

ČESKÁ REPUBLIKA

ZPRÁVA O INTEGROVANÉ SPRÁVĚ PŘÍJMŮ

ČÁST II:

HODNOCENÍ PLÁNU SJEDNOCENÍ VÝBĚRU PŘÍSPĚVKŮ NA SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ A ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ V RÁMCI JEDNOTNÉ SPRÁVY PŘÍJMŮ

červen 2008

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



MĚNY A EKVIVALENTNÍ JEDNOTKY

(stav k 10. červnu 2008)

Měnová jednotka	=	CZK (česká koruna)
US\$	=	CZK 15.78
CZK	=	US\$0.06

ZKRATKY

CCA	Czech Customs Administration, Celní správa České republiky
CD	Customs Directorate, Ředitelství cel
CIAT	Inter-American Center of Tax Administrations, Meziamerické středisko daňové správy
CTA	Czech Tax Administration, Česká daňová správa
CZK	Czech Koruna, česká koruna
CSSA	Czech Social Security Administration, Česká správa sociálního zabezpečení
DCG	Directorate of Customs Guards, Ředitelství celní stráže
EC	European Commission, Evropská komise
ED	Executive Director, výkonný ředitel
EU	European Union, Evropská Unie
FD	Finance Directorate, Finanční ředitelství
GDC	General Directorate of Customs, Generální ředitelství cel
GDF	General Directorate of Finance, Generální ředitelství financí
GFCF	General Directorate of Customs and Finance, Generální ředitelství cel a financí
GoCR	Government of the Czech Republic, vláda České republiky
ICT	Information and Communication Technology, Informační a komunikační technika
IMF	International Monetary Fund, Mezinárodní měnový fond
IT	Information technology, Informační technologie
LTO	Large Taxpayer Office, Velký daňový úřad
MOF	Ministry of Finance, Ministerstvo financí
MOH	Ministry of Health, Ministerstvo zdravotnictví
MOLSA	Ministry of Labor and Social Affairs, Ministerstvo práce a sociálních věcí
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
PAYG	Pay As You Go, průběžný systém
PREM	Poverty Reduction and Economic Management, snižování chudoby a řízení ekonomiky
PSIR	Public Sector and Institutional Reform, reforma veřejného sektoru a institucí
RSSA	Regional Social Security Administration, regionální správa sociálního zabezpečení
SKAT	Danish Tax and Customs Authority, Dánský daňový a celní úřad
UK	United Kingdom, Spojené království
VZP	General Health Insurance Corporation, Všeobecná zdravotní pojišťovna
WB	World Bank, Světová banka

Viceprezident	:	Shigeo Katsu
Ředitel pro stát	:	Orsalia Kalantzopoulos
Ředitel pro sektor	:	Luca Barbone
Vedoucí sektoru	:	Ronald E. Myers
Vedoucí úkolu	:	Munawer Sultan Khwaja

PODĚKOVÁNÍ

Tato zpráva byla připravena jako součást podpory Světové banky pro Ministerstvo financí České republiky. Tuto podporu řídil Klastř pro reformu veřejného sektoru a institucí (PSIR) při oddělení pro snižování chudoby a řízení ekonomiky (PREM) v Regionu Evropa a Střední Asie Světové banky. Hlavními autory této zprávy jsou: Munawer Khwaja, Jana Kunicová, Carlos Ferreira a Eimar Coleman.

Vznik této zprávy by nebyl možný bez četných a hlubokých diskusí s Petrem Chrenkem (náměstek ministra financí), Martinem Jarešem (vedoucí oddělení daňové politiky Ministerstva financí ČR), Zdeňkem Tesařem (Finanční ředitelství, MF), Boženou Michálkovou (CSSA), Lucií Bryndovou (Ministerstvo zdravotnictví), Pavlem Hroboněm (MZ) a Jiřím Králem (Ministerstvo práce a sociálních věcí). Tento tým jim děkuje za jejich cenná vysvětlení, trpělivost a dobrou náladu.

Tým je navíc vděčný následujícím osobám za jejich příspěvky, čas a pohostinnost: Tomáši Červinkovi (Všeobecná zdravotní pojišťovna), Pavlu Kolářovi a Vladimíru Šolcovi (CNZP), Anetě Wolfové (Ministerstvo zdravotnictví), Ivaně Jenšovské (MZ), Jiřímu Kudlíkovi (CSSA), Vladimíru Kolářovi (CSSA), Vlastě Pertlové (CCSA), Janě Laumannové (CSSA), Vladislavu Joníkovi (CSSA), Štěpánce Filipové (CSSA), Karlu Bauerovi (RSSA, Hradec Králové), Vilému Kahounovi (RSSA, Hradec Králové) a Jindřišce Jišové (Finanční ředitelství, daňový úřad, Praha 5).

Hlavní rysy této zprávy byly prezentovány během krátkého setkání na Ministerstvu financí v Praze 25. 4. 2008. Během diskusí byly vzneseny připomínky a ty byly začleněny do tohoto návrhu, kdekoli to bylo možné.

Další informace o této podpoře můžete získat, pokud kontaktujete: Munawer Khwaja, Senior Public Sector Specialist & Revenue Reforms Coordinator, PSIR, World Bank na telefonu 202 458 5110 nebo na adrese mkhwaja@worldbank.org.

OBSAH

1. INTRODUCTION	1
A. BACKGROUND.....	1
B. THE STRUCTURE OF THE REPORT.....	3
2. STRATEGIC OBJECTIVES OF INTEGRATING REVENUE FUNCTIONS	5
A. INTRODUCTION	5
B. STRATEGY FOR REDUCING COMPLIANCE BURDEN AND IMPROVING THE BUSINESS ENVIRONMENT ..	6
C. STRATEGIC MEASURES FOR IMPROVING COLLECTION EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY	8
3. PRELIMINARY ASSESSMENT OF SOCIAL SECURITY, HEALTH INSURANCE AND TAX ADMINISTRATIONS	10
A. INTRODUCTION	10
B. KEY FEATURES AND CHALLENGES OF THE SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION	11
C. KEY FEATURES AND CHALLENGES OF THE HEALTH INSURANCE SYSTEM	15
D. KEY FEATURES AND CHALLENGES OF THE TAX ADMINISTRATION	17
4. INTERNATIONAL EXPERIENCE IN INTEGRATION	20
A. INTRODUCTION	20
B. THE BULGARIAN EXPERIENCE	21
5. ASSESSMENT OF STAKEHOLDER SUPPORT FOR INTEGRATION.....	25
A. POLITICAL CONSENSUS AS A PRECONDITION FOR SUCCESS.....	25
B. PRIVATE SECTOR	25
C. ORGANIZED LABOR	25
D. POLITICAL PARTIES	26
E. CONCLUSIONS.....	27
6. ROADMAP FOR INTEGRATION	28
A. CONTEXT	28
B. KEY INITIAL STEPS	29
C. INSTITUTIONAL	30
D. ORGANIZATIONAL.....	31
E. BUSINESS PROCESSES	33
F. INFORMATION AND COMMUNICATIONS TECHNOLOGY	34
G. TIMELINE AND SEQUENCING.....	35
7. RISKS AND CHALLENGES	37
ANNEXES	40
REFERENCES	42

1. ÚVOD¹

1.1 Tato zpráva je výsledkem mise Světové banky do České republiky během 21. - 25. dubna 2008. Vláda České republiky požádala tým Světové banky, aby posoudil potenciální integraci příjmových funkcí sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění se správou daní.

1.2 Této návštěvě předcházela mise Světové banky v únoru 2008, která nabídla posouzení navrhovaného spojení České daňové správy a České celní správy. Tato zpráva vychází z nálezů předchozí mise a konzistentně rozšiřuje doporučení pro případnou integraci všech příjmových funkcí do jediného úřadu pro daně a poplatky.

1.3 Tato zpráva předkládá naše předběžné hodnocení a doporučení. Z hlediska Banky by navrhovaná integrace neměla být nezávislým cvičením, ale raději by její návrh a provedení měly být provedeny pečlivě, aby doplnily větší soubor reforem ve správě příjmů.

A. OKOLNOSTI

1.4 Pevný finanční základ, podporovaný spolehlivým mechanismem výběru daní a poplatků má klíčový význam pro udržitelnost a zdraví systémů sociálního zabezpečení. Všechny systémy sociálního pojištění, ať již penzijního, zdravotního pojištění, pojištění pro případ pracovní neschopnosti nebo nezaměstnanost, vyžadují účinné krytí, takže do systému přispívá většina lidí, kteří mají nárok na výhody ze systému. Na základě zásady „schopnost platit“, pokud mají příjem, účastní se na financování systému jako přispěvatelé; zatímco některé kategorie osob bez příjmů jsou podporovány státem.

1.5 Pokud systém výběru daní a poplatků není robustní, a není pečlivě spravován a kontrolován, stává se z účinného krytí vážný problém a problém s „černými pasažéry“ se může stát endemickým. Do systému mohou vstupovat osoby, aniž by přispěly žadaným podílem, což bude mít za následek finanční náročnost systému a větší potřebu podpory od státu, čímž bude ohrožena samotná udržitelnost systému. Vlády v mnoha zemích proto hledají metody, jak zlepšit systém výběru daní a poplatků, a přitom daňovým poplatníkům zatraktivnější dobrovolné dodržování.

1.6 Konsolidace výběru hlavních státních příjmů v jednom specializovaném a profesionálním úřadě na výběr daní a poplatků je stále více pokládána za logickou stránku strategických fiskálních reforem v mnoha zemích. Mnoho zemí již dávno zavedlo společný výběr daní a poplatků v rámci správy daní. Jiné reformují své systémy tak, aby spojily funkce výběru ve správě daní. Země, které provedly integraci funkce výběrů příspěvků sociálního zabezpečení do společné správy příjmů, obecně zjistily, že marginální náklady na rozšíření systémů používaných pro správu daní tak, aby zahrnuly příspěvky sociálního zabezpečení, jsou poměrně malé, zatímco růst výkonnosti je významný.²

¹ Kombinované Shrnutí za obě části je uvedeno na začátku Části I.

1.7 Je dobře chápáno, že jádrem správy daní je výběr daní a poplatků, zatímco jádrem pravomocí úřadů sociálního zabezpečení je stanovení osobních nároků na výhody, řízení aktiv a přidělování sociálních dávek. Bylo argumentováno, že svěřením odpovědnosti za výběr daňové správě eliminuje duplikaci ve zjišťování a registraci těch, co se nepřihlásili, zpracování prohlášení, audit a šetření a funkce přinucení k výběru, a tím se snižují administrativní náklady. Rovněž to eliminuje nutnost, aby zaměstnavatelé a jiní plátcí daní museli posílat poplatky několika různým úřadům státu, což šetří čas a peníze. Snižování počtu výběrčích orgánů oprávněných kontrolovat účty plátců daní je rovněž protikorupčním opatřením, neboť omezuje příležitosti, při kterých mohou úředníci požadovat od podniků úplatky.

1.8 Za těchto okolností přijala vláda České republiky vyhlášku č. 1462, z 20. 12. 2006 a navrhla plán konsolidace s cílem zjednodušit a racionalizovat správu daní, cel a sociálních plateb pro zlepšení vnější a vnitřní účinnosti a zlepšení transparentnosti a výkonnosti těchto úřadů v integrovaném boji proti daňovým únikům.

1.9 Z hlediska správy příjmů jsou příspěvky na penzi a jiné příspěvky na sociální pojištění daněmi často označovány jako „mzdové (payroll) daně“ a ukládanými zaměstnavatelům a zaměstnancům, a obvykle jsou vybírány zaměstnavateli jako srážkové daně, nebo v případě OSVČ a určitých dalších kategorií příspěvateľů přímo. I když v případě mzdových daní je třeba udržet oddělené účty pro jednotlivé příspěvatele, mnohé z těchto rysů výběru daní a poplatků platí pro mzdové daně a pro daň z osobního příjmu.

1.10 Rovněž je obecně přijímáno, že dokonce i vzhledem k výběru daní a poplatků, mají správa daní a instituce sociálního zabezpečení různé požadavky na řízení databáze jednotlivých příspěvateľů, dobu uchování informací o příjmu, a vydávání periodických informací o účtu příspěvateľům. Často nejsou základem pro hodnocení a osoby pokryté těmito dvěma systémy stejné. Obvykle v rámci daňové soustavy nejsou osoby pod určitou limitní hodnotou povinny platit daně a o těchto osobách nejsou vedeny žádné záznamy. Ale v rámci systému sociálního zabezpečení je pokrytí populace obvykle širší a často není omezeno na samotné příspěvatele.

1.11 I když výše uvedené rozdíly zvyšují složitost integračních kroků, jsou pokládány za překonatelné. Vzhledem k výhodám, které přináší integrovaný systém, byl pro většinu zemí přechod na sjednocený výběr užitečný.

1.12 Úspěšný integrační proces musí uvážit mnoho souvisejících politických, administrativních, legislativních, rozpočtových a personálních záležitostí. Ale integrace sama o sobě by se neměla pokládat za magickou medicínu na léčení slabých stránek pokrytí a neúčinnosti při výběru daní a poplatků. Integrace nabízí základ, ze kterého může vycházet zdravá správa daní a poplatků. Konečné rozhodnutí přinese to, zda dojde

² Peter Barrant, Stanford Ross and Graham Harrison, *Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contributions: Experiences of Central and Eastern European Countries* (v překladu: *Integrovaní jednotné správy daní pro daňové a sociální příspěvky: Zkušenosti zemí střední a východní Evropy*), IMF Pracovní verze dokumentu, prosinec 2004.

ke zlepšenému pokrytí, zvýšenému výběru, zlepšené kvalitě služeb pro občany a úsporám na administrativních nákladech. Úspěch tohoto kroku bude záviset na:

- (a) Pevném a vytrvalém vedení a vlastnictví ze strany vlády;
- (b) Zapojení personálu na všech úrovních do návrhu integrace;
- (c) Rozsáhlých konzultacích se zástupci rozhodujících činitelů, s cílem stanovit, jak vyvinout nový sjednocený systém výběru co nejlépe;
- (d) Trvalé zpětné vazbě, která ukáže, co nefunguje, nebo co by mohlo fungovat lépe.

1.13 V následujících kapitolách zprávy Vám předložíme naše zjištění a pozorování stávajících systémů a doporučení možných cest integrace.

B. STRUKTURA ZPRÁVY

1.14 Tato zpráva začíná diskusí o strategických cílech integrace a opatřeních pro jejich dosažení, vycházejících z dobrých mezinárodní zkušeností. Kapitola 2 identifikuje hlavní strategické cíle integrace: zlepšenou výkonnost; zjednodušenou a racionalizovanou správu příjmů; prevenci daňových úniků a zlepšené podněty k placení daní. Poté jsou diskutovány strategie pro snižování zátěže z dodržování předpisů a zlepšení podnikatelského prostředí. Jsou popsána konkrétní strategická opatření potřebná pro zlepšení účinnosti a výkonnosti při výběru.

1.15 Kapitola 3 nabízí předběžné hodnocení správy sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění a daňové správy v jejich současném stavu. Jsou diskutovány hlavní silné a slabé stránky všech tří úřadů. Hlavním zjištěním je to, že tyto úřady jsou v různých etapách administrativní, institucionální a IT reformy, což vyvolává specifické problémy pro jejich integraci.

