní činností daňové správy je shromažďování a porovnávání informací, audit, služby poplatníkům, odvody, vymáhání daní apod.

¹² Koncepce a zásady přesunu od zaměření na transakce k systémové kontrole jsou dobře popsány v referátu "Budoucí role celní," sponzorovaném Generálním ředitelstvím daňové a celní unie, Evropská komise, Brusel, 2007.

6. PLÁN SLOUČENÍ A MODERNIZACE

P. KONTEXT

6.1 Vládní programové prohlášení 2006 vyslovalo obavy z vysokých nákladů na správu daní (které patří k nejvyšším v Evropě) a na dodržování zákonných daňových požadavků daňovými poplatníky. Vláda stanovila jasnou vizi a cíl: zjednodušit a racionalizovat správu daní a sociálních poplatků s cílem zvýšit transparentnost, snížit administrativní zátěž, snížit počet výběrčích míst, usnadnit rozvoj podniku, zabránit daňovým únikům a zvýšit ochotu daňových poplatníků dodržovat příslušná nařízení, a tím vším zvýšit tržby z daní. Současně s touto vizí byl stanoven plán sloučení daňových a celních úřadů a integrace výběru sociálních příspěvků.

6.2 I když vládní vize a cíle jsou jasné a byly pozitivně přijaty, nedávno formulovaný plán sloučení nedosahuje hlavního cíle zvýšení efektivnosti. Jak jsme již uvedli v kapitole 2, tento přehled ukazuje, že podle stávajícího plánu sloučení nedojde k významnému snížení pracovního zatížení ani ke snížení počtu úřadů. Nejde vlastně o *integraci* společných funkcí v pravém slova smyslu, nýbrž spíše o *spojení* daňové a celní správy v jejich stávajícím stavu.

6.3 Přehled také ukázal, že daňová a celní správa jsou v odlišných vývojových stádiích. Díky požadavkům souvisejícím s přistoupením k EU, které česká celní správa splnila, mají dnes celní úřady centralizovaný informační systém a moduly pro posouzení rizik. Na druhé straně správa daní byla méně úspěšná a nevěnovala své modernizaci takovou pozornost. Stále ještě lpí na zastaralém geografickém zaměření (více než 200 míst), má zlomkový informační systém a systém řízení rizik. Na svou modernizaci bude potřebovat rozsáhlé veřejné investice, aby se dostala alespoň na dnešní úroveň celní správy a obě organizace se staly srovnatelnými. Integrace obou orgánů v jejich stávajícím stavu bez paralelní modernizace by byla riskantní. Doporučení týkající se modernizace jsou uvedena v kapitole 5. V této kapitole je představen plán sloučení a modernizace.

6.4 Prioritou většiny vlád provádějících sloučení je dosažení vyšší efektivnosti a zvýšení výkonu. To znamená, že efektivní výběr daní by byl nejvyšší prioritou každé vlády. Poté by hned následovala efektivnost činnosti agentury.

Q. STRATEGIE SLOUČENÍ

6.5 Jasnou vizi cílů sloučení by mělo doprovázet pevné a stabilní politické vedení a podpora s následnou definicí správné úrovně a celkové strategie integrace. Úspěšné sloučení musí zvážit celou řadu relevantních politických, administrativních, legislativních, rozpočtových a personálních souvislostí.

6.6 Vláda se musí rozhodnout, jaké nástroje a strategie by nejlépe odpovídaly motivu, který vyvolal reorganizaci. Pro tvorbu těchto nástrojů a strategií může být třeba vyhledat profesionální pomoc. Strategie často zahrnuje provozní integraci správy pro spolupráci při rychlejší výběru daní a poplatků, zlepšení shody s nařízeními a lepšími službách klientům. Mělo by být sloučeno řízení daňových a celních rizik, aby vznikly úplnější a

užitečnější profily rizik a jejich řízení. Základním rizikem je riziko neplátců daní a obchodníků vyhýbajících se placení cla. Východiskem pro kontrolu rizik se segmentace daňových poplatníků. Funkce daňové i celní správy vyžadující vysokou úroveň kompetence by měly být centralizovány na národní nebo krajské úrovni. Jedná se například o audit v terénu, vyšetřování podvodů apod. Pro zajištění správných dovedností budoucího daňového úřadu je třeba hlouběji analyzovat potřebu kompetencí a identifikovat mezery. Hlavními prvky této analýzy by měly být pojmy jako digitalizace procesů, strategie dodržování nařízení, stanovení nových úkolů apod.

6.7 Nová struktura by měla vzít v úvahu složitost daňových a celních problémů, které se pro různé kategorie poplatníků liší. Provozní a funkční integrace by měla proběhnout na centrální, krajské a místní úrovni, podle rozdělení úkolů. Například sloučení, které proběhlo v Holandsku, se zaměřilo na interakci mezi správou a daňovým poplatníkem na funkční úrovni v krajských a místních úřadech. V Dánsku bylo prioritizováno zvýšení účinnosti správy daní a cel a zaměření na úplnou integraci na všech úrovních pro snížení administrativních nákladů.