1.16 Kapitola 4 se snaží demonstrovat, jak může integrace fungovat v praxi. Nejdříve diskutuje mezinárodní historické zkušenosti s integrací a potom nabízí případovou studii Bulharska jako model úspěšné integrace. Bulharsko bylo uvedeno jako nejlepší reformátor správy příjmů a z jejich zkušeností lze vyvodit cenné poznatky. Bulharsko vytvořilo nový úřad z ničeho, proti převodu všech příjmových funkcí na jeden ze stávajících úřadů. Po druhém roce provozu tohoto úřadu byly značně překonány příjmové cíle, i když restrukturalizace úřadu pokračovala.

1.17 Kapitola 5 vychází z předpokladu, že integrace může být v České republice úspěšná jen tehdy, pokud budou všechny zúčastněné strany “na palubě”. Krátký rozbor hlavních činitelů nabídnutý touto kapitolou ukazuje, že v zásadě existuje široká politická a společenská podpora pro integraci. I když existují neshody, týkají se většinou rozfázování a tempa reformy. Proto je politická situace dnes mimořádně nakloněná modernizaci a integraci, i když je třeba věnovat velkou péči nalezení shody o technických stránkách, kde stále existují určité neshody nebo nepochopení procesu nebo jeho cílů.

1.18 Kapitola 6 nabízí schéma pro integraci. Integrace bude vyžadovat institucionální, organizační, podnikatelské procesy a změny v ICT, a také dohodu o časovém postupu a napojení jednotlivých fází. Z hlediska institucí jsou prvními kroky směrem k integraci manažerská vize, komplexní pohled na stávající úřady a harmonizace právního rámce. Z hlediska organizace by cílem restrukturalizace mělo být vytvoření nové struktury řízení a ustavení výkonných a řídicích kapacit a technických schopností personálu nového úřadu pro výběr daní a poplatků. K nejsložitějšímu sladění dojde v podnikatelských procesech a systému ICT. Na základě diskusí s různými činiteli v České republice je doporučení v této kapitole takové, že integrace příjmových funkcí a vytvoření nové správy pro daně a poplatky mají být provedeny souběžně s modernizací stávající správy daní nebo po ní. Kapitola poté shrnuje navrhovaný harmonogram a seřazení jednotlivých fází integrace, které by začaly v roce 2008 a skončily v roce 2012.

1.19 A konečně, kapitola 7 popisuje nejnápadnější problémy a rizika integrace. Tato rizika jsou interní i externí a patří sem rizika politická, technická, institucionální a personální. Ale kapitola zjišťuje, že žádné z nich není nepřekonatelné a může být zmírněno na přijatelnou úroveň.

2. STRATEGICKÉ CÍLE INTEGRACE PŘÍJMOVÝCH FUNKCÍ

A. ÚVOD

2.1 Vlády často považují oblast integrace výběru příjmů za součást reformy finanční správy s cílem podpořit zdravý rozvoj soukromého sektoru. Je tomu tak proto, že integrací výběru daní a příspěvků lze vytvořit postupy, které přinesou výhody pro všechny zúčastněné strany. Tyto postupy zlepšují a zefektivňují výběr daní a poplatků pro stát a snižují administrativní zatížení daňových poplatníků a příspěvateľů. Hlavním cílem integrace výběru daní a příspěvků na sociální pojištění je vytvoření optimálního způsobu jejich výběru, zajištění synergie mezi organizacemi a jejich hlavními funkcemi a snížení nákladů v oblasti administrativy a vyhovění předpisům.

2.2 V mnoha zemích podporuje moderní systém finanční správy výběr daní a příspěvků na sociální pojištění a poskytuje výběřcím orgánům aktuální a komplexní informace o těchto příjmech v reálném čase a rozpočtovým orgánům aktuální informace o výdajích v reálném čase. Výběřcím orgánům tento systém umožňuje efektivně provádět vlastní hodnocení výběru daní a příspěvků a zvyšovat schopnost správy zaměřit se na identifikování a okamžité sledování neplatičů a vážných případů daňových podvodů.

2.3 Vzhledem k tomu, že náklady daňové správy a sociálního pojištění a náklady daňových poplatníků v souvislosti s vyhověním předpisům v České republice patří k nejvyšším v Evropě, schválila Vláda České republiky dne 20. prosince 2006 Usnesení č. 1462, kterým pověřila Ministerstvo financí, Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo zdravotnictví přípravou materiálů pro návrh konsolidačního postupu. Vláda chce zjednodušit a racionalizovat daňovou a celní správu a výběr sociálních příspěvků, zvýšit interní i externí účinnost i výkonnost těchto orgánů v boji proti daňovým únikům. Očekává se rovněž, že Program zvýší transparentnost modernizovaného a integrovaného orgánu pro výběr.

2.4 Cílem je:

- (a) *zvýšit účinnost*, zejména snížením počtu výběřcích míst a snížením byrokratické a administrativní zátěže.
- (b) *zjednodušit a racionalizovat správu příjmů*, včetně pomoci podnikům, zlepšení služeb pro daňové poplatníky a vyšší transparentnosti v oblasti správy a výběru příjmů.
- (c) *zabránit daňovým únikům a zvýšit motivaci k placení daní* zdůrazňováním nového přístupu v oblasti vyhovění předpisům a změnou kultury výběru daní směrem od sankčního postihu k dobrovolnosti.

2.5 Návrh sjednotit výběr všech příspěvků na sociální pojištění garantuje, že všechny výběry důchodových příspěvků, příspěvků na nemocenské pojištění, pojištění v

nezaměstnanosti a zdravotní pojištění budou integrovány v rámci celkové funkce výběru příspěvků daňové správy. Většinu z výběrů sociálních příspěvků, s výjimkou samostatně výdělečně činných osob a některými dalšími výjimkami, v současné době zajišťují zaměstnavatelé buď jako příspěvky zaměstnavatelů, nebo jako srážky příspěvků zaměstnanců z jejich platů. Sjednocení výběru neovlivní správu dávek, která nadále zůstane v kompetenci příslušných orgánů pro správu dávek - CSSA, zdravotních pojišťoven a okresních úřadů práce (Tabulka 2.1).

Tabulka 2.1: Instituce zodpovědné za výběr příspěvků na sociální/zdravotní pojištění a správu dávek

2.6 V souvislosti se zlepšováním účinnosti a efektivity výběru a rovněž zjednodušení a racionalizace správy poplatků s cílem omezit zatížení v oblasti vyhovění předpisům,

Druh pojištění	Výběrčí orgán		Správa dávek	
	V současné době	V budoucnu	V současné době	V budoucnu
Pracovní neschopnost	CSSA	Jednotná správa příjmů	CSSA	CSSA
Stáří	CSSA	Jednotná správa příjmů	CSSA	CSSA
Pozůstalí	CSSA	Jednotná správa příjmů	CSSA	CSSA
Nemoc/Mateřství	CSSA	Jednotná správa příjmů	CSSA	CSSA
Nezaměstnanost	CSSA	Jednotná správa příjmů	Služby zaměstnání - MPSV (úřady práce)	Služby zaměstnání - MPSV (úřady práce)
Pracovní úraz/nemoc	Soukromé pojišťovny (2)	Soukromé pojišťovny (2)	Soukromé pojišťovny (2)	Soukromé pojišťovny (2)
Zdravotní pojištění	Zdravotní pojišťovny (10)	Jednotná správa příjmů	Zdravotní pojišťovny (10)	Zdravotní pojišťovny (10)

budou muset být jako součást strategie modernizace a reformy výběru přijata různá strategická opatření.

B. STRATEGIE SNÍŽENÍ ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽE A ZLEPŠENÍ PODNIKATELSKÉHO PROSTŘEDÍ

2.7 **Zjednodušení harmonizovaných regulačních předpisů.** Hlavním prvkem strategie zaměřené na snižování administrativní zátěže podnikatelů, plátců daní a příspěvatelů je zjednodušení právního a regulačního rámce určujícího daňové povinnosti, včetně co nejširšího sjednocení základu pro výpočet daně z příjmu osob a příspěvků na sociální pojištění. Současné administrativní a procedurální předpisy musí být shrnuty do jediného dokumentu.

2.8 **Uplatnění zásad e-governmentu.** Měly by být zavedeny jednodušší formy a postupy při vyplňování daňového priznání a provádění plateb na základě e-commerce a

e-governmentu. Papírové doklady by měly být využívány pouze ve výjimečných případech. Tento nově vytvořený systém by vláda mohla lépe řídit a pro plátce daně by mělo být snazší vyhovět všem jeho požadavkům, což by se celkově projevilo snížením nákladů.

2.9 Partnerské vztahy s různými zájmovými skupinami. Od samého začátku je velmi důležité, aby bylo podporováno partnerství s hlavními zájmovými skupinami v soukromém sektoru, to znamená velkými mezinárodními i národními podniky, orgány provádějícími kontrolu a dohled, nevládními organizacemi atd. Je zapotřebí snažit se od nich získat informace o tom, jak by bylo možno zlepšovat služby pro plátce daní a snižovat jejich administrativní zatížení. Plány zaměřené na rychlé dosažení výsledků jsou v tomto ohledu velmi důležité a je třeba si uvědomit, že úspěch bude záviset na integraci složitých počítačových systémů, přičemž výsledky se dostaví až po určité době. Reforma by měla brzy přinést alespoň některé pozitivní výsledky, což by z pohledu hlavních zájmových skupin pomohlo udržet dynamiku dalšího reformního vývoje a předejít únavě zájmových skupin.

2.10 Jediné kontaktní místo pro všechny služby. Jedním z nejlepších způsobů, jak snížit náklady spojené s vyhověním všem předpisům, je zřídit jediné místo, kde by byla soustředěna většina funkcí využívaných daňovými poplatníky a plátcí příspěvků. Toto pracoviště by mělo být vybaveno elektronickým zařízením umožňujícím poskytování služeb na území celého státu a mělo by také fungovat jako fyzické kontaktní místo pro zajištění všech požadovaných služeb. Tato místa by měla plnit alespoň tyto funkce: registrace, podávání informací o hlavních daňových povinnostech pro nové plátce, nabídku formulářů, brožur a vzdělávacích programů seznamujících se změnami nejdůležitějších zákonů týkajících se plátců daní³, konzultace o existujících vyhláškách a předpisech a vydávání potvrzení pro daňové plátce. Navíc by měl být v co největší míře automatizován kontakt s daňovým plátcem při vyplňování daňového přiznání a placení daní.

2.11 Neomezený přístup k daňovým účtům a účtům sociálního pojištění. Zpracování příjmů by mělo probíhat co nejrychleji a při elektronickém vyplňování dokladů téměř okamžitě. Plátce daně by měl mít neomezený přístup ke svému účtu a všechny operace na tomto účtu by měly být jasné a srozumitelné. V případě domnělé nebo skutečné chyby by měl plátce daně mít možnost zeptat se a obdržet vysvětlení.

2.12 Integrovaný systém vyřizování požadavků plátců daní a příspěvatelů. Měl by být zaveden účinný a vyvážený systém vyřizování administrativních požadavků a plátců daní a příspěvatelů by měli být motivováni k jeho využívání, namísto toho, aby se se svými požadavky obraceli na soudy. V ideálním případě by měli být v tomto systému zastoupeni i daňoví plátců. Je třeba si uvědomit, že tlak na důsledné vyhovění předpisům může snadno způsobit zvýšený počet požadavků. Stejně důležité je, aby plátců daní tento systém vnímali jako poctivého a nestranného prostředníka pro řešení sporů s administrativou.

³ Vláda, aby byla pocitvá vůči plátcům daní, by měla zavést rámec pro podávání a platby, který umožní plátcům daně, aby si sami vyměřili daň a platili své závazky přesně, efektivně a spolehlivě.

C. STRATEGICKÁ OPATŘENÍ PRO ZLEPŠENÍ ÚČINNOSTI A EFEKTIVNOSTI VÝBĚRU

2.13 **Důraz na vyhovění předpisům spíše než rutinní funkce.** Jedním z nejdůležitějších opatření pro zlepšení a zefektivnění výběru příjmů je zvýšení důrazu výběrčího orgánu na vyhovění předpisům ze strany plátců. V případě malých daňových plátců, u nichž by bylo využívání auditorů příliš nákladné, by měla být uplatněna kontrola prostřednictvím automatického zařízení nebo kontrola přímo u okénka. V oblasti vyhovění předpisům je třeba vypracovat postupy zohledňující rozdíly mezi regiony a průmyslovými sektory. Snaha o prosazení obdobného daňového základu (se zákonem stanovenými odchylkami) pro daň z příjmu fyzických osob a příspěvky na sociální pojištění odstraní selektivní vyhovění předpisům ze strany různých plátců daně. Bez sladění základů by bylo omezeno zlepšení zefektivnění a snižování administrativního zatížení a zatížení v oblasti vyhovění předpisům.

2.14 **Snížení nákladů změnou organizace a její řídicí struktury.** Organizační a řídicí systém by měl být nastaven tak, aby snižoval administrativní náklady i náklady spojené s vyhověním předpisům, ale měl by také minimalizovat kontakt mezi daňovým úředníkem a poplatníkem. Během procesu integrace by měla být odstraněna duplikace administrativní činnosti při současném udržení odborných znalostí všech integrujících se institucí. Při tom bude nutno jasně a zřetelně rozlišit funkce ústředních orgánů, středisek zpracování a daňových úřadů a sjednotit organizační a řídicí systémy v rámci sítě jednotlivých kanceláří. Bude také nutno centralizovat systém registrace, zpracování daňových příznání a placení, správu velkých plátců daní a management informatiky, zejména pokud jde o databáze, bezpečnost a aplikaci systémů. Centralizace napomůže snižovat náklady a sjednotit řízení rizik pro všechny plátce daní a příspěvatele do jediného systému.

2.15 **Správné navržení postupů na podporu integrace.** Měly by být navrženy postupy pro zvýšení účinnosti a na podporu integrace a omezena příležitost pro korupční jednání. Měly by být zavedeny postupy vytvářející podmínky pro správné hodnocení vlastní práce. Plátci daní a příspěvatele by měli znát své povinnosti, umět je správně určit a provádět platby standardními postupy a prostředky za minimální pomoci příslušných orgánů.

2.16 **Kontrola a vymáhání.** Výběrčí orgány by při své kontrolní a vymáhací činnosti měly napomáhat vytvoření víceúrovňového prostředí v oblasti hospodářství, které by přineslo poctivější soutěž a tím i zvýšení konkurenční schopnosti celého hospodářství. Toho lze dosáhnout snížením administrativního zatížení poctivých a svědomitých daňových poplatníků a naopak zvýšením administrativního zatížení nepoctivých poplatníků, včetně zvýšené frekvence kontrol a přísnějších sankcí za neplnění povinností.

2.17 **Poskytování služeb.** V oblasti služeb bude třeba se zaměřit na poskytování moderních interních i externích služeb elektronickou formou na internetu a také na výměnu dat s jinými osobami a plátci daně. Elektronické rozhraní by mělo fungovat co nejjednodušeji a s co možná nejmenším počtem papírových dokladů. Je třeba motivovat plátce daně a příspěvatele k využívání integrovaného centrálního call centra pro provádění konsultací pomocí internetu nebo hlasové služby, a tím omezit nutnost jejich

návštěv daňových úřadů. Každé rozhodnutí daňového plátce jít na daňový úřad za účelem podání nebo provedení platby by mělo být považováno za selhání snahy o vytvoření podmínek pro sebehodnocení.