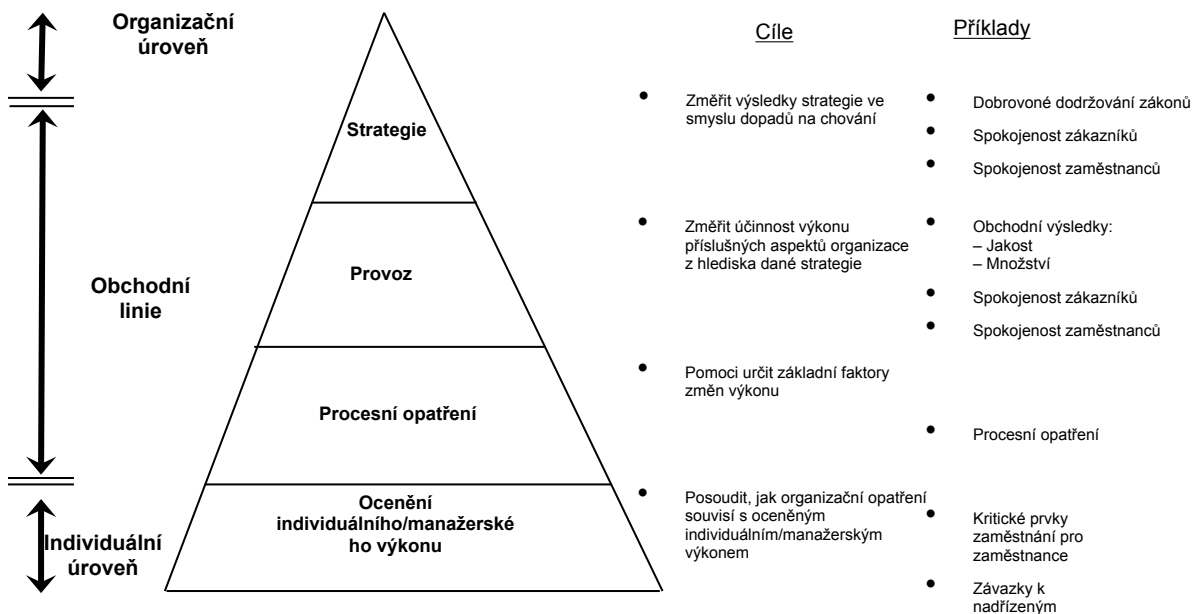
6.8 Pro úspěšný výsledek je důležité plánování procesu sloučení. To zahrnuje zapojení všech zúčastněných stran ve fázi návrhu i realizace. Dlouhodobý strategický plán je třeba realizovat na základě střednědobých obchodních plánů definujících priority a potřeby daňové správy (viz obr. 6.1 níže). V rámci ročního operativního plánu musejí být různým úrovním správy daní přiděleny konkrétní, měřitelné, realistické a dosažitelné cíle. Je třeba vytvořit skupinu výkonových ukazatelů v oblasti kvantitativních i kvalitativních aspektů správy slučovaných agentur, kterou je nutno pravidelně kontrolovat a zdokonalovat.

6.9 Organizačním rámcem by měla být klasifikace na cílové skupiny. Ve struktuře cílových skupin je třeba zvážit komplexní řešení finančních záležitostí.

6.10 Aby zaměstnanci vzali proces za svůj, musejí být zapojeni na všech úrovních. Jejich zapojení do tvorby návrhu nové organizační struktury a odpovědnost za něj dá personálu příležitost vtisknout nové organizaci vlastní pečeť. Vedení a týmy specialistů vypracují složité podrobnosti realizace. To poslouží jednak k uklidnění obav a jednak k posílení pocitu sounáležitosti s integrovanou organizací.

6.11 Proces sloučení by měl také zahrnovat rozsáhlé konzultace s reprezentativními skupinami klientů pro určení nejlepšího rozvoje nových sjednocených služeb.

Obr 6.1: Obchodní plánování a sledování



R. FÁZOVÁNÍ INTEGRACE A MODERNIZACE VÝBĚRU DANÍ

6.12 Institucionální reforma jako je sloučení je proces o více fázích. Podstatné je proto určení vhodného sledu jednotlivých fází sloučení daňové a celní správy a výběru sociálních příspěvků. Pokud ne nejvyšší prioritou zvýšení efektivity, mělo by to být zajištěno jako první, než budou uplatněny zdroje a úsilí pro zvýšení výkonu organizace. V zásadě je třeba propojit motivy a strategie a realizační proces musí být pečlivě rozdělen na fáze a musí být provedeny potřebné úpravy teoretického modelu.

6.13 Trvání procesu slučování se v jednotlivých zemích liší podle povahy stávajících systémů. Kanadě proces integrace daňové, celní agentury a výběru spotřební daně trval deset let, i když účinná integrace proběhla za semlet. Dánsko a Holandsko provedly integraci nohem rychleji.

6.14 Jak již bylo uvedeno, je modernizace správy daní podle našeho názoru nezbytnou podmínkou úspěšné integrace. Doporučuje se provést integraci daňové a celní správy buď po modernizaci daňové správy, jak jsme o ní hovořili výše, nebo současně s ní. Integrace výběru sociálních příspěvků může proběhnout také ve fázích, jak bylo popsáno ve svazku II této zprávy. Následující doporučený sled pomůže uspořádat modernizaci a integraci do logických navazujících kroků:

- Zavedení vhodné struktury řízení, jednotky modernizace a strategického plánování, která by řídila, koordinovala a dohlížela na modernizaci a následný proces sloučení

- Jmenování vysoce motivovaného profesionálního vedoucího procesu modernizace a sloučení. Tato osoba se stane ústředním bodem procesu pro politiky, ostatní oddělení vlády, personál, veřejnost a mezinárodní agentury.
- Vytvoření strategického plánu s posláním a cíli nové daňové agentury.
- Provedení funkční revize, revize IT a revize obchodního procesu.
- Vytvoření podrobného realizačního plánu, stanovení struktury nové organizace, návrh obchodního procesu, systém IT, plán personálního obsazení, a finanční požadavky a zdroje financování.
- Vytvoření nových společných zákonů pro správu daní.

S. POCHOPENÍ RIZIK A JEJICH ZMÍRNĚNÍ

6.15 Správa daní a cel prošla jiným historickým vývojem a často představuje jinou kulturu organizace, s jinak vzdělanými zaměstnanci, s jinými odměnami, pobídkami a historií instituce. Kultury orgánů se často liší tam, kde existovala značně jednotná celní služba. Po sloučení většina zaměstnanců dál působí buď v oblasti daní nebo v oblasti cla, jak byla předtím zvyklá. Tyto otázky jsou relevantní i pro Českou republiku.

6.16 Pro integraci je podstatná interní komunikace a výměna informací. Obě zaměstnanecké skupiny se musí navzájem respektovat a chápat, že je potřeba spolupracovat. Je důležité, aby byli zvoleni takoví vůdci, kteří budou mít manažerské dovednosti, ale zároveň budou neutrální, aby se vyrovnaly zájmy obou sloučených organizací. Sloučení by nemělo být vnímáno jako převzetí jedné organizace druhou, ale jako syntéza v novou moderní agenturu.

6.17 Například v případě dánského sloučení proběhl rozsáhlý proces, v jehož rámci byl všechen personál přizván k přípravě vize nové agentury. Na této vizi se shodli zaměstnanci obou výchozích organizací. Všechny personál pocházel buď z jedné nebo druhé ze sloučených společností. Zpětně si uvědomujeme, že dopad sloučení byl zaznamenán až později, když do organizace přišli noví lidé.¹³

6.18 Zákony by měly předepisovat režim posouzení, výběru, pokut a odvolání s konečným cílem hladné správy personálem plně vyškoleným ve všech aspektech své nové role.

6.19 I když doba realizace sloučení se liší, je jasně výhodnější, když je kratší, protože je cíle sloučení dosaženo dříve. Je pravděpodobné, že během rané přechodové fáze nebude organizace tak efektivní, a čím rychleji bude proces sloučení ukončen, tím lépe, z tohoto pohledu. Úspěšné sloučení vyžaduje pozornost a podporu řady různých zainteresovaných stran. Zpoždění mohou odpoutat pozornost od hlavního směru a jiné události a okolnosti, které se mezitím odehrají, mohou rozmazat zpočátku ostrý hlavní cíl. V takovém případě je potřeba proces přizpůsobit novým okolnostem.

¹³ Podpora institucionálních reforem daní a cel: Integrace daňové a celní správy, Skupina Světové banky, leden 2003.

T. INTEGRACE SPOLEČNÉ FUNKCE DOSAHOVÁNÍ TRŽEB

6.20 Většina zemí, které zvýšily efektivnost a výkon sloučených organizací, provedly integraci řady společných funkcí. Základní operace celní správy obvykle nejdou zcela integrovat s činností správy daní. Je to z důvodu implicitní aktuálnosti fyzické celní kontroly a preventivní funkce v prostředí transakcí (hraniční přechody, mezinárodní letiště, zabezpečené sklady apod.). Navíc je třeba oddělit určité nepeněžní role celnice, jako je zabezpečení apod. Avšak řada společných funkcí může být integrována pro zvýšení efektivnosti a výkonu. Jsou to: (i) řízení rizik; (ii) vyšetřování podvodů; (iii) audit, včetně auditu po kontrole; (iv) výběr daní/cel včetně vymáhání; (v) právní oddělení; (vi) IT podpora; (vii) lidské zdroje; a (viii) interní správa.

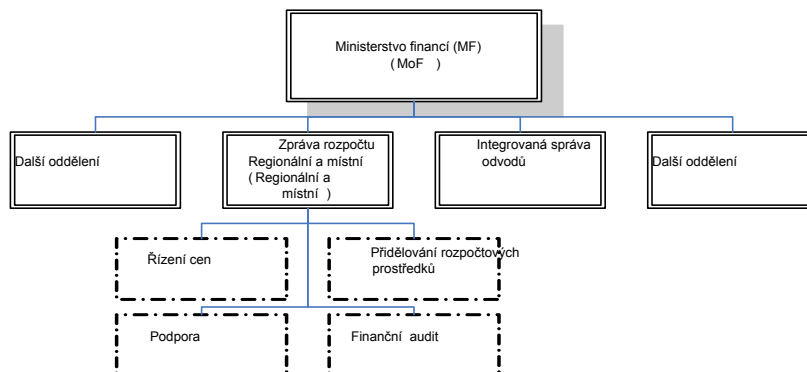
U. UMÍSTĚNÍ VÝBĚŘČÍ FUNKCE

6.21 Společné umístění výběřčích míst daní a cel by mělo být co nejvíce podporováno. Hlavní funkce celnice (import, export transit, bezpečnost a zabezpečení) by však měly mít samostatný kanál a podle své povahy vyžadují oddělené pracoviště. Úkoly silniční policie by měly být převedeny na odpovídající orgán.

6.22 Rozpočtové funkce finančního ředitelství, včetně cenového auditu, finančního auditu, auditu dceřiných společností a řízení loterií by měly být od nové organizace odděleny a umístěny pod nové Rozpočtové ředitelství, přímo podléhající MF, jak ukazuje graf níže.

6.23 Oddělení rozpočtových funkcí sníží nutnost převodu pracovníků do jiných organizací. Asi polovina zaměstnanců stávajících finančních ředitelství pracuje na rozpočtových úkolech. Tito zaměstnanci na nich budou na stávajících pracovištích pracovat dále a napomohou efektivnímu převodu služeb na rozpočtové organizace. Tím bude muset být nalezeno nové zaměstnání jen nepotřebným výběřčím daní.