2.18 **Informace v reálném čase.** Informace o výběru příjmů by měla být klientům poskytnuta v reálném čase. To se týká všech informací, které klienti potřebují k tomu, aby mohli řádně a efektivně plnit svou obchodní funkci. Dále uvádíme minimální informace požadované úřady sociálního pojištění: (i) registrační číslo, (ii) měsíční přehled o jednotlivých uskutečněných platbách, (iii) nedoplatky a (iv) kontrola. Je také třeba zajistit dostupnost informací o splnění povinností plátců a příspěvatelů. Úřady sociálního pojištění, které požadují archivování informací po dobu delší, než požaduje orgán pro výběr poplatků, by si tuto archivaci měli zajistit vlastními prostředky.

3. PŘEDBĚŽNÉ HODNOCENÍ SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ, ZDRAVOTNÍHO POJIŠTĚNÍ A DAŇOVÉ SPRÁVY

D. ÚVOD

3.1 Životaschopný systém sociálního zabezpečení a důchodový systém musí mít: (i) spolehlivý mechanismus pro výběr příspěvků; (ii) metodiku a odborné znalosti pro správný výpočet a správnou výplatu náhrad; (iii) bezpečný systém správy aktiv; masivní databázi poplatníků a příjemců plateb; a rychlý systém pro doručování výpisů z účtů a přehledů.

3.2 Většina zemí se s ohledem na správu sociálního zabezpečení řídí jedním ze dvou základních modelů: (i) model instituce sociálního zabezpečení poskytující všechny služby, kde jsou touto institucí zajišťovány všechny hlavní funkce – včetně výběru příspěvků a výplaty náhrad; nebo (ii) model instituce zajišťující náhrady, kde se tato instituce zabývá především výplatou a zúčtováním náhrad, přičemž funkce výběr příspěvků je zajišťována daňovou správou.⁴

3.3 Tradičně daňové správy budují své základní kompetence v rámci funkce výběru daní, přičemž tak činí efektivněji, než je tomu u orgánů sociálního zabezpečení a důchodů. Daňové správy budují přístup založený na shodě, přičemž své procesy zaměřují na identifikaci a registraci nezaregistrovaných osob, hodnocení a audit příznání, vyšetřování daňových úniků a podvodů a nucený výběr daňových nedoplatků.

3.4 Podobně si pak úřady sociálního zabezpečení budují své základní kompetence v oblasti osobních nároků na náhrady, správy aktiv a výplaty přesných sociálních náhrad příjemcům. Dle toho pak své procesy zaměřují na určování jednotlivých náhrad v reálném čase, prošetřování nároků za účelem zjištění jejich přesnosti, kontrolu podvodných či nepřiměřených nároků, klientské služby pro příjemce, poplatníky a zaměstnavatele, přičemž poskytují efektivní služby. Na rozdíl od daňové správy vyžaduje většina systémů sociálního zabezpečení přístup k celoživotním informacím o příjmu, příspěvcích, záznamech o zaměstnání a indexaci mezd.

3.5 V této kapitole se snažíme o předběžné zhodnocení stávajících silných a slabých stránek výběřčí funkce České daňové správy, České správy sociálního zabezpečení a českých správ zdravotního pojištění. Toto nám umožňuje jejich srovnání s nejlepšími modely v mezinárodním měřítku. Takovéto srovnání nám pomáhá při identifikaci mezer, na které je nezbytné se soustředit při implementaci jejich integrace. Celkovým cílem výběru daní a příspěvků v České republice je, stejně jako kdekoli jinde, zvýšit plnění, snížit mezeru v příjmech⁵ a podpořit zdravý přístup orientovaný na služby. Úspěch pak

⁴ Peter Barrand, Stanford Ross and Graham Harrison, *Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contributions: Experiences of Central and Eastern European Countries*, IMF Working Paper, December 2004 (Integrace jednotné finanční správy pro daně a sociální příspěvky: Zkušenosti zemí střední a východní Evropy, Studie MMF, prosinec 2004).

rovnou měrou závisí na efektivním jednání s těmi, kteří své daňové a berní povinnosti plní dobrovolně, a s těmi, kteří tak nečiní. Klíčem k maximalizaci plnění těchto povinností je učinit dodržování atraktivní/výhodné a nedodržování neatraktivní/nevýhodné. Tohoto lze dosáhnout správnou rovnováhou mezi službami klientům a vymáháním plnění.

3.6 V rámci všech státních příjmů České republiky představují daně a příspěvky na sociální zabezpečení přibližně 1 363 miliard Kč (36 procent HDP). Příspěvky na sociální zabezpečení představují velmi podstatnou část (44 procent) celkových příjmů – přibližně 16 procent HDP. Tyto příspěvky zahrnují platbu ze mzdy hrazenou zaměstnavatelem ve výši 13,5 procenta na zdravotní pojištění a platbu ze mzdy hrazenou zaměstnavatelem ve výši 34 procent na sociální zabezpečení (28 procent na důchodové zabezpečení, 4,4 procenta na nemocenské pojištění a 1,6 procenta jako příspěvek na státní politiku zaměstnanosti). V rámci skupiny daní tvoří DPH přibližně 7 procent, spotřební daně cca 3,7 procenta, daně z příjmů právnických osob cca 4,4 procenta a daně z příjmů fyzických osob cca 3,7 procenta. Odvody z ostatních menších daní představují v souhrnu méně než jedno procento HDP (viz. Přílohy 1 a 2).

Ministerstvo financí (MF) odpovídá za daňovou politiku a legislativu, přičemž řídí Ústřední finanční a daňové ředitelství a Generální ředitelství cel. Problémy týkající se zdravotního pojištění spadají do kompetence Ministerstva zdravotnictví. Za sociální politiku odpovídá Ministerstvo práce a sociálních věcí, které dohlíží na všechny výběry spojené se sociální ochranou, vynucováním, nároky a výplatami prostřednictvím České správy sociálního zabezpečení, která je známá pod svými českými iniciálami „ČSSZ“.

3.7 V následujících odstavcích budeme nejprve analyzovat klíčové charakteristiky a hlavní výzvy správy sociálního zabezpečení, následně pak správy zdravotního pojištění a na závěr daňové správy.

E. HLAVNÍ CHARAKTERISTIKY A VÝZVY SPRÁVY SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ

Hlavní charakteristiky

3.8 *Český systém sociálního zabezpečení.* Český systém sociálního zabezpečení zahrnuje: (i) první pilíř – tzn. povinný, průběžný (pay-as-you-go) důchodový systém s definovanou výší důchodů, kde příspěvek činí 28 procent; (ii) nemocenské pojištění s příspěvkem ve výši 4,4 procenta (ze kterého zaměstnavatel hradí 3,3 procenta); (iii) příspěvek na státní politiku zaměstnanosti ve výši 1,6 procenta; (iv) systém rodičovských příspěvků; a (v) odškodnění pracovních úrazů. Pod záštitou Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV) je pojištění pracovních úrazů zajišťováno dvěma soukromými pojišťovnami, zatímco místní úřady práce zajišťují rodičovské příspěvky a státní politiku nezaměstnanosti. ČSSZ spravuje základní důchodové a nemocenské pojištění a rovněž se zabývá výběrem příspěvků na státní politiku zaměstnanosti, a to i přesto, že ji nespravuje.

⁵ Mezera v příjmech (z daní a poplatků) představuje rozdíl mezi realizovanými příjmy a potenciálními příjmy, které by mohly být vybrány, pokud by všichni daňoví poplatníci / příspěvatele dodržovali své daňové povinnosti.

3.9 Vláda vedla jednání o zavedení druhého pilíře důchodů, který by byl založen na omezené volitelné alternativě základního systému, a to v rámci třífázové důchodové reformy. Stejně tak došlo v rámci nové legislativy o nemocenském pojištění k úpravě mzdových náhrad a nemocenských a mateřských příspěvků, přičemž míra příspěvku zaměstnavatele se snižuje na 2,3 procenta v roce 2009 a 1,4 procenta v roce 2010

3.10 **Struktura a funkce ČSSZ.** ČSSZ představuje vládní orgán v rámci MPSV, který vykonává následující klíčové funkce:

- (a) Výběr příspěvků na základní důchodové pojištění, nemocenské pojištění a státní politiku zaměstnanosti;
- (b) Výpočet a platba náhrad v rámci systému základního důchodového pojištění a nemocenského pojištění;
- (c) Vedení databáze všech osob pojištěných v rámci systémů základního důchodového pojištění a nemocenského pojištění;
- (d) Provádění lékařských hodnocení pro účely nemocenského pojištění a důchodového pojištění; a
- (e) Plnění úkolů v rámci bilaterálních a multilaterálních dohod.

3.11 ČSSZ, jejíž ústředí je v Praze, provozuje síť 75 okresních a 12 pražských kanceláří. Vysoký počet kanceláří ČZZS umožňuje kontakt se všemi vrstvami společnosti, a to včetně podnikových klientů a jednotlivců. Správa má 8 500 zaměstnanců, přičemž 2 300 z těchto zaměstnanců pracuje na ústředí a zbytek v rámci okresních kanceláří. Vybírá příspěvky od přibližně 5 milionů pojištěných osob. 3,2 milionu těchto osob představuje zaměstnance velkých organizací, přibližně jeden milion osob představuje zaměstnance malých organizací a 716 000 osob je samostatně výdělečně činných (OSVČ). Mimo samostatně výdělečně činných osob jedná ČSSZ a její okresní kanceláře s 30 000 velkých organizací a 230 000 malých organizací.

3.12 Příspěvky osob samostatně výdělečně činných představují mírně přes 5 procent celkových odvodů. Tyto osoby podávají pro potřeby ČSSZ roční přehledy příjmů a výdajů. Malé organizace (maximálně 25 zaměstnanců) však ČSSZ podávají měsíční přehledy spolu se seznamem zaměstnanců. ČSSZ rovněž vyplácí důchody 2,7 milionu důchodců. Až do roku 1996 byly příjmy z příspěvků na důchodové pojištění vyšší než platby důchodů a náklady. Avšak v letech 1997 až 2003 vykazoval důchodový účet schodek. Od roku 2004 je důchodový účet opět v přebytku.

3.13 Typická krajská kancelář ČSSZ má šest oddělení: (i) Nemocenské pojištění; (ii) OSVČ; (iii) Důchody; (iv) Inspekce; (v) Účetnictví; a (vi) Výběr.

Snahy o modernizaci

3.14 ČSSZ od roku 1995 úspěšně provádí reformu podnikových systémů. Došlo k modernizaci sítě kanceláří, především pak s ohledem na kvalitu prostředí pro zákazníky a zaměstnance. Došlo k vybudování moderních prostor, včetně elektronických pořadových systémů a informačních míst typu kiosek. V roce 2002 došlo ke zřízení

telefonního centra, které odpovídá na dotazy a radí s ohledem na informace o důchodech jednotlivců. V Praze je pak v provozu Informační centrum, kde mohou klienti při osobní návštěvě získat podobné služby.

3.15 Navíc pak ČSSZ modernizuje svou platformu podnikových dat prostřednictvím centralizovaných či regionálních databází, prostřednictvím digitalizace papírových archivů a rozvojem e-business rozhraní pro podávání zpráv a pro registraci klientů. Hlavním úspěchem je zřízení účtů jednotlivých osob, které zaznamenávají údaje o zaměstnání a příspěvcích, což umožňuje vyměření náhrad sociálního zabezpečení. Každý klient může ČSSZ jednou ročně kontaktovat s žádostí o obdržení výpisu ze svého účtu důchodového pojištění, který obsahuje informace o době pojištění, roční vyměřovací základy po roce 1985 a pro další období po roce 1985, která jsou vyloučena z výpočtu osobního vyměřovacího základu. V současné době pak ČSSZ připravuje převzetí celé správy krátkodobých nemocenských dávek. Před členstvím České republiky v EU musela ČSSZ úspěšně implementovat komplexní systém pro koordinaci záznamů sociálního zabezpečení pro osoby pracující v rámci EU.

3.16 Celkově pak ČSSZ prokázala, že disponuje nezbytným řízením a institucionální kapacitou pro implementaci strategické správní reformy.

Výzvy

3.17 **Sdílení informací.** I přesto, že ČSSZ úspěšně implementovala některé reformní programy, stále čelí klíčovým výzvám. Program pro centralizaci databáze je náročný na zdroje, přičemž jeho dokončení se očekává do 3 let. Stále se ve velké míře používají manuální procesy, a to na úkor automatizace a efektivity.

3.18 Stávající systém sociálního zabezpečení není jakýmkoliv strukturovaným způsobem propojen se systémy zdravotního pojištění nebo daní. Toto umožňuje selektivní nedodržování různých systémů odvodů ze strany daňových poplatníků/příspěvatelů a umožňuje stav, kdy jsou v jednotlivých systémech různá data. Ve skutečnosti se pak investice ČSSZ do informačních a komunikačních technologií překrývají se stejnými funkcemi, které vykonávají správy daní a zdravotního pojištění. I přesto, že jsou v rámci legislativy jasně definovány kompetence jednotlivých úřadů, tzn. ČSSZ a daňových institucí a institucí zdravotního pojištění, neexistence ustanovení pro strukturované propojení mezi jejich systémy pro odvody vede k neefektivitě a duplicitě.

3.19 **Identifikační číslo.** Jako osobní identifikační číslo pro všechny veřejné informační systémy je používáno 9 – 10 místné rodné číslo. I přesto, že se jedná o docela dobrý systém, existuje obava, že jsou zde obsaženy osobní informace, které by mohly být zneužity. Jednou nevýhodou užívání rodného čísla je to, že příliš dobře nefunguje pro identifikaci zahraničních pracovníků. Obvykle je pro zahraniční pracovníky generováno dočasné číslo, které je založeno na jejich datu narození. Často je nezbytné používat velmi složité metody na automatické odlišení zahraničních pracovníků a českých občanů.

3.20 **Nedoplatky.** Celková suma nedoplatků počítaná od roku 1993 každoročně rostla až do roku 2003, kdy dosáhla výše 63,9 miliardy Kč. Růst kumulovaných nedoplatků se

od roku 2004 zastavil, přičemž se celková suma nedoplatků snížila na 57,5 miliardy Kč. V roce 2007 činily kumulované nedoplatky 1,7 % kumulovaných příjmů (3 375 miliard Kč od roku 1993) a 16 procent ročních odvodů. Přibližně 60 procent těchto nedoplatků se týká odhlášených plátců, u kterých může být výběr problematictější.

3.21 **Audit a řízení rizika (risk management).** Údaje ČSSZ signalizují, že míra dodržování je přibližně 98 procent. Tato informace může být zavádějící, neboť měří dodržování při podávání přehledů a při platbách již registrovaných společností a osob samostatně výdělečně činných. Nebere do úvahy potenciálně významný počet zaměstnanců/pracovníků, kteří nejsou registrováni, případně organizace, které zaměstnávají zaměstnance načerno, nebo které podhodnocují platy svých zaměstnanců. Jednání s představiteli ČSSZ naznačila, že největší úniky těchto plateb jsou v rámci osob samostatně výdělečně činných a malých organizací. V důsledku neexistence úzké spolupráce se správou daní nedochází ke sdílení informací mezi těmito dvěma úřady. Toto je rovněž komplikováno skutečností, že zaměstnávání načerno je monitorováno ze strany úřadů práce a nikoliv ze strany ČSSZ.

3.22 ČSSZ provádí audit každé organizace každé dva roky. To představuje v průměru přibližně 150 000 velkých, středních a malých organizací každý rok. Audit větších organizací je prováděn v sídlech těchto organizací, zatímco malé organizace (do 25 zaměstnanců) za tímto účelem navštěvují okresní kanceláře ČSSZ. Stávající systém kontroly a auditu je neefektivní a odráží „kontrolní“ proces, který není založen na riziku. V důsledku toho je důraz kladen na zajištění aritmetické správnosti jakýchkoliv předkládaných dat namísto zjišťování neplnění povinností při registraci, předkládání dokumentů a platbě příspěvků. Neexistuje žádný systém pro sdílení rizikových profilů daňových poplatníků se správou daní za účelem určení toho, které organizace představují nízké riziko a není nutné jejich audit provádět několik let, a které představují vysoké riziko a jejich audit je nezbytné provádět častěji. Standardní pravidlo dvou let pro všechny organizace poškozuje poctivé organizace a poskytuje volnější prostředí pro nepoctivé organizace, tzn. ty, které by měly být podrobeny bližší kontrole.

3.23 **Břemeno související s dodržování předpisů.** Stávající systém výběru příspěvků generuje množství nákladů na příspěvatele a pojištěné osoby. Tento systém vyžaduje několik registrací u různých institucí, několikanásobné vyplňování podobných údajů, několikanásobné příspěvky a daňové platby a odpovědi na několikanásobné audity stejných dat. Mnoho těchto úkonů představuje duplicitní práci pro ČSSZ (a zdravotní pojišťovny a správu daní) i pro klienta. Navíc pak ČSSZ vynakládá investice na technologie a podnikové systémy, které tyto duplicitní funkce vykonávají, což vede k plýtvání a nadměrným investicím v rámci ČSSZ, zdravotních pojišťoven a správy daní.

3.24 **Hlavní zaměření.** Podnikání v oblasti výběru daní a poplatků a poskytování služeb sociálního zabezpečení je stále komplexnější. Nová legislativa, která zvyšuje rozsah náhrad z pojištění a vyžaduje zlepšené služby, bude pro ČSSZ ještě náročnější. ČSSZ bude schopna tento scénář lépe zvládnout, pokud dojde k integraci výběru, auditu a vymáhání v rámci jedné berní správy, přičemž ČSSZ se pak může soustředit na své hlavní podnikání – poskytování náhrad sociálního zabezpečení.

F. HLAVNÍ CHARAKTERSTIKY A VÝZVY SYSTÉMU ZDRAVOTNÍHO POJIŠTĚNÍ

Hlavní charakteristiky

3.25 **Český systém zdravotního pojištění.** Česká republika má univerzální systém povinného zdravotního pojištění, který pokrývá všechny osoby s trvalým pobytem a všechny ostatní osoby, které jsou zaměstnány zaměstnavateli se sídlem v České republice. Základem zdravotního pojištění je jednotlivec a nikoliv rodina. Obecně představuje příspěvek 13,5 procenta z vyměřovacího základu, který se liší pro jednotlivé kategorie. Pro zaměstnance činí odvod 13,5 procenta (1/3 zaměstnanec, 2/3 zaměstnavatel) hrubého příjmu. Zaměstnavatel plní všechny požadavky ve věci oznámení, měsíčních plateb a podávání přehledů. Osoby samostatně výdělečně činné hradí 13,5 procenta z poloviny svých příjmů po odečtení výdajů. Pro zaměstnance i osoby samostatně výdělečně činné existuje minimální vyměřovací základ (který je u zaměstnanců provázán s minimální mzdou a s průměrnou mzdou pro osoby samostatně výdělečně činné) a maximální vyměřovací základ (48 x průměrná mzda). Za 53 procent ekonomicky neaktivní populace (děti, důchodci, nezaměstnaní, studenti, atd.) hradí příspěvky stát, a to z vyměřovacího základu, který činí 25 procent průměrné národní mzdy. V roce 2007 hradil stát za každou takovouto osobu příspěvek ve výši 677 Kč. Přibližně 30 procent všech příspěvků je tedy hrazeno ze strany státu. Existuje rovněž malá zbytková část osob bez zdanitelných příjmů nespádajících do kategorie osob, za které hradí pojištění stát. Pro tyto osoby je vyměřovacím základem minimální mzda.

3.26 **Poskytovatelé zdravotní péče a zdravotní pojišťovny.** Jednotlivci si mohou zvolit své vlastní poskytovatele zdravotní péče. Mohou si rovněž zvolit jednu z deseti zdravotních pojišťoven, které představují veřejné instituce s dohledem státu. Tento systém s několika pojišťovnami byl zaveden v roce 1993. Zdravotní pojišťovny vybírají měsíční pojistné z mezd svých klientů, poskytují zákaznické služby a vedou databáze svých klientů. Zdravotní pojišťovny představují primární kontaktní místo klienta – a to pro pojištěné osoby i pro společnosti, které je zaměstnávají.

3.27 Zdravotní pojišťovny vedou své účty u komerčních bank. Výdaje a režijní náklady zdravotních pojišťoven jsou upraveny vzorcem, který stanovuje strop jako procento vybraného pojistného. Rovněž existuje sběrný mechanismus, na základě kterého jsou odvody z příjmů (pojistné v rámci zdravotního pojištění) a všechny státní příspěvky redistribuovány na základě rizikových profilů pojistníků.

3.28 Více než 60 procent osob je pojištěno u Všeobecné zdravotní pojišťovny – česká zkratka VZP. Ostatních devět pojišťoven je menších a spolu pak obhospodařují zbylých 40 procent pojištěných osob. VZP rovněž získává nejvyšší podíl příspěvků státu za ekonomicky neaktivní osoby. Pojištěnci mohou libovolně měnit svou zdravotní pojišťovnu, přičemž přibližně 2 procenta osob tuto možnost každoročně využijí.

3.29 Tým Světové banky navštívil ústředí VZP a ústředí jedné z menších pojišťoven – České národní zdravotní pojišťovny (ČNZP). VZP, největší zdravotní pojišťovna, má 14 krajských a 76 okresních poboček, které obsluhují 6,5 milionu pojištěnců. V současné

době je databáze zaměstnanců a zaměstnavatelů vedena na lokální – tzn. okresní – úrovni, avšak v brzké době je plánována její centralizace. Jednotlivci pak navštěvují místní pobočky VZP za účelem registrace, zrušení registrace, změny stavu a za účelem získání informací. Mnoho osob pak využívá pro korespondenci webová stránka a email. Mnohem menší ČNZP má 320 000 klientů a virtuální bezpapírovou kancelář. Provozuje 43 poboček (zpravidla 1 až 2 zaměstnanci), které jsou propojeny online. IT systém je velmi působivý a je vyvíjen interně. Datový systém je online, přičemž většina činností – včetně předpisů pojistného a propojení klienta-plátce – je online a probíhá v reálném čase prostřednictvím zabezpečeného klientského portálu. Inspekce jsou prováděny na základě profilů, které jsou automaticky generovány na základě historie plnění klientů.

Silné stránky

3.30 Systém zdravotního pojištění má rozsáhlou síť kanceláří. V některých místech má svou pobočku zřízeno i několik pojišťoven. Existence několika zdravotních pojišťoven umožňuje klientům možnost volby a je zdrojem konkurence, a to alespoň na základě úrovně poskytovaných služeb. Některé společnosti mají vysokou míru automatizace a jsou po administrativní stránce velmi efektivní. Existuje možnost, že některá z menších zdravotních pojišťoven bude časem privatizována. Byl vytvořen centrální registr pojištěnců, přičemž tento registr zahrnuje osoby, za které hradí příspěvky stát. V rámci plánované reformy systému veřejného zdravotního pojištění existuje návrh na privatizaci zdravotních pojišťoven. Byl vytvořen centrální registr pojištěnců, který sbírá data o všech pojištěných osobách.

Výzvy

3.31 ***Žádný stimul pro maximalizaci příjmů.*** Nehledě na silné stránky stávajícího systému správy zdravotního pojištění existují do budoucna zásadní výzvy. Stávající systém oddělení plateb příspěvků od úrovně nároků na služby a redistribuce příspěvků (na základě kritérií pro slučování rizika) v rámci všech zdravotních pojišťoven vylučuje motivaci pro jakoukoliv konkrétní zdravotní pojišťovnu při maximalizaci výběru příspěvků. Toto je spojeno s neexistencí motivace daňových poplatníků, protože úroveň služeb není spjata s úrovní příspěvků.

3.32 ***Duplikace sítí a funkcí.*** Rozsáhlá síť poboček vede k překrývání a duplikaci funkcí (registrace, výběr, kontrola, atd.) a k plýtvání omezených zdrojů v rámci systému zdravotního pojištění. Duplicita v rámci registrace klientů, výběru pojistného a kontroly mezi systémem zdravotního pojištění, systémem sociálního zabezpečení a daňovým systémem rovněž plýtvá omezenými zdroji státní správy. Nesčetné požadavky na registraci a vyplňování představují zbytečné náklady podniků a pojištěných osob. V současné době si každá pojišťovna sama zajišťuje rozvoj svých technických a podnikových systémů, bez integrace s ostatními zdravotními pojišťovnami. Tyto investice pak nadměrně zvyšují náklady systému zdravotního pojištění.

3.33 ***Rozdělené databáze.*** V mnoha případech se data v oddělených databázích ČSSZ, zdravotních pojišťoven a daňové správy týkají stejných klientů – i přesto, že nedostatek koordinace může způsobit, že tato data budou fragmentovaná a nesprávná. Tento

nedostatek strukturovaných rozhraní mezi jednotlivými systémy pro výběr daní a poplatků podporuje selektivní nedodržování povinností přispěvatelů. Selektivní nedodržování vede k nákladovým výhodám nedodržujících podniků nad podniky, které své povinnosti plní, a proto narušuje konkurenci na jejich relevantních trzích.

G. HLAVNÍ CHARAKTERISTIKY A VÝZVY DAŇOVÉ SPRÁVY

Hlavní charakteristiky

3.34 Český daňový systém je spravován v rámci třívrstvé struktury Ústředního finančního ředitelství jako vrcholného orgánu pracujícího v rámci MF. Na regionální úrovni funguje 8 finančních ředitelství (FR), která spravují 199 daňových úřadů (DÚ) a místní úrovni; 13 z těchto úřadů má jednotky speciálního auditu. Spolu pak provádí všechny berní funkce registrace daňových poplatníků, zpracování daňových prohlášení, výběr, audit, prošetřování a vymáhání hlavních daní, včetně DPH (20 procent celkových příjmů), daně z příjmu právnických osob (11 procent celkových daní) a daně z příjmu fyzických osob (10 procent celkových daní). Rovněž se plánuje převedení spotřební daně (10 procent celkových daní), která je v současné době vybírána Českou celní správou, pod daňovou správu.

3.35 FR / DÚ se nezabývají pouze výběrem daní, avšak rovněž plní rozpočtové funkce týkající se škol, nemocnic a sportovních komplexů, provádějí finanční audity, cenové audity, vyměřují pokuty za porušení kázně a dohlížejí na loteriemi a dalšími herními činnostmi. V současné době Česká správa daní (ČSD) zaměstnává více než 16 000 zaměstnanců. Z tohoto počtu se přibližně 450 zaměstnanců angažuje v administraci financování a přibližně 150 zaměstnanců se stará o finanční inspekce a cenové audity.

Silné stránky

3.36 **Klíčové kompetence a adekvátní zdroje při výběru a auditu.** Vzhledem k tomu, že je daňová správa hlavním berním úřadem státu, jsou její hlavní kompetence v oblasti výběru a auditu. Má rozsáhlou skupinu zaměstnanců proškolených v auditu, vyšetřování daňových podvodů a úniků a nuceného výběru. Z těchto důvodů je správa daní nejvhodnějším úřadem pro komplexní výběr daní a poplatků s ohledem na všechny daně – včetně sociální zabezpečení. Každý daňový úřad poskytuje daňovým poplatníkům komplexní služby a má adekvátní zdroje pro provádění výběru příspěvků na sociální zabezpečení.

3.37 **Rozsáhlá lokalizovaná struktura IT.** ČSD používá rozsáhlou strukturu IT, kdy se servery nachází na každém místním daňovém úřadě. Daňová přiznání jsou zadávána především na místní úrovni. Pouze jedno procento všech přiznání je podáváno elektronicky. Informace o daňových poplatnících jsou na místních úřadech docela dobře organizovány. Kontroluje se formální stránka každého daňového přiznání, aby se zajistilo, že pro zpracování budou k dispozici veškeré údaje. V příštích letech správa zamýšlí nahrazování existujících systémů systémem soudržnějším.

3.38 **Webové propojení na ostatní státní úřady.** Bylo zjištěno, že systém daňové správy – u které se jevílo, že používá zastaralé uživatelské rozhraní založené na znacích –

má dobré webové rozhraní s ostatními státními úřady, tzn. například s obchodními soudy, kde dochází k registraci podniků, se statistickým úřadem. Zdá se, že existuje určitá interní kapacita pro vytvoření a udržování datových toků v reálném čase, včetně dat třetích stran, které jsou klíčem k modernímu centralizovanému systému pro řízení příjmů (daní a poplatků).

Výzvy

3.39 **Rozdělený a starý IT systém.** V rámci místních daňových úřadů se informace o daňových poplatnících zdají být docela dobře organizovány na úrovni daňových poplatníků. Bohužel zde existují problémy se stávající metodikou pro skladování a vedení informací o daňových poplatnících. Zdá se, že informace jsou skladovány v místních daňových úřadech, což velkým způsobem komplikuje provedení celostátního šetření několika daňových poplatníků, kteří podléhají různým úřadům. IT prostřední daňové správy se zdá být založeno na zastaralém systému, které jsou spíše založeny na znacích než na grafickém uživatelském prostředí. Systémy nejsou uživatelsky přívětivé ani stabilní pro všeobecné použití. Zdá se, že systémy nejsou ani integrovány ani neumožňují vzájemnou efektivní výměnu dat. Poněti o automatickém hodnocení rizika daňového poplatníka nebylo zřejmé ani na místní úrovni.

3.40 **Špatná informační základna pro jednotlivé daňové poplatníky.** Jedním z klíčových požadavků berního systému pro příspěvky na sociální zabezpečení je dostupnost informací o účtech jednotlivých přispěvatelů, a to v reálném čase. Co je důležité, v daňových úřadech jsou klíčové fiskální funkce pracovníků delegovány na zaměstnavatele. Zdá se, že komplexní informace v případě jednotlivých daňových poplatníků jsou k dispozici pouze pro ty daňové poplatníky, kteří se rozhodnout předložit daňové přiznání – především tedy osoby samostatně výdělečně činné a osoby s jiným příjmem než je pouze závislá činnost. Daňoví poplatníci, kteří mají příjem pouze ze závislé činnosti, a pro které odvádějí daně zaměstnavatelé, nemusí podávat daňová přiznání, a proto jsou informace o těchto osobách velmi omezené. Aby bylo možné integrovat odvody na sociální zabezpečení, musí daňová správa převzít fiskální funkce týkající se jednotlivých daňových poplatníků od zaměstnavatelů a musí sama vést databáze. Je nezbytné, aby daňová správa značným způsobem modernizovala své databáze a IT systémy, aby bylo možné uspokojit potřeby jednotlivých přispěvatelů.