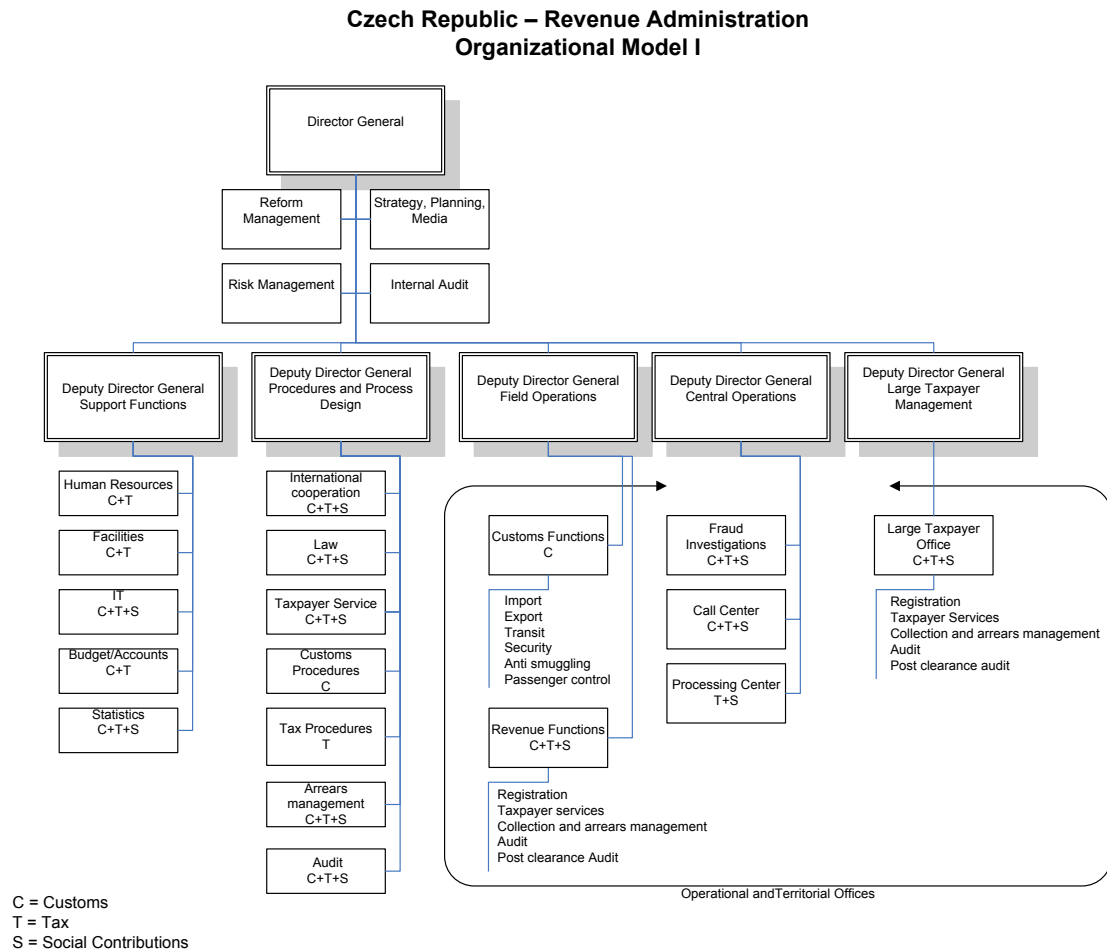
Česká republika – Ministerstvo financí Organizační model



V. ALTERNATIVNÍ MODELY PRO SLOUČENOU VÝBĚŘČÍ AGENTURU

6.24 Na základě výše uvedených revizí a doporučení jsou zde uvedeny dvě modelové struktury pro sloučenou výběřčí agenturu. Podle obou scénářů vykonává integrovaná agentura celní i daňové funkce, výběry, audity a vymáhání sociálních příspěvků. Sociální politiku, určení příjemců, odůvodňování nároků, úhrady a platby budou nadále spravovat agentury fungující pod organizací MOH a MOLSA.

6.25 Integrovanou agenturu bude řídit Generální ředitel (GŘ), který bude vykonávat přímý dohled nad hlavními činnostmi souvisejícími s modernizací a sloučením a prováděnými Oddělení řízení reforem, strategií, plánování a médií. Kvůli významu integrovaného a centralizovaného systému řízení rizik bude i tato činnost pod přímým dohledem GŘ. Oddělení interního auditu (interní dohled nad prací výběřčích úředníků), a Oddělení odvolání jsou také jako obvykle pod přímým dohledem GŘ.



Organizační model správy daní a cel I – Česká republika

Generální ředitel

Řízení reforem

Řízení rizik

Strategie, plánování a média

Vnitřní audit

Zástupce GŘ Podpůrné funkce	Zástupce GŘ Návrhy procesů	Zástupce GŘ Operace v terénu	Zástupce GŘ Centrální operace	Zástupce GŘ Správa velkých poplatníků
Lidské zdroje Zařízení IT Rozpočet/účetnictví Statistika C = clo T = daně S = sociální příspěvky	Mezinárodní spolupráce Právo Služby poplatníkům Celní postupy Daňové postupy Správa nedoplatků Audit Provozní a územní kanceláře	Celní funkce Dovoz Vývoz Transit Zabezpečení Proti pašerákům Kontrola cestujících Výběřčí funkce Registrace Služby poplatníkům Výběry a správa nedoplatků Audit Audit po clearanci	Úřad pro velké poplatník Call centrum Zpracovací centrum Registrace Služby poplatníků Výběr a správa nedoplatků Audit Audit po clearanci	

6.26 GŘ bude mít na pomoc pět zástupců GŘ, kteří budou dozírat na integrované funkce. Zástupce GŘ pro podpůrné funkce bude dozírat na všechny sdílené podpůrné funkce, jako je například řízení lidských zdrojů, pracovišť, rozpočtu a účetnictví, IT a statistik, podle obou modelů, Pozor, v případě IT a statistiky zahrnují sdílené služby informace o výběru sociálních příspěvků, audit a databáze vymáhání.

6.27 Zástupce GŘ pro návrhy postupů a procesů bude odpovědný za navrhování postupů a procesů auditu, služeb poplatníkům, řízení nedoplatků, a právní a mezinárodní záležitosti, výklad stanovění o výběru a přípravu technických příruček a pokynů pro výběr daní, cel a sociálních příspěvků.

6.28 Protože velcí daňoví poplatníci jsou významným zdrojem tržeb a mají zvláštní potřeby, bude zvláštní zástupce GŘ pro řízení velkých poplatníků, který bude mít na starosti jejich řízení, navrhování postupů jejich registrace, auditu, služby a řízení nedoplatků na daních, clech a sociálních příspěvcích.

6.29 Generální ředitel a tři výše zmínění zástupci GŘ budou podle obou scénářů totožní. Avšak podle modelu I bude samostatný zástupce GŘ pro operace v terénu a pro centralizované operace.

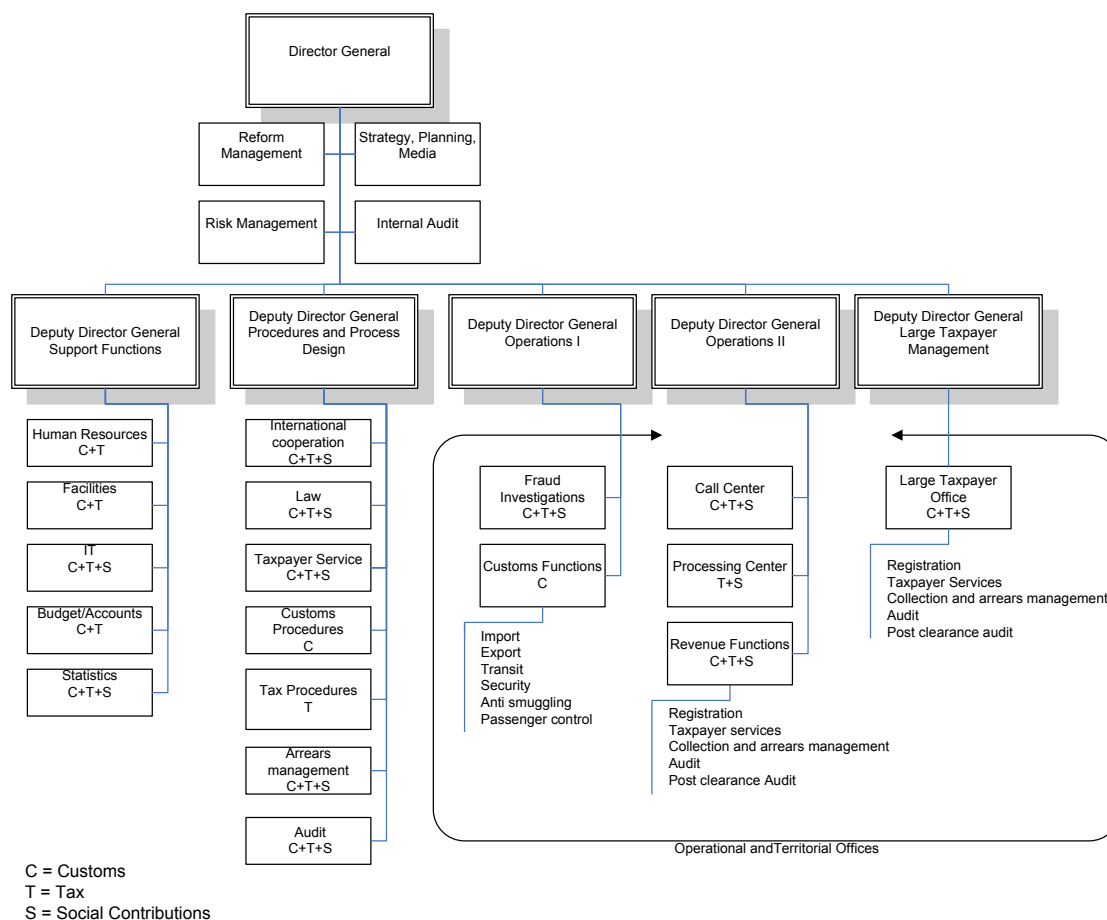
6.30 Zástupce GŘ pro centralizované operace bude odpovědný za centralizované funkce jako je zpracování daňových přiznání, call centra, a šetření podvodů. Tyto funkce, i když budou centralizované, nemusejí být řízeny z Prahy. Pro vyvážení rolí regionů lze zvážit umístění některých centralizovaných funkcí v určitých krajských městech.

6.31 Podle modelu I se operace dělí na operace v terénu a centralizované operace. Zástupce GŘ pro operace v terénu bude dozírat na operace v terénu pro základní celní funkce (import, export, transit, boj proti pašerákům, zabezpečení a kontroly cestujících), a na kombinované výběřčí funkce daním cel a sociálních příspěvků (registrace, audit, celní audit a výběr poplatků).