3.41 **Nízká úroveň elektronických podání.** Zdá se, že elektronická podání mají mezi všemi uživateli – jednotlivci i podniky – velmi nízkou míru penetrace. Bylo nám sděleno, že vláda uspěla při snižování nákladů na elektronický podpis, což by mohlo umožnit vyšší míru penetrace elektronických podání mezi podnikovými daňovými poplatníky. Stále se však může jednat o problém pro jednotlivce. Navíc se nám zdá, že požadavek na duplicitní podání (podepsané prohlášení spolu s elektronickým podáním) je hlavní překážkou rozvoje. V současné době je možné podat daňové přiznání prostřednictvím emailu, přičemž jeho autenticita může být ověřena později. Požadavek na elektronický podpis (který je srovnatelný s žádostí o notářsky ověřený podpis na listinných dokumentech) při podávání daňových přiznání či elektronických platbách je v rozporu s dobře rozvinutými principy daňové správy při zpracování listinných přiznání, kdy podpisy nejsou nikdy ověřeny.

3.42 **Absence centralizovaného zpracování přiznání.** Zpracování daňových přiznání je zajišťováno ze strany DÚ na místní úrovni. Nebylo zřejmé, zda existují centralizované účty daňových poplatníků a zda mají daňový poplatníci k těmto svým účtům online přístup. V důsledku toho může jeden daňový úřad vrátit přeplatek s ohledem na určitou daň a konkrétního daňového poplatníka i v případě, že tento daňový poplatník má dluhy s ohledem na stejnou daň / jiné daně u jiného daňového úřadu. Toto by mohlo škodit především výběru poplatků a daní (daní a příspěvků na sociální zabezpečení) od podniků, které působí celostátně.

3.43 V rámci správy daní jsou místní daňové úřady propojeny. Daňový poplatník tak například může požádat úřad ve Strakoniciích o potvrzení existence daňového nedoplatku a úřad ve Strakoniciích může přijmout informace od úřadů ve Vimperku či České Lípě, kde má tento poplatník vedenu svou evidenci. Avšak absence centrálního zpracování přiznání má za následek rovněž to, že mnoho lokálních zaměstnanců vykonává rutinní funkce. Při zavedení centrálního zpracování prohlášení existuje prostor pro úspory, a to především v důsledku úspor z rozsahu. Zavedení centrálního zpracování může být zváženo v souvislosti se snížením počtu daňových úřadů.

3.44 **Rozdělení kompetencí na velký počet místních daňových úřadů.** Velký počet DÚ znamená duplikaci činností. Stávající situace indikuje stav, kdy velký počet zaměstnanců s nízkou mírou specializace vykonává rutinní činnosti. Udržování vysokého počtu úřadů s komplexními službami v situaci, kdy je nábor specializovaných / vysokých kompetencí problematický, představuje riziko rozdělení těchto kompetencí příliš tence. Tuto situaci je nezbytné chápat ve světle integrace funkcí výběru příspěvků na sociální zabezpečení a pojištění na zdravotní pojištění, a ve světle stále se zvyšující globalizace prostředí, kdy je nezbytná vyšší specializace ze strany daňové správy za účelem lepšího zvládnutí komplikovaných zákazníků.

3.45 **Slabý systém pro řízení rizika (risk management).** Řízení rizika je prováděno na místní úrovni na základě dostupných informací o místních daňových poplatnících. Systémy neumožňují používání informací týkajících se ostatních DÚ. V důsledku toho není možné analyzovat rizika a rizikové trendy v rámci celé země. Systémy IT nepodporují analýzu rizika v rámci celé země, v rámci různých odvětví, což znemožňuje sdílení informací a zvyšuje riziko opakující se trestné činnosti v rámci různých DÚ. Neexistence centralizovaných systémů pro řízení rizika komplikuje daňové správě zajištění využívání zdrojů tam, kde je jich nejvíce potřeba. Existuje velmi málo centralizovaných dat, která by pomohla nasazování zdrojů se správnými kompetencemi a ve správném množství. Toto může velmi jednoduše vést k rizikům neefektivního využívání zaměstnanců.

3.46 **Nepříjmové funkce snižují hlavní zaměření.** I přesto, že správa daní je velmi silná ve výběrových funkcích, přibližně 600 jejích zaměstnanců v místních úřadech se zabývá nepříjmovými funkcemi, které se týkají financování škol, nemocnic a sportovních komplexů a provádění finančních auditů, cenových auditů, udělování pokud za porušení rozpočtové disciplíny a dohledu nad herními činnostmi. Toto ubírá na základní výběrové funkci registrace daňových poplatníků, zpracování daňových přiznání, auditu případů n základě hodnocení rizika a šetření úniků. Před přebrání výběrové funkce sociálního

zabezpečení a zdravotního pojištění musí vláda vyčlenit rozpočtové funkce do zvláštní místní agentury pro rozpočtové financování / inspekci, aby správa daní byla ryzím orgánem pro výběr daní a poplatků.

4. MEZINÁRODNÍ ZKUŠENOSTI S INTEGRACÍ

H. ÚVOD

4.1 Vyšší účinnost a efektivnost výběru příjmů z daní a příspěvků na sociální zabezpečení a snaha vyhnout se výběru těchto příjmů na více místech jsou hlavními důvody pro integraci inkasních funkcí vlády do jedné finanční agentury. Velmi často je taková integrace součástí větší a současně probíhající komplexní modernizace finanční správy. K dosažení vyšší efektivnosti provedlo několik zemí také úspěšné spojení celní a daňové správy v jednu finanční agenturu⁶.

4.2 Koncepci zvyšování účinnosti a efektivnosti finanční správy (a jiných oblastí veřejné správy) byla v průběhu uplynulých 10 až 15 let věnována značná pozornost. Základním principem integrace finanční správy je, že může vést k lepším výsledkům, protože odstraňuje překážky bránící účinnému a efektivnímu řízení a současně zachovává odpovědnost a transparentnost v prostředí veřejného sektoru.

⁶ Tento aspekt je prodiskutován v dřívější zprávě Světové banky o spojení daňových a celních správ.

4.3 Většina zemí využívá jeden ze dvou modelů inkasních mechanismů. V takových zemích jako je Francie, Německo a také v řadě zemí Společenství nezávislých států a v současné době i v České republice a na Slovensku, existují dva paralelní inkasní systémy, jeden pro daně a jeden pro příspěvky na sociální zabezpečení. Mnoho jiných zemí má integrovaný inkasní systém, který je charakterizován jako řídicí režim zajišťující finanční správu s větší specializací ve všech oblastech státních příjmů. Kromě toho mají některé země hybridní inkasní systémy. Například ve Spojených státech koexistuje největší integrovaný federální inkasní systém s největší sítí soukromých penzijních systémů, kde se příspěvky obvykle platí správcům specializovaných penzijních fondů.

4.4 I přesto, že má 30 až 40 zemí integrované finanční úřady, neexistuje jediný společný model⁷. Integrace inkasních funkcí představuje řadu možností, jejichž výsledkem je různý stupeň autonomie. Jediný finanční úřad vnímají někteří jako možné řešení vážných problémů, jakými jsou například špatně fungující inkasní funkce, nízká míra plnění daňových povinností, neproduktivní pracovní tým a korupce. Častým argumentem je, že integrace může vést ke zlepšení, včetně vyšší odpovědnosti za výsledky, synergických efektů ve správě napříč inkasními odděleními a řízení založeného na odborných dovednostech.

4.5 Zkušenosti zemí, byť vycházející z historických podmínek, se vyvíjejí. Například v západní Evropě byly paralelní systémy v historii normou, ačkoli v průběhu času se mnoho z nich změnilo v systémy integrované – Itálie, Švédsko, Irsko a Spojené království. V zemích jako jsou Austrálie, Spojené státy a Kanada byl výběr na penzijní systém od samého počátku součástí systému výběru daní. I zde v průběhu času převážily jiné penzijní systémy. Například v Austrálii je hlavním poskytovatelem důchodů povinný druhý pilíř, definovaný jako příspěvkový systém, a v USA jsou to privátní programy důchodového zabezpečení, přičemž oba systémy vybírají částky přímo od poplatníků. V několika zemích Latinské Ameriky se paralelní systémy přeměnily v integrované a následně začaly získávat na popularitě soukromé penzijní fondy.

⁷ Mezi země, které integrovaly inkaso a funkce související s příspěvkem na sociální zabezpečení do jediné inkasní agentury, patří Švédsko, Norsko, Finsko, Nizozemí, Island, Velká Británie, Irsko, Estonsko, Lotyšsko, Maďarsko, Slovinsko, Chorvatsko, Černá Hora, Albánie, Bulharsko, Rumunsko, Srbsko, Rusko, Nový Zéland, Spojené státy, Kanada a Argentina.

4.6 V mnoha transformujících se zemích střední a východní Evropy a v zemích Společenství nezávislých států existuje trend k přechodu od paralelního systému k integrovanému. Rusko je na cestě k integrovanému systému, i když kvůli počátečním nedostatkům inkasního systému daňové správy se dosud integrací nepodařilo vytvořit systém s rychlým předáváním informací ze správy daní do sociálních institucí, což mělo za následek zhoršení služeb klientům. Jiné země, jako jsou například Estonsko, Lotyšsko, Maďarsko, Slovinsko a Chorvatsko, integraci svých inkasních systémů úspěšně provedly. Další země, například Albánie, Bulharsko, Rumunsko a Černá Hora, se nacházejí v různých etapách procesu integrace. Několik dalších zemí, jako Česká republika, Slovensko a Arménie, integraci plánuje.

4.7 Abychom zjistili, zda koncept integrace může být v daném kontextu užitečný, je dobré porozumět jeho konstrukci a rozsahu. Podle volby konkrétního přístupu ke konstrukci a rozsahu může mít integrovaný finanční úřad větší nebo menší relativní autonomii. Je důležité si uvědomit, že samotná integrace k vyšší efektivnosti a disciplíně daňových poplatníků nevede. Její zavedení musí být doplněno skutečným odhodláním a plánem na modernizace a reformy.

4.8 Ve skutečnosti je modernizace finanční správy v konečném důsledku hlavně výsledkem zlepšení organizačních struktur, systémů a procesů, včetně dobře navržených programů služeb a jejich realizace, správného přiřazování zdrojů a efektivního řízení. Právě v tomto kontextu může bulharská zkušenost se založením integrované finanční agentury spolu se seriózním úsilím o modernizaci vrhnout určité světlo na proces integrace, který chce Česká republika zahájit.

I. BULHARSKÁ ZKUŠENOST

4.9 Během přechodu na tržní hospodářství a v rámci přetváření role státu se Bulharsko setkalo s množstvím důkazů svědčících o tom, že její finanční správa potřebuje generální institucionální reorganizaci, aby mohla efektivně a účinně mobilizovat své příjmy a aby se Bulharsko mohlo stát členem Evropské unie. Prověrka stávajících inkasních agentur odhalila vyspělý Institut sociálního zabezpečení, který byl modernizován na základě půjčky Světové banky, dále Celní agenturu, která v průběhu transformace získala pomoc od EU, ale také Generální daňový direktorát (GTD), který z různých důvodů zaostával v oblasti procesů, postupů, systémů i technologií.

4.10 Z výše uvedených důvodů se zdálo být využití Generálního daňového direktorátu jako základu integrace příliš riskantní. Proto počátkem roku 2000 navrhl ministr financí vládě, aby vytvořila novou Národní finanční správu (NRA) Bulharska, která by zkonsolidovala odpovědnost za služby daňovým poplatníkům, registraci, vystavování certifikátů, zpracování daňových přiznání a plateb, auditů, vybírání nedoplatků a všechny ostatní aktivity, které musí být zajištěny k tomu, aby daňoví poplatníci plnili své povinnosti v oblasti daní a příspěvků na sociální zabezpečení.

4.11 Brzy potom vláda získala technickou pomoc od Světové banky a Mezinárodního měnového fondu a mohla začít plánovat vybudování této agentury. Kabinet jmenoval silný a odhodlaný tým pracovníků, který připravil program integrace. Ministerstvo financí zajistilo pro reformu pevné vedení.

4.12 Na základě detailních a pečlivých příprav (viz Box 1, dole), zahájila NRA činnost 1. ledna 2006 a tým, který projekt připravoval, se stal základem managementu nové agentury.

4.13 NRA se podařilo dosáhnout výrazných ročních výsledků a vytvářet takové podmínky, aby vláda mohla výrazným tempem snižovat daňové sazby a současně zvyšovat příjmy. Tabulka 4.1 níže obsahuje některé klíčové ukazatele výkonu:

Tabulka 4.1: Vybrané klíčové ukazatele výkonu, 2002-2007

	Výchozí hodnoty 2002	2003	2004	2005	2006	2007	Cíl projektu 2009
Příjmy, % HDP	18.6	20.1	22.3	22.7	21.2	24.7	n/a
Příspěvky na sociální & zdravotní zabezpečení, % HDP	9.5	10.7	10.2	9.9	7.4	7.6	n/a
Příjmy vybrané podle příjmového plánu, %	99.0	107.4	113.6	111.1	115.3	110.0	n/a
SaZ příjmy vybrané podle příjmového plánu, %	96.1	100.0	101.5	101.9	106.9	108.8	n/a
Náklady na výběr příspěvků, % z příjmů	1.37	1.48	1.33	1.17	0.82	0.70	0.80
Příjmy na zaměstnance systému správy příjmů, v tisících	977	1118	1288	1579	2004	2705	1460
Úpravy dle daňového auditu/počet auditů, %	57.1	58.3	61.8	64.5	65.1	73.6	65.0
Částka daňových nedoplatků, % příjmů	25.5	25.1	19.6	18.0	13.8	10.9	14.6
Daňová přiznání podaná elektronicky	35.2	44.5	47.7	43.7	47.2	50.9	89

Zdroj: NRA

4.14 Management NRA je i nadále kreativní a nachází další příležitosti ke zvyšování efektivnosti, kvality služeb poskytovaných daňovým poplatníkům a výběru příjmů. Druhý rok činnosti NRA byl úspěšný a bylo dosaženo pozoruhodných výsledků. Plánované příjmy byly podstatně překročeny a současně probíhala restrukturalizace agentury. Daňové průzkumy ukazují, že pracovníci NRA i klienti, zejména velcí daňoví poplatníci, jsou spokojenější s profesionálním přístupem a poctivostí pracovníků správy.

Box 1. Reformní opatření v rámci bulharské zkušenosti s integrací

Bulharsko zahájilo projekt reformy finanční správy v polovině roku 2003. Dále uvádíme hlavní charakteristiky kroků, které byly učiněny na základě klíčových doporučení

- Navrhovaná konstrukce programu byla založena na analytických informacích spíše než na zkušenostech, které tradičně nepřinášely consistentní příjmové výsledky.
- Byly vyvinuty modely řádného plnění pro všechny daně a sociální příspěvky a později byly doplněny dimenze z geografické a ekonomické oblasti. Byly vypracovány daňové studie o nerespektování daňových povinností ze sociálních, ekonomických a technických důvodů. Byl proveden mezinárodní průzkum, zejména v zemích EU, zkušeností s budováním platformy pro efektivní rozvoj soukromého sektoru.
- Vzhledem ke složitosti úkolu byl program uskutečněn s využitím formálních metodik pro řízení změn. Do přístupu využívajícího řízení změn byly v plném rozsahu integrovány metody projektového řízení.
- Byla provedena integrace a modernizace právního rámce. Bylo provedeno zjednodušení a harmonizace daňových základů, postupů a obchodních procesů..
- Byly vytvořeny podmínky pro brzké dosažení zisků, které by usnadnily další integraci.