6.32 Podle modelu II níže jsou však operace rozděleny podle funkčních linií mezi uniformovanou kontrolu a vyšetřování a civilní výběřčí funkce. Zástupce GŘ pro operace I bude dozírat na základní celní kontrolu a vyšetřování podvodů. Tento zástupce GŘ bude nosit uniformu. Zástupce GŘ pro operace II bude dozírat na civilní výběřčí operace (registrace, audit, celní audit a výběry), a na administrativní funkce centralizovaného zpracování daňových přiznání a činnost call center.

6.33 České zákony nedovolují, aby uniformovanému úředníkovi velel nebo na něho dozíral civilní úředník. Proto celé vedení musí mít uniformy. Aby to nemělo vliv na integraci výběřčích orgánů, doporučuje se pozměnit tento zákon a povolit, aby uniformovaný úředník pracoval pod civilním GŘ. Pokud by nebylo pravděpodobné provedení tohoto pozměnění, musí být generálním ředitelem jmenován uniformovaný úředník. Podle toho podle modelu I zástupce GŘ pro operace v terénu a pro centralizované operace bude muset také mít uniformu. Podle modelu II, tak zvaný zástupce pro operace I bude muset být uniformovaný.

Czech Republic – Revenue Administration Organizational Model II



6.34 Tyto dva modely jsou ilustracemi založenými na základních principech modernizace a integrace výběru daní, cel a sociálních příspěvků. I když základní principy jsou stejné, model organizace a funkcí může být modifikován tak aby splňoval specifické podmínky agentur a prostředí, které se během realizace procesu sloučení bude vyvíjet.

6.35 V každém případě doporučujeme realizovat integraci fázově:

- (a) Podpůrné funkce, jako je řízení lidských zdrojů, rozpočtu a účetnictví, statistiky a podpory IT, lze integrovat mnohem snadněji.
- (b) Pak se doporučuje postupně integrovat techničtější funkce – právní služby, mezinárodní spolupráci, služby poplatníkům, řízení nedoplatků, a audit.
- (c) Pak je možno integrovat provozní funkce s vyšší přidanou hodnotou, jako je zpracování daňových přiznání, řízení rizik, šetření podvodů, a správa velkých poplatníků.

- (d) Avšak určité základní celní funkce v rámci sjednoceného výběrčího úřadu by měl nadále provádět personál celnice, který má s nimi zkušenosti.

PŘÍLOHY

Příloha 1. Typické organizační struktury správy daní

Existují v zásadě tři typy organizační struktury správy daní a poplatků.

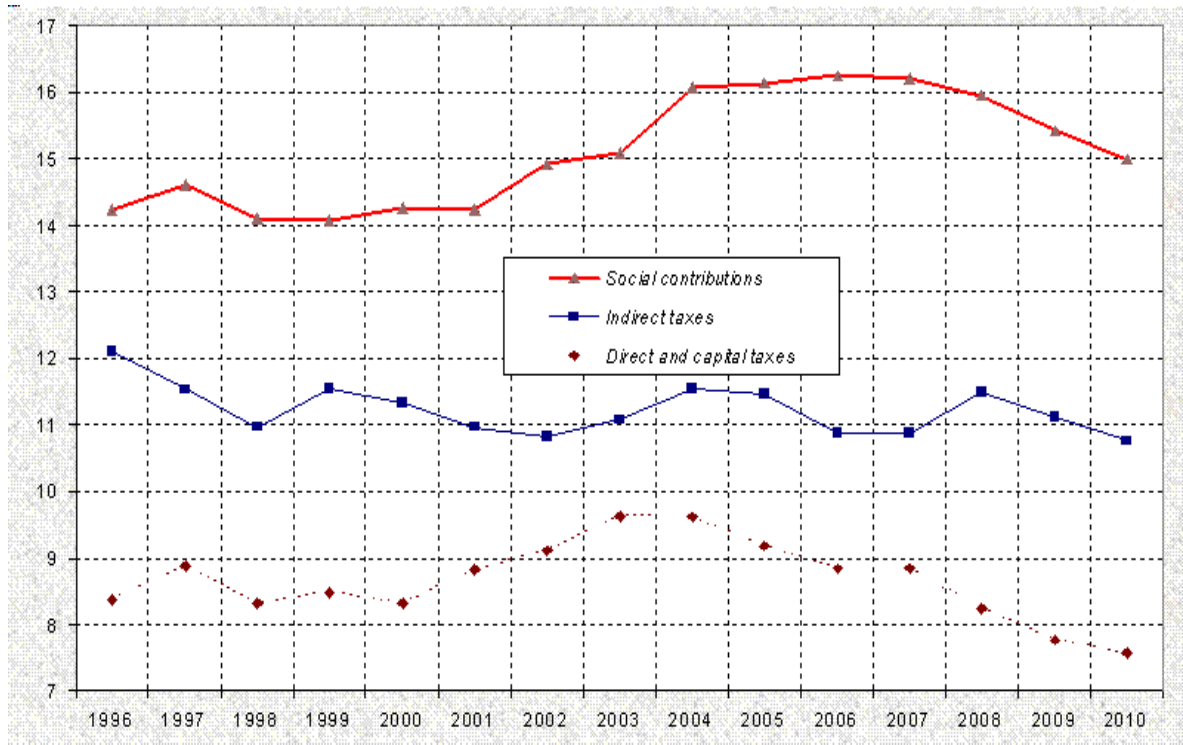
Typ daně. Jednou z nejstarších struktur je model založený na daních, podle kterého se zakládají zvláštní oddělení pro jednotlivé druhy daní. Každé oddělení vykonává všechny funkce správy daní, za které je odpovědné. Hlavní výhodou tohoto přístupu je jasné vymezení odpovědnosti a kontroly pro každou daň. Hlavní nevýhody: (1) vyšší administrativní náklady; (2) vysoké náklady na plnění povinností daňových poplatníků (kteří musejí jednat s více odděleními); a (3) náchylnost ke koluzím mezi poplatníky a výběřčími daní (méně kontrol a bilancí, protože každé oddělení pracuje samostatně).

Funkce. Podle tohoto modelu se zakládá zvláštní oddělení pro každou hlavní administrativní funkci (jako je zpracování daňových přiznání a plateb, audit, výběr nedoplatků). Hlavní výhody tohoto přístupu jsou: (1) lepší dodržování pravidel poplatníky (například díky možnost provádět společný audit pro všechny daně); (2) vyšší produktivita personálu; a (3) nižší počet koluzí mezi poplatníky a výběřčími. Hlavní nevýhodou je, že nemusí být dostatečně pokryty individuální potřeby poplatníků a kontrola dodržování zákonů.

Segment poplatníka. Podle tohoto přístupu poskytuje personál plný rozsah administrativních služeb určené skupině poplatníků. Skupiny jsou obvykle založeny na rozsahu činnosti poplatníka a odpovídajícímu riziku pro tržby a služby. Výhody tohoto přístupu zahrnují: (1) vyšší odpovědnost za organizační výsledky; (2) rozdělování zdrojů podle rizika pro daňové tržby; a (3) lepší vymáhání, služby klientům a vzdělávací programy podle typů poplatníků. Tyto organizace mají běžně divize odpovědné za velké podniky, střední a malé podniky.

Příloha 2: Daně a sociální příspěvky v České republice (% HDP)

Sociální příspěvky
Nepřímé daně
Přímé a kapitálové daně



Main taxes, tax/GDP ratio and tax shares, GFS IMF

		2001	2002	2003	2004	2005	2006 Prel.	2007 Forecast	2008 Forecast	2009 Outlook
General government revenue ¹⁾	<i>bill. CZK</i>	911.4	974.4	1049.4	1187.7	1234.8	1314.7	1405.4	1508.6	1565.3
	<i>prev. year=100</i>	109.3	106.9	107.7	113.2	104	106.5	106.9	107.3	103.8
	<i>% GDP</i>	38.7	39.5	40.7	42.2	41.3	40.7	39.8	39.5	38.1
Taxes and social contributions	<i>bill. CZK</i>	800.5	858.7	922.6	1048.6	1098.6	1162	1267.8	1363.2	1410
	<i>prev. year=100</i>	107.9	107.3	107.4	113.7	104.8	105.8	109.1	107.5	103.4
	<i>% GDP</i>	34	34.8	35.8	37.3	36.8	36	35.9	35.7	34.3
	<i>% total tax revenue</i>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Individual income tax	<i>bill. CZK</i>	106.2	114.9	125.5	135	136.4	136.6	150.3	141.6	151.8
	<i>prev. year=100</i>	106.5	108.2	109.3	107.6	101	100.2	110	94.2	107.2
	<i>% GDP</i>	4.5	4.7	4.9	4.8	4.6	4.2	4.3	3.7	3.7
	<i>% total tax revenue</i>	13.3	13.4	13.6	12.9	12.4	11.8	11.9	10.4	10.8
Corporate income tax	<i>bill. CZK</i>	96.3	105.7	117.8	131.7	133.5	144.4	157.1	168.3	162.3
	<i>prev. year=100</i>	126.4	109.8	111.4	111.9	101.3	108.2	108.8	107.1	96.4
	<i>% GDP</i>	4.1	4.3	4.6	4.7	4.5	4.5	4.5	4.4	3.9
	<i>% total tax revenue</i>	12.0	12.3	12.8	12.6	12.2	12.4	12.4	12.3	11.5
Social contributions ²⁾	<i>bill. CZK</i>	335	367.4	388.9	452.8	482.1	524.8	572	609.2	633.6
	<i>prev. year=100</i>	107.4	109.7	105.8	.	106.5	108.9	109	106.5	104
	<i>% GDP</i>	14.2	14.9	15.1	16.1	16.1	16.2	16.2	15.9	15.4
	<i>% total tax revenue</i>	41.8	42.8	42.2	43.2	43.9	45.2	45.1	44.7	44.9
Value added tax	<i>bill. CZK</i>	149.3	155.1	164.3	202.1	210.6	208.8	229.6	271.5	287.2
	<i>prev. year=100</i>	105.6	103.9	105.9	123	104.2	99.2	109.9	118.2	105.8
	<i>% GDP</i>	6.3	6.3	6.4	7.2	7	6.5	6.5	7.1	7
	<i>% total tax revenue</i>	18.7	18.1	17.8	19.3	19.2	18.0	18.1	19.9	20.4
Excises	<i>bill. CZK</i>	76.8	79.5	87.5	99.2	110.5	119.9	129.4	142.6	144.2
	<i>prev. year=100</i>	107.6	103.6	110	113.4	111.4	108.5	107.9	110.2	101.1
	<i>% GDP</i>	3.3	3.2	3.4	3.5	3.7	3.7	3.7	3.7	3.5
	<i>% total tax revenue</i>	9.6	9.3	9.5	9.5	10.1	10.3	10.2	10.5	10.2
Other taxes ³⁾	<i>bill. CZK</i>	36.9	36	38.6	27.7	25.5	27.4	29.4	30	30.9
	<i>prev. year=100</i>	89.4	97.4	107.3	71.8	91.9	107.5	107.4	101.8	103.1
	<i>% GDP</i>	1.6	1.5	1.5	1	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8
	<i>% total tax revenue</i>	4.6	4.2	4.2	2.6	2.3	2.4	2.3	2.2	2.2

¹⁾ General government revenue are consolidated. Consolidation involves the elimination of all mutual interest, current and capital transfer flows within one subsector and between individual general government subsectors.