- Byla založena nová Národní finanční agentura (NRA). Radě NRA předsedal ministr financí a jejími členy byli vedoucí pracovníci všech rozpočtových institucí, pro které NRA vybírala příjmy.
- Síť poboček byla zredukována z 416 regionálních a místních poboček na 28 regionálních poboček a jednu LTU. Podobně byla přesunuta odpovědnost za výběr místních daní a poplatků na místní správy, a to jako součást politických změn při redistribuci odpovědnosti za vládu.
- Pro výběr pracovníků NRA byla použita solidní náborová strategie, přičemž důležitým zdrojem pracovníků byl původní Generální daňový direktorát a Institut sociálního zabezpečení.
- Rekvalifikační služby a služby pro umístování žadatelů o práci byly poskytovány dva roky předem, aby si mohli najít místo ti pracovníci, kteří se rozhodli neucházet se o práci v NRA nebo kteří nebyli pro práci v NRA vybráni. Tito zaměstnanci většinou našli práci v místní správě nebo v soukromých firmách.
- Pro pracovníky NRA byly vytvořeny takové podmínky v oblasti řízení lidských zdrojů, aby se mohli stát profesionály s moderními dovednostmi a s vysokou úrovní bezúhonnosti. Procesy byly zautomatizovány a byla minimalizována potřeba méně kvalifikovaných, technických a administrativních pracovníků.
- Pro dosažení maximální efektivnosti byly analytické služby a navrhování politik, plánů a postupů a rutinní zpracování centralizovány v sídle NRA. Obchodní procesy byly znovu navrženy tak, aby odpovídaly nejlepší praxi EU.
- Ve snaze omezit příležitosti ke korupci byl minimalizován kontakt mezi daňovými poplatníky a daňovými úředníky tím, že byla poskytnuta podpora elektronickým postupům při podávání přiznání, provádění plateb a poskytování služeb poplatníkům. Naopak ty služby daňovým poplatníkům, které vyžadují osobní kontakt, byly decentralizovány.
- Velká pozornost byla věnována řízení v oblasti plnění daňových povinností poplatníky, a to pomocí kombinace segmentace daňových poplatníků a principů funkční organizace.
- Byla přijata opatření k neustálému snižování nákladů těch daňových poplatníků, kteří své daňové povinnosti plní, a na zvýšení nákladů těch daňových poplatníků, kteří své povinnosti neplní, a to tak, aby se placení daní stalo racionálním obchodním rozhodnutím.
- Byly vypracovány plány pro dosažení brzkých a trvalých každoročních zisků ve smyslu výběru příjmů a plnění daňových povinností, a to ve formě podrobných ročních plánů, které pokrývají klíčové oblasti podnikání, zejména kontrolu a prosazování platných pravidel. Byly připraveny indikátory výsledků a úspěšnosti tak, aby jim snadno porozuměly všechny zúčastněné osoby.

4.15 Reforma v Bulharsku podpořila výrazná zlepšení v daňové politice a ve správě daní a díky ní se v letech 2006-07 podle zprávy *Podnikání a placení daní 2008 (Doing Business and Paying Taxes 2008)* Bulharsko ve skupině celkem 178 zemí stalo jedním z předních reformátorů v oblasti daní. Šlo o kombinovaný výsledek snížení zátěže daněmi a odvody na sociální zabezpečení a zjednodušení procesu placení daní. V roce 2007 byla sazba daně z příjmu pro podniky snížena z 15 na 10% a sazby příspěvků na sociální zabezpečení byly v letech 2006/7 sníženy o 7%. Bulharsko nyní patří mezi přední státy EU pokud jde o snižování daňového zatížení podnikatelských subjektů a má jednu z nejnižších sazeb celkového zdanění (37%) v EU.

4.16 Stále je však třeba vyřešit několik náročných úkolů. U elektronického podávání nebylo dosaženo očekávaných výsledků kvůli omezením vyplývajícím ze zákona o

elektronickém podpisu, který ovlivňuje používání elektronického podávání ze strany jednotlivců, a to i přes systém stimulů zavedených NRA.

4.17 Na pomoc návrhu dalšího kola optimalizace zahájila NRA spolupráci s Poradním výborem, který zastupuje podnikatelské subjekty, odbory, účetní a auditorské profese a nevládní organizace. Poradní výbor se schází každé dva měsíce a radí nejvyššímu vedení NRA v oblasti iniciativ klíčových reforem a předkládá návrhy na usměrňování a zjednodušování procesů.

5. POSOUZENÍ PODPORY INTEGRACE STRANAMI ZÚČASTNĚNÝMI NA PROCESU

A. POLITICKÝ KONSENZUS JAKO PŘEDPOKLAD ÚSPĚCHU

5.1 Integrace **příjmových funkcí** sociálního pojištění a zdravotního pojištění do daňových příjmů bude úspěšná pouze tehdy, pokud všechny zúčastněné strany „potáhnou za jeden provaz“. Myslí se tím nejenom souhlas institucí s jejich sloučením, ale také shoda zájmů v rámci celé společnosti: zúčastněné strany, které budou reformami ovlivněny, musí se sloučením souhlasit a musí být srozuměny s jeho důsledky.

5.2 V rámci integrace rozlišujeme tři hlavní skupiny zúčastněných stran: soukromý sektor, například podniky a podnikatelé, odbory, tedy Odborový svaz pracovníků veřejné správy, a politické strany. V dalších bodech uvádíme analýzu jejich postojů vůči integraci.

B. SOUKROMÝ SEKTOR

5.3 Při rozhovorech s představiteli podnikatelů bylo zjištěno, že sloučení v zásadě podporují. Důvodem je, že ze svého pohledu klienta dávají zástupci soukromého sektoru přednost situaci, kdy mohou všechny své platební povinnosti vůči státu splnit „při jednom“. Panuje názor, že integrace příjmových funkcí zjednoduší podmínky pro podnikání; oproti současné situaci dávají také přednost pouze jednomu typu kontroly a auditu.

5.4 Na druhé straně však představitelé soukromého sektoru vyjádřili ohledně integrace určité obavy. Za prvé je to převládající názor, že jakémukoli sloučení musí předcházet modernizace daňové správy, kterou podniky považují ve srovnání s ostatními institucemi za relativně zastaralou a neúčinnou. Za druhé požadují změny kontrolních mechanismů uplatňovaných CSSA a FO. Představitelé soukromého sektoru si stěžují, že v současnosti jsou kontrolní mechanismy založeny na dokumentech a v důsledku toho zatěžují poctivé podniky, zatímco podniky nepoctivé nepostihují. Konečně za nejvýznamnější problém považují podniky i matoucí a vnitřně rozpornou legislativu, kterou se řídí výběr veškerých plateb určených státu. Jinými slovy to znamená, že integrace sama o sobě při zachování současného systému nemůže vyřešit všechny jeho současné problémy. Podle podniků je nutné nejprve zásadně přepracovat legislativu.

J. ODBORY

5.5 Je celkem přirozené, že odborový svazu zaměstnanců veřejného sektoru zaujímá vůči integraci postoj opatrný. Odborové předáči trvají na tom, že integrace musí být pomalá a postupná a že jí musí předcházet modernizace daňové správy. Modernizace daňové správy je podle názoru odborů klíčová. Panují obavy, že sloučení zastaralé daňové správy s dalšími relativně moderními institucemi bude mít negativní vliv na fungování existujících systémů.

5.6 Dále odborové představitelé zdůrazňují rizika rychlé integrace bez důkladného pochopení mezinárodních zkušeností a trvají na tom, že je třeba se poučit nejen z mezinárodních úspěchů, ale i z proher. Protože v rámci mezinárodních zkušeností neexistuje ohledně integrovaných nebo oddělených institucí žádný konsenzus, požadují odbory, aby byla vzata do úvahy specifika České republiky ve světle nejlepších mezinárodních zkušeností s integrovanými i oddělenými systémy.

5.7 Odboroví předáci zdůrazňují svoji podporu modernizaci správy příjmů. Připouštějí také, že modernizace s sebou pravděpodobně přinese nutnost snižování počtu zaměstnanců. Odbory však varují, že masivní propouštění pracovníků veřejné správy je politicky neúnosné. Přestože v současné době v České republice neexistují zákonné normy o zaměstnávání ve veřejné správě, bude velmi obtížné v místních úřadech propouštění prosadit. Nejvýznamnější příčinou je vliv místních samospráv, které považují místní úřady za součást svého politického soukolí.

K. POLITICKÉ STRANY

5.8 Vzhledem k parlamentnímu systému s poměrným zastoupením existuje v České republice velký počet stran s různě velkými základnami voličů. Pro dané účely má ale smysl mluvit pouze o dvou relevantních politických stranách: o středopravé ODS (v současnosti vedoucí strana vládní koalice) a o doleva směřující ČSSD (v současnosti nejvýznamnější opoziční strana). Volby jsou stanoveny na rok 2010 a obě dvě zmíněné strany mají šanci se postavit do čela nové vlády. Má-li mít integrace dobré vyhlídky na realizaci a na přijetí, je z výše uvedených důvodů nutné, aby ji za svou přijaly obě strany.

5.9 Současná vládní ODS integraci výrazně podporuje. Ve skutečnosti dává ODS přednost rychlému tempu reforem prováděných v horizontu do roku 2010, aby si mohla činit zásluhy o realizaci integrace. Existují však určité obavy, že ODS není ohledně této myšlenky zcela jednotná; straničtí vůdci ale takové neshody odmítají s tím, že věc lze vyřešit řádnou komunikací. Přesto se ale objevují obavy, že navzdory zásadní důležitosti reformy daňové správy není tato problematika v rámci politického diskurzu v České republice považována za „zpracované téma“. Jinými slovy to znamená, že pokud si chce ODS zajistit podporu voličů pro modernizaci daňové správy, bude muset do tohoto problému investovat – a to může být riskantní.

5.10 Na druhé straně spektra je ČSSD, současná hlavní opoziční strana, která podporuje integraci za předpokladu splnění následujících podmínek: Za prvé ČSSD zdůrazňuje nutnost správného pořadí při slučování různých funkcí, a to na základě nejlepších mezinárodních zkušeností. Za druhé opozice trvá na tom, že každý integrační krok je třeba konzultovat s odbory a řešit jejich potřeby. Konečně jsou vůdci strany přesvědčeni, že spotřební daň mají i nadále spravovat celní úřady. Celkově se dá říci, že ČSSD dává přednost pomalejšímu tempu integrace a že je připravena reformu podpořit v současnosti i po roce 2010.

L. ZÁVĚRY

5.11 Celkově výše uvedená stručná analýza naznačuje, že v zásadě má integrace širokou politickou i společenskou podporu. Rozdílná stanoviska sice existují, ale v převážné většině se týkají pořadí a tempa reformy. Zcela zásadní je skutečnost, že většina skupin považuje modernizaci daňové správy za první krok k integraci příjmových funkcí a/nebo tuto modernizaci zdůrazňuje. Proto lze říct, že v současné době je politická situace pro modernizaci a integraci mimořádně příznivá, i když je nutné věnovat důkladnou pozornost nalezení konsenzu o technických stránkách problému, protože i nadále existují sporné otázky nebo nedorozumění, pokud jde o celý proces nebo jeho cíle.

5.12 Závěrem je třeba poznamenat, že tři výše zmíněné skupiny jsou ve skutečnosti jen těmi nejvýznamnějšími stranami zúčastněnými v celém procesu. Dalšími hráči „dále po proudu“, jejichž zájmy bude třeba vzít v úvahu po volbě konkrétního modelu, pořadí a tempa reformy, jsou obce (a místní samospráva obecně) a jejich instituce. Proto musí být jejich zájmy v celém procesu zohledněny od samého počátku.

6. CESTOVNÍ MAPA INTEGRACE

M. KONTEXT

6.1 Z projednání v předchozích kapitolách, na základě prozkoumání: (i) hlavních vlastností institucí daňové správy a sociálního pojištění; (ii) mezinárodní zkušenosti; (iii) strategických cílů; a (iv) podpory zainteresovaných stran je možné stanovit následující pozice:

- Mnoho zemí, které integrovaly výběr příjmů státu do jedné příjmové agentury jako logický aspekt finančních reforem, výtěžily z této reformy řadu výhod.
- Vláda má velký zájem o integraci jako prostředek zlepšování účinnosti a efektivity výběru příjmů při nižších nákladech pro rozpočet a při nižším zatížení daňových poplatníků.
- Mezi klíčovými zainteresovanými stranami panuje široká politická shoda a podpora integrace.
- Z hlediska správy příjmů jsou příspěvky na důchodové a další sociální pojištění daněmi - odvodem z objemu mezd.
- Hlavní kompetence v rámci funkcí výběru příjmů má daňová správa.
- Správy sociálního zabezpečení plní hlavní funkci při určování osobních nároků na dávky, správu majetku a rozdělování sociálních dávek.
- Funkce výběru příjmů se vztahují podobně na odvod z objemu mzdy a daně z příjmu osob.
- Integrovaná daňová správa by neměla vykonávat rozpočtové funkce. Tedy, finanční ředitelství, která vykonávají rozpočtové funkce, by měla být oddělena od čistě na příjmy orientovanou správu příjmů.
- Instituce daňové správy a sociálního zabezpečení mají různé databázové potřeby týkající se jednotlivých plátců, doby uchování informací a pravidelného informování plátců.
- Vyměřovací základy a zahrnutí jednotlivců v rámci těchto dvou systémů nejsou vždy totožné.

6.2 Zatímco rozdíly zvyšují složitost integrační iniciativy, jsou obecně překonatelné a většina zemí těží z výhod, které integrovaný systém přináší. Země, které se rozhodují o provedení integrace systémů výběru příjmů musejí posoudit schopnost daňové správy dosáhnout vysoké úrovně účinnosti s datovým požadavky systémů sociálního zabezpečení. Třebaže jsou principy výběru velice podobné a je možné je snadno sladit, bude nutné v rámci daňové správy zajistit zvláštní uspořádání a významné investice do IT, správy dat a archivace za účelem uchování informací o účtech jednotlivých plátců a musí dojít k přesnému převodu informací do sociálních institucí.

N. KLÍČOVÉ PRVOTNÍ KROKY

6.3 **Vytvoření ukazatelů úspěchu.** Podpora integrace příjmových funkcí daňových a sociálních plateb bude silná pouze tehdy, pokud tato iniciativa poskytne prokazatelné výhody pro zainteresované strany, které jsou vidět v co nejkratší možné době. To by vyžadovalo širokou konzultaci všech zainteresovaných stran. Odsouhlasené výhody integrace přinesou jasný pohled na úkoly a výsledky. Konkrétní měřitelné, realistické a dosažitelné cíle bude potřeba stanovit různým úrovním správy příjmů v rámci ročního provozního plánování. Je nutné vypracovat soubor významných ukazatelů výkonnosti pro všechny oblasti činnosti, který bude brát v úvahu kvantitativní a kvalitativní aspekty správy slučovaných agentur a tento soubor bude pravidelně revidován a zlepšován.