²⁾ Compulsory and voluntary payments of employers' (on behalf of employees'), employees', self-employed and non-employed persons to social security funds and insurance enterprises.

Since 2004 social payments for state insurees are no longer consolidated within government sector and this item is therefore adjusted for this value.

³⁾ This item consists of taxes from lottery, import duty, taxes from financial and capital transactions, capital taxes and other taxes on production.

Source: MoF, Macroeconomic forecast /2007

Hlavní daně, poměr daní a HDP a daňové podíly, GFS IMF

Forecast – prognóza
Outlook výhled
Bill CZK – miliard Kč
Prev year – předchozí rok
GDP – HDP
Total tax revenue – daň celkem

Vládní tržby z daní obecně 1)
Daně a sociální příspěvky
Daň příjmu fyzických osob
Daň z příjmu právnických osob
Sociální příspěvky 2)
Daň z přidané hodnoty
Spotřební daň
Ostatní daně 3)

1) Bez konsolidace, Konsolidace znamená eliminovat úroky, běžné a kapitálové převody v rámci vládního sektoru a mezi sektory

2) Povinné a dobrovolné příspěvky zaměstnavatelů (za zaměstnance), zaměstnanců, OSVČ a nezaměstnaných do sociálního fondu a na pojištění

Od roku 2004 sociální poplatky pojištěnců, za které hradí pojištění stát, nejsou již konsolidovány ve vládním sektoru a tuto položku je tedy třeba o tuto hodnotu upravit.

3) Tato položka je tvořena daní z loterií, dovozním clem, daní z finančních a kapitálových transakcí, kapitálovou daní a dalšími výrobními daněmi.

Zdroj: MF, Makroekonomická prognóza 2007

Kvalita a množství přenášených dat celní správy v roce 2007

Č.	Popis poskytnutých dat	Příjemce	Četnost převodů	Roční objem	Kvalita dat
1.	Vybraná data z celních prohlášení (SAD) týkajících se Dovozu a vývozu zemědělského a potravinářského zboží	Státní zemědělský intervenční fond	denně	140 MB	99%
2.	Vybraná data z celních prohlášení (SAD) týkajících se Dovozu a vývozu zemědělského zboží	Ministerstvo zemědělství	denně	120 MB	97%
3.	Vybraná data z celních prohlášení (SAD) týkajících se Dovozu, vývozu a z kontrolních registrů týkajících se Zemědělského zboží	Ministerstvo zemědělství	týdně	830 MB	95%
4.	Vybraná data z celních prohlášení (SAD) týkajících se Dovozu potravin	Státní zemědělská a Potravinářská inspekce	týdně	50 MB	98%
5.	Vybraná data z celních prohlášení (SAD) týkající se Ověřování dokumentů plnění daňových povinností poplatníků	Správa daní	týdně	870 MB	99%
6.	Vybraná data z vývozních a dovozních celních prohlášení (SAD) pro účely statistiky zahraničního obchodu	Český statistický úřad	Dvakrát za měsíc	5 100 MB	98%
7.	Národní centrální databáze SEED (pověření osob) - dvousměrná synchronizace dat s centrální databází EU SEED	DG TAXUD	denně	900 MB Oběma směry	99%
8.	Vybraná data z celních prohlášení (SAD) týkající se Kvót a dozoru nad zbožím	DG TAXUD	denně	250 MB	99%
9.	Vybraná data z celních prohlášení (SAD) týkající se Určitých druhů cel (antidumping)	DG Trade	měsíčně	20 MB	98%
10.	Data registrace obchodování se zbožím v rámci EU - Intrastat	Český statistický úřad	Dvakrát za měsíc	1 500 MB komprimovaná	95%
11.	Data vyměňovaná s celní správou (CO - GDC)	Celní správa	denně	1,1 TB	96%

LITERATURA

A Diagnostic Framework for Revenue Administration, Jit B.S. Gill, technický referát Světové banky č 472, Světová banka, červen 2000.

Výroční zpráva 2005: Annual Review and Financial Report, Evropská banka pro rekonstrukce a rozvoj.

Výroční zpráva České daňové správy, 2006, Ústřední ředitelství pro finance a daň, Praha, 2007.

Česká republika, Mezinárodní rozvojová spolupráce České republiky, Institut mezinárodních vztahů, 2006.

Návrh předmětu zákona o sloučení finanční a celní správy České republiky, referát Ministerstva financí, únor 2008.

How Does Taxation Affect the Quality of Governance, Mick Moore, IDS pracovní dokument 280, Institut rozvojových studií, 2007.

Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contributions: Experiences of Central and Eastern European Countries, Peter Barrand, Stanford Ross a Graham Harrison, IMF pracovní dokument, prosinec 2004.

Paying Taxes, The Global Picture, v: Doing Business Report, Světová banka a PricewaterhouseCoopers, 2008.

Reforming Tax Systems: The World Bank Record in the 1990s, Luca Barbone, Arindam Das-Gupta, Luc De Wulf a Anna Hansson, Tématická skupina pro daňovou politiku a správu, Světová banka, srpen 2004.

Supporting Institutional Reforms in Tax and Customs: Integrating Tax and Customs Administrations, Skupina Světové banky, leden 2003.

Daňová správa a e-vláda: Příklad České republiky, Jiří Přibíl, Jan Pavel, Leoš Vítek, Grantová agentura České republiky.

Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, říjen 2006.

The Future Role of Customs, Generální ředitelství daňové a celní unie, Evropská komise, Brusel, 2007.

6.36