6.4 Určit je možné následující hlavní ukazatele úspěchu:

- (a) zlepšení shody, kontroly a výběru daní z příjmů, příspěvků na sociální a zdravotní pojištění;
- (b) snížení nákladů na správu příjmů;
- (c) snížení náročnosti zajištění shody a nákladů pro firmy a plátce daní;
- (d) eliminace duplikace v legislativě a obchodních procesech;
- (e) standardní klíčové funkce a procesy a zlepšení průhlednosti; a
- (f) zlepšená služba klientům a důvěra zákazníků.

6.5 **Analýza nedostatků, posouzení potřeb a strategie.** Před posouzením výběru modelu řízení správy příjmů bude nutné provést určité přípravné kroky (graf 1). Po dosažení shody a identifikaci hlavních ukazatelů úspěchu musí vláda provést podrobnou analýzu nedostatků za účelem vyhledání a pojmenování problémů a nedostatků. Analýza nedostatků musí prozkoumat technické nedostatky (legislativa, procedury, formy, infrastruktura, IT a vybavení), ale i behaviorální nedostatky (postupy, znalosti, dovednosti, schopnost absorpce a postoje). Pouze poté, co bude provedena řádná diagnostika, musí být provedeno komplexní posouzení potřeb z hlediska rozsahu potřeby školení, technické pomoci a investic do infrastruktury, které by mohl vládní model uspokojit. Následně je možné vypracovat implementační plán s určením jasných priorit kroků na základě mezinárodních osvědčených postupů a strategie pro změnové řízení.

Graf 1. Přípravné kroky



6.6 Bez ohledu na vládní model je silný a udržitelný politický závazek velice důležitý při vytváření a vedení profesionální a účinné správy příjmů. Vláda musí určit nástroje a strategie, které nejlépe odpovídají motivu, který za integrací stojí. Pro vybudování těchto nástrojů a strategií možná bude zapotřebí využít profesionální pomoci.

6.7 V nadcházejících odstavcích vytvoříme cestovní mapu integrace příjmových funkcí ČSSA a zdravotních pojišťoven s daňovou správou a pro vytvoření nové spojené příjmové agentury. Zdůraznili jsme klíčové ingredience institucionální reformy, organizační restrukturalizace, přebudování obchodních procesů a požadavků na investice do informační a komunikační technologie (ICT). To je samozřejmě založeno na předběžném posouzení provedeném týmem Světové banky v Praze a některými místními úřady a bude samozřejmě vyžadovat další rozpracování.

O. INSTITUCIONÁLNÍ

6.8 Na začátku musí existovat shoda ohledně vize nově vytvořené příjmové agentury, aby bylo zcela jasné, jak bude agentura vypadat. Poté musí následovat jasná vize cíle integračních potřeb tím, že bude definována správná úroveň institucionální integrace. Ta se musí zaměřovat na vybudování komplexního rámce, který zajistí shodu s daňovou legislativou, legislativou sociálního a zdravotního pojištění.

6.9 K dosažení výše uvedeného bude nutné provést komplexní zhodnocení existujících institucionálních rámců slučovaných agentur, abychom jasně vyznačili jednotky nebo struktury na centrální nebo místní úrovni, které je potřeba migrovat a abychom vzali v úvahu příslušné specializace v příjmových funkcích (registrace, výběr, zúčtování, audit a vyšetřování). Na základě institucionálního zhodnocení musí být vypracovat navrhovaný institucionální rámec spojené správy příjmů.

6.10 Nová struktura musí vzít v úvahu složitost pravidel a postupů různých agentur, jejichž příjmové funkce jsou integrované, a práva, zodpovědnosti a očekávání různých kategorií klientely. Integrace musí proběhnout jak na provozní, tak i funkční úrovni a geograficky na centrále, v regionech a na místních úrovních.

6.11 Podobně musí být provedeno komplexní posouzení a analýza daňových zákonů, zákonů o zdravotním pojištění, zákonů o sociálním pojištění a dalších zákonů, aby bylo možné stanovit problémy v příjmových funkcích, které je potřeba harmonizovat. Například by bylo důležité identifikovat různé vyměřovací základy a v případě možnosti by měl být stanovený harmonizovaný a jednotný základ. Je zřejmé, že je potřeba změnit celou řadu zákonů a to bude opět vyžadovat dost času.

6.12 Ustanovení daňových zákonů, které vyžadují, aby daňová správa uchovávala informace o zaměstnavatelích a nikoliv zaměstnancích, musí být změněna a rovněž musí být ustanoven požadavek zajistit, aby byla příjmová agentura schopna získávat a ukládat informace v reálném čase týkající se výběrů jednotlivých daňových poplatníků a plátců.

6.13 Podobně je nutné harmonizovat a sjednotit právní rámec pro systém registrace, zpracování prohlášení a kontrolních postupů. Musí být zaveden integrovaný systém řízení rizika s právním požadavkem na křížovou kontrolu informací pocházejících z obou agentur.

6.14 Nový institucionální rámec musí vzít v úvahu budoucí vývoj a reformy v penzijním systému a systému zdravotního pojištění, jako například možná privatizace zdravotních pojišťoven a musí být dostatečně pružný k tomu, aby poskytoval pro tento vývoj, jak očekávaný, tak i neočekávaný, dostatek prostoru.

P. ORGANIZAČNÍ

6.15 Cílem organizační restrukturalizace musí být vytvoření nové manažerské struktury a vybudování exekutivních a manažerských schopností a technických dovedností zaměstnanců nové správy příjmů, která se specializuje na úkoly a požadavky nejen výběru daní, ale i výběru příspěvků do sociálního systému a na udržování informací o všech svých klientech v reálném čase.

6.16 Jedním z prvních organizačních kroků, který musí proběhnout před integrací funkcí výběru příjmů, je oddělení rozpočtových funkcí finančního ředitelství. Nová konsolidovaná správa příjmů musí být oddělená od finančních ředitelství, která budou i nadále plnit rozpočtové funkce na místní úrovni. Propracována musí být vhodná forma toho, zda je možné rozpočtové funkce umístit do samostatných kanceláří v jednotlivých okresech nebo zda mají být součástí funkcí místní samosprávy.

6.17 Pro úspěch integrační iniciativy je důležité, aby nebyl proces považován za převzetí některých částí ČSSA a zdravotních pojišťoven daňovou správou, ale jako vytvoření nové správy příjmů, do které jsou zapojeny všechny dotyčné agentury a kde jsou maximálně využity synergie integrovaných jednotek. Tedy, správní rada nové správy příjmů by měla být řízena ministrem financí a jejími členy by měli být ministr zdravotnictví a ministr sociálních věcí.

6.18 Dynamický předseda správy příjmů, který je vázán myšlenkami integrace a spolupráce, musí být následně ustanoven s kompetentním týmem pro řízení projektů a změnové řízení jako Modernizační a strategická rozvojová jednotka (MSDU). Předseda musí být zodpovědný za vedení integrace a bude rovněž ústředním bodem procesu pro politiky, ostatní vládní ministerstva, zaměstnance, veřejnost a mezinárodní agentury. Schopnost a pravomoci poskytovat požadované vedení je životně důležité pro úspěch integrace. Předseda musí mít snadný přístup ke správní radě tak, aby mohla být politická rozhodnutí na institucionální a organizační úrovni řešena prostřednictvím vlády a parlamentu.

6.19 Tým řízení projektu musí být tvořen senior vedoucími nebo jejich náměstkami ze všech příslušných ministerstev, u kterých bude probíhat změna a modernizace. Tak bude zajištěno, že reforma není pouze implementována, ale i udržována napříč celou organizací.

6.20 Zřízeny budou pracovní skupiny mezi jednotlivými ministerstvy pro účely plánování organizační integrace různých specializovaných funkcí - registrace, zpracování vratek a zúčtování plateb, prověrka a vyšetřování. Skupiny zabývající se návrhy zákonů musejí být součástí těchto diskusí, aby mohli právníci pochopit záměr různých opatření, která by vyžadovala změny legislativy.

6.21 Tým řízení projektu a řízení změn a MSDU musejí určit funkce nové agentury a vytvořit organizační rámec. Vypracovat bude nutný podrobný plán implementace, který obsahuje strukturu nové organizace, plán zaměstnanců a finanční požadavky včetně zdrojů financování. Klasifikace podle cílových funkcí musí být použita jako organizační rámec a je nutné vyčlenit požadavky na zdroje v souvislosti se zaměstnanci a jejich dovednostním mixem, ale i software, hardware a kancelářská zařízení.

6.22 Aby bylo možné zajistit vlastnictví nové agentury všemi jejími předchůdci, musejí mít kompetentní zaměstnanci s požadovanými znalostmi v oblasti výběru příjmů, vyšetřování, IT, správy databáze a archivace ze správy daní, ČSSA a zdravotních pojišťoven příležitost najít u této nové příjmové agentury uplatnění.

6.23 Protože bude nová správa příjmů založena na moderních principech centralizovaného zpracování, integrovaným řízením rizika a integrovaným IT systémem s centrální správou dat a archivací, bude vyžadovat celou řadu nových znalostí, které současní zaměstnanci získají během školení. Řízení lidských zdrojů bude tedy důležitým prvkem organizační restrukturalizace. Celá řada místních rutinních funkcí na nižších úrovních bude redundantních. Rovněž tak budou z nové správy příjmů budou odděleny rozpočtové funkce finančních ředitelství. Proto by měl projekt po dobu několika prvních

let vybudovat náborovou, rozmisťovací a školicí jednotku, která bude aktivně vyhledávat pracovní místa a přeškolovat redundantní zaměstnance. Někteří z nich budou absorbováni do jednotek finančních ředitelství, které vykonávají rozpočtové funkce. Jiní budou vyškoleni na nové dovednosti, kterých bude potřeba v nové správě příjmů nebo se uplatní v místní samosprávě nebo soukromém sektoru.

6.24 Zapojení všech zaměstnanců na všech úrovních je důležité pro zajištění vlastnictví procesu. Zapojení se do navrhování nové organizační struktury a zodpovědnost za novou organizační strukturu a její interní změnu poskytne příležitost zaměstnancům ponechat vlastní stopu v této nové organizaci. Manažerské a specializované týmy budou muset vypracovat maximálně podrobné detaily implementace. To poslouží jak ke zmírnění strachu a vytvoření pocitu vlastnictví integrované organizace. Integrační proces také musí zahrnovat širokou konzultaci se skupinami zástupců klientů za účelem určení toho, jak nejlépe vypracovat nové sjednocené služby.

Q. OBCHODNÍ PROCESY

6.25 Strategický plán integrace systémů výběru příjmů musí být tvořen explicitními strategickými obchodně-procesními cíli a milníky pro realizaci služby. Strategie umožní ČSSA a zdravotním pojišťovnám zaměřit se na hlavní činnosti - poskytování peněžních dávek a zdravotních služeb svým zákazníkům. Výběr příjmů bude svěřen spojení správě příjmů. Model spojení agentury pro výběr příjmů poskytne rámec, v rámci kterého dojde ke snížení obchodních nákladů, snížení režijních nákladů, zlepšení služeb zákazníkům, zlepšení kvality dat a maximalizaci výběru příjmu daní a příspěvků.

6.26 *Vše v jednom.* Tyto klíčové cíle budou vyžadovat vybudování obchodního modelu, který využívá systém "vše v jednom": registrace klienta, datové přiznání daní a pojištění, audit a sankce a odsouhlasování účtů. Nasazení automatizovaných a centralizovaných systémů zpracování umožní racionalizaci obchodní funkce a zefektivnění napříč všemi zúčastněnými institucemi. Klientům budou představeny nové způsoby zpracování jejich daní a sociálního pojištění - při nižších nákladech a v kratší době.

6.27 *Databáze zaměřená na jednotlivce.* Ta bude vyžadovat vytvoření sjednocené správy příjmů tak, aby mohla seskupit procesy jak přední linie, tak i záložní linie. V současné době daňová správa ukládá pouze údaje o zaměstnavatelích a deleguje ukládání dat zaměstnanců na zaměstnavatele. Bude nutné integrovat klíčovou složku systému - databázi zaměřenou na jednotlivce, na fyzickou osobu (daňové poplatníky a plátce). Elektronická registrace, podávání a získávání dat bude maximalizováno napříč všemi součástmi systému.

6.28 *Servisní smlouvy mezi agenturami.* Vývoj sjednoceného systému výběru příjmů bude doprovázen uzavřením servisní smlouvy (SA) mezi správou příjmů a institucemi pro sociální a zdravotní pojištění. SA bude řídit strukturované rozhraní mezi agenturami, bude uvádět způsob přístupu k datům, jak budou data aktualizována, převáděna a sdílána. SA bude zahrnovat výkonnostní srovnání, která zajistí, aby systém výběru příjmů dosáhl takového výběru, kontroly dat, kvality a cílů auditu, které byly odsouhlaseny se

zúčastněnými institucemi. To pomůže ochránit zájmy těch institucí, které převedly svou funkci výběru příjmů na novou příjmovou agenturu.

6.29 **Otázky migrace dat.** V rámci týmu řízení projektu bude vytvořena pracovní skupina, která se bude skládat ze zaměstnanců ze správy příjmů a všech agentur, u kterých došlo k migraci dat tak, aby veškeré otázky související s migrací dat z různých zdrojů byly dobře koordinovány.

6.30 **Řízení dokumentů a dlouhodobá archivace.** Sloučená správa příjmů bude používat elektronické řízení dokumentů pro ukládání dat po dobu přibližně 10 let. Sociální a zdravotní pojišťovny vyžadují ukládání dat plátců po dobu až 50 let nebo více. Metodika musí být taková, že jsou údaje o sociálním příspěvku převáděny systematicky ze správy příjmů do zdravotních pojišťoven a správy sociálního zabezpečení, které budou zodpovědné za dlouhodobou archivaci těchto dat - v souladu s jejich obchodními požadavky. To také bude vyžadovat moderní komunikační technologii v rámci správy příjmů pro rychlý přenos přesných informací o výběru do zdravotních pojišťoven a správ sociálního zabezpečení.

6.31 **Integrovaný audit a kontrolní mechanismus.** Bude nutné zavést integrovaný systém auditu a kontroly za účelem korelace dat napříč příjmovými typy a dojde tak ke zlepšení shody s výběrem příjmů. Podobně bude vybudován i racionalizovaný sankční režim, který zajistí konzistenci penále a bude eliminovat vícenásobná penále za v podstatě stejný delikt.

R. INFORMAČNÍ A KOMUNIKAČNÍ TECHNOLOGIE

6.32 Pokud jde o IT prostředí v existující daňové správě, existují dva handicap. První je ten, že je systém založen na zastaralých, na textových znacích založených systémech. Data jsou uložena na úrovni místní kanceláře, díky čemuž je obtížné jejich využití napříč celým státem a centrálními organizacemi. Druhým je ten, že neukládá údaje o jednotlivých zaměstnancích, kteří mají pouze příjmy ze závislé činnosti nebo kteří využívají společné zdanění manželů.

6.33 Nový integrovaný systém příjmů musí tyto oba handicapy zvládnout. To bude možné pouze prostřednictvím značné investice do ICT, aby bylo možné dosáhnout výše uvedeného zlepšení obchodního systému. Tento nový systém bude vyžadovat:

- systém s centrální databází (včetně informací, registrací, sběru dat, odsouhlasování úhrad, řízení účtů a funkce auditu);
- centralizované zpracování přiznání a plateb s využitím modelů front-office a back-office;
- vysokorychlostní síť pro propojení všech kanceláří se všemi geografickými místy a centrální databází;
- manažerský intranetový systém pro usnadnění plánování, komunikace a funkcí související s vedením kanceláře v rámci správy příjmů;

- webový portál, jehož prostřednictvím mohou zákazníci elektronicky přistupovat k celé řadě služeb a jež bude doplňovat model front-office a back-office; a
- integrované řízení elektronických dokumentů a archivační systém.

6.34 Systém musí být řízen obchodní jednotkou ICT, která by měla být zastoupena na nejvyšší úrovni vedení - v souladu se strategickou důležitostí ICT pro úspěch nové sjednocené agentury pro výběr příjmů.

6.35 Jako dočasné opatření - během přechodu na integrovaný systém - musí dojít k migraci existujících databázových systémů výběru ČSSA a zdravotních pojišťoven do spojené správy příjmů. Rozsah nové správy příjmů musí být formulován a odsouhlasen, musejí být definovány výstupy a přidělené zdroje před zahájením vývoje návrhu a funkčnosti systémů. Rozsah musí přesně uvádět, které služby budou do nového systému zahrnuty, kdo bude hostovat a spravovat systém a které agentury budou systém používat.

S. NAČASOVÁNÍ A POSTUP

6.36 Institucionální reforma, jako vytvoření jediné příjmové agentury pro výběr všech daní a příspěvků na sociální zabezpečení je vícefázový proces. Určení vhodného postupu integrace příjmových funkcí daňové správy, ČSSA a zdravotních pojišťoven je velice důležité. Motivy a strategie musejí být provázané; proces implementace musí být také pečlivě naplánován a je-li třeba, budou provedeny i úpravy.

6.37 Na základě projednání s různými zainteresovanými stranami v České republice doporučujeme, aby integrace příjmových funkcí a vytvoření nové správy příjmů byla provedena buď po nebo souběžně s modernizací současné daňové správy. Tabulka 6.1 ukazuje doporučený postup s přibližnými daty, která pomůže strukturovat integrační proces v logických krocích:

Tabulka 6.1: Načasování a postup integrace

Q3 - 2008	Dosažení politické shody o integraci příjmové funkce daní, cel a sociálního pojištění a úroveň a intenzita integrace. Vytvoření klíčových ukazatelů úspěchu.
Q3 - 2008	Vytvoření správní rady vedené ministrem financí a s členy správní rady tvořené ministrem sociálních věcí a ministrem zdravotnictví, kteří budou na integraci dohlížet.
Q3 - 2008	Vytvoření vhodné řídicí struktury pro řízení, koordinaci a dohled nad procesem modernizace a integrace. Ustanovení přechodného týmu a Modernizační a strategické rozvojové jednotky (MSDU). Ustanovení silně motivovaného šéfa MSDU a týmu řízení projektu.
Q3 - 2008	Provedení analýzy nedostatků legislativy, procedur, forem, infrastruktury, IT, vybavení a behaviorálních nedostatků.
Q4 - 2008	Zhodnocení a vypracování návrhů na nový právní rámec, modernizační program a institucionální uspořádání nové správy příjmů.
Q4 - 2008	Provedení hodnocení potřeb školení, TA a investic.
Q1 – 2009	Vypracování organizační struktury, systému řízení a strategie lidských zdrojů. Vypracování podrobného plánu implementace, vytvoření plánu obsazení, finančních požadavků a zdrojů financování.
Q1 – 2009	Přidělení zdrojů na modernizaci a integrační projekt.
Q1 – 2009	Revidování daňové legislativy a legislativy sociálního pojištění a harmonizace daňové základny.
Q1 - 2009	Vypracování modelů obchodních procesů a architektury agentury.
Q1- 2009 až Q4 - 2009	Migrace rozpočtových funkcí ze správy příjmu na finanční ředitelství a na samostatnou finanční správu nesouvisející s funkcemi příjmu. Naplánování a migrace fyzické infrastruktury.
Q1- 2009 až Q4 - 2012	Vývoj obchodních systémů a IT infrastruktury, včetně správy dat a archivačních systémů.
Q1- 2010 až Q4 - 2012	Fázovaná migrace funkcí – (i) integrovaný audit a inspekce; (ii) integrovaná registrace; (iii) integrované podávání příznání a zúčtování plateb; a (iv) běžné řízení rizika.
Q1- 2010 až Q4 - 2011	Vytvoření jednotky pro přeobsazení zaměstnanců. Provedení fázovaného přeobsazení zaměstnanců, nábory zaměstnanců a uchování zaměstnanců.

7. RIZIKA A VÝZVY

7.1 Systémy sociálního pojištění, zdravotního pojištění a daňové systémy jsou pro českou vládu strategicky důležité systémy. Nesmějí selhat. Integrovaní klíčových součástí, například registrace klientů, výběr příjmů a audit, představuje výrazný zásah do současného systému zdravotního a sociálního pojištění a existují i významná rizika. Existují endogenní a exogenní rizikové faktory.

7.2 Daňová správa a agentury sociálního pojištění mají odlišné požadavky na řízení dat. Interně existuje možnost, že může během přechodu systémů řízení dat dojít ke ztrátě institucionálních informací ve správě sociálního zabezpečení a ve zdravotních pojišťovnách. Rovněž existuje určitá nejistota ohledně budoucích zdrojů, které je možné použít pro důležité existující reformní projekty (centralizace databáze ČSSA), které budou podporovat integrační strategii - s tím, že mohou vzniknout prodlevy, které se mohou protáhnout až do integračního projektu výběru příjmů. ČSSA má za úkol převzít veškeré zpracování nemocenských a mateřských dávek od zaměstnavatelů. To bude pro ČSSA představovat v letech 2008 a 2009 další nároky na zdroje.

7.3 Bude nutné stanovit jasnou hraniční čáru rolí a zodpovědností jednotlivých organizací. Například, nová správa příjmů ponese úplnou zodpovědnost za sběr, audit a vyšetřování, posílení výběru a identifikaci neplatičů. Podobně bude určena zodpovědnost za registraci daňových poplatníků a plátců. Správy sociálního zabezpečení ponесou exkluzivní zodpovědnost za určení služeb, dávek a jejich poskytnutí. Byly by také zodpovědné za integraci informací o výběru přijaté od daňové správy a za vedení celoživotní databáze plátců pro budoucí určení dávek. Legislativa musí předepisovat režimy posouzení, výběru, penále a odvolání s konečným cílem bezproblémové správy ze strany zaměstnanců vyškolených ve všech aspektech nové role správy příjmů.

7.4 Možná bude užitečné zdůraznit, že nová správa příjmů nepředpokládá činnosti vykonávané zdravotními pojišťovnami a správy sociálního zabezpečení. Celá tato integrace tak nemůže být chápána jako převzetí jedné organizace jinou nebo jako integrace, jejímž výsledkem je jeden úřad, ale jako integraci funkcí výběru a kontroly prováděných těmito organizacemi.

7.5 Daňové úřady obvykle chápou daňové poplatníky jako zaměstnavatele, především v zemích, kde podání daňového přiznání jednotlivci není běžné. V takovém případě hrozí riziko, že daňové úřady mohou mít menší zájem na vymáhání informací o jednotlivých zaměstnancích, jejichž jménem jsou sociální příspěvky hrazeny. Navíc, zdravotní pojištění, příspěvek na nezaměstnanost a důchodové pojištění mají jiné informační potřeby, kterým je potřeba správně porozumět.

7.6 Přísnost datových požadavků není možné snížit. Není-li integrace pečlivě naplánována, mohou správy sociálního zabezpečení skončit po integraci s menším objemem informací než předtím. Této situace je možné se vyvarovat tehdy, pokud jsou informační potřeby všech uživatelů integrované do informací, které musejí zaměstnavatelé poskytovat daňovým úřadům a vymáhány. Zapojení zaměstnanců ČSSA a zdravotních pojišťoven, kteří jsou seznámeni s informačními potřebami institucemi

sociálního zabezpečení, by pomohlo při zajištění toho, že navrhovaná integrace nevede ke ztrátě důležitých informací. Ke zmírnění těchto ztrát bychom doporučovali ČSSA naplánovat provozování paralelního systému transakcí výběru a zpracování dokumentů až do takového bodu, kdy obdrží veškeré výběrní informace od spojené příjmové agentury ke své spokojenosti a v tomto bodě dojde k úplnému převodu výběrní funkce.

7.7 Vývoj nového ICT systému, který by porozuměl všem druhům příjmů (osobní daně, firemní daně, DPH, sociální pojištění, zdravotní pojištění), bude velice složitý - možná nadměrně složitý. Může nastat i institucionální odpor - především na úrovni středního managementu⁸- výsledkem může být prodlení nebo dokonce narušení integrace. Nový systém bude vyžadovat legislativní podklad. To bude pravděpodobně zahrnovat novou legislativu a změny existující legislativy o veřejné správě, správě sociálního a zdravotního pojištění.

7.8 Mimo institucionálních změn se může změnit i existující politická vůle realizovat integrační strategii, protože je v parlamentu založená na oboustranně partyzánské podpoře. Nakonec, Česká republika převezme předsednictví EU v roce 2009. To by mohlo odvrátit politický a institucionální zájem a zdroje až na období dalšího roku.

7.9 Proto bude úspěšná integrace potřebovat širokou podporu celé vlády, nikoliv pouze ministerstva financí, sociálních věcí a zdravotnictví. Je důležité, aby byli do legislativních a procedurálních úkolů zapojeni nejen experti ze všech tří ministerstev, ale také zástupci z dalších státních úřadů. Ministři zapojených ministerstev a senior management daňové správy a sociálních institucí se budou muset pravidelně během přípravy a implementace scházet. Správní rada sloučené správy příjmů, kterou budou tvořit tři uvedení ministři, je dobrým mechanismem k dosažení této koordinace a další angažovanosti. Tak bude zajištěn trvalý konzultační proces pro jakékoliv otázky, které mohou vyžadovat pozornost vlády.

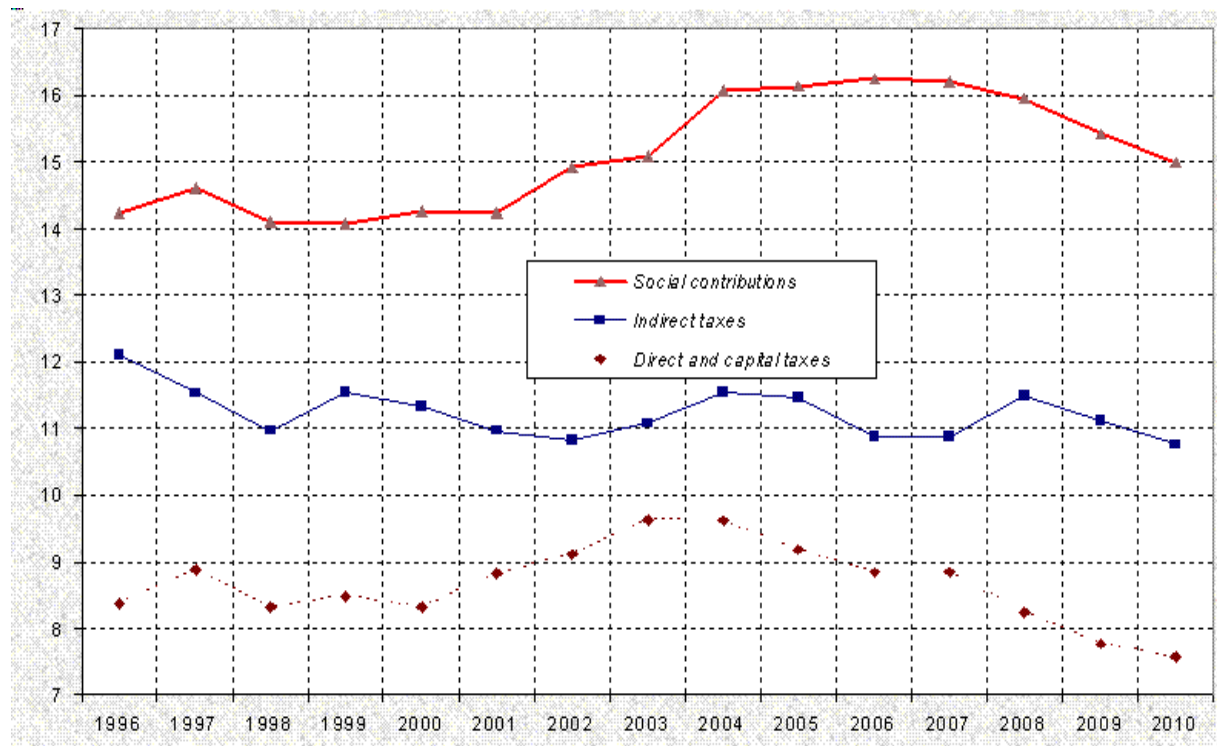
7.10 Pro integraci je interní komunikace a výměna dat kritická. Všechny skupiny zaměstnanců se musejí vzájemně respektovat a chápat potřebu spolupráce. Je nezbytně důležité, aby byli vedoucí zvoleni podle manažerských, technických zkušeností a zkušeností s řízením změn a aby byla zachována neutralita pro vyvážení zájmů integračních jednotek. Integrace nesmí být vnímána jako převzetí jedné organizace jinou, ale jako syntéza nové a modernější agentury.

7.11 Robustní tým vedení projektu se zkušenými a znalými zaměstnanci je důležitý pro úspěch přenosu výběru sociálního pojištění do nové správy příjmů. Tým vedení projektu musí být zodpovědný za přípravu strategického plánu a plánu implementace projektu a za monitorování implementace různých kroků realizovaných dotýčnými jednotkami. Důležitou ingrediencí pro úspěch integrace bude účinné řízení změn, včetně informování zainteresovaných stran o výsledcích a brzkých úspěších, provádění hromadného vzdělávání a mediální kampaně za účelem informování lidí o prováděných krocích a očekáváních.

⁸Integrace nejvíce dopadne na střední management.

PŘÍLOHY

Příloha 1: Daně a sociální pojištění v České republice
(% HDP)



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

		2001	2002	2003	2004	2005	2006 prel.	2007 předpoklad	2008 předpoklad	2009 vyhlídka
Obecné státní příjmy ¹⁾	<i>miliardy Kč</i>	911,4	974,4	1049,4	1187,7	1234,8	1314,7	1405,4	1508,6	1565,3
	<i>předchozí rok = 100</i>	155,5	106,9	107,7	113,2	104	106,5	155,5	107,3	103,8
	<i>% HDP</i>	38,7	39,5	40,7	42,2	41,3	40,7	39,8	39,5	38,1
Daně a sociální pojištění	<i>mld. Kč</i>	800,5	858,7	922,6	1048,6	1098,6	1162	1267,8	1363,2	1410
	<i>předch. rok= 100</i>	157,5	107,3	107,4	113,7	104,8	105,8	109,1	107,5	103,4
	<i>% HDP</i>	34	34,8	35,8	37,3	36,8	36	35,9	35,7	34,3
	<i>% celkové příjmy</i>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Daň z příjmu fyzických osob	<i>mld. Kč</i>	106,2	114,9	125,5	135	136,4	136,6	150,3	141,6	151,8
	<i>předch. rok= 100</i>	106,5	108,2	109,3	107,6	101	100,2	110	94,2	107,2
	<i>% HDP</i>	4,5	4,7	4,9	4,8	4,6	4,2	4,3	3,7	3,7
	<i>% celkové příjmy</i>	13,3	13,4	13,6	12,9	12,4	11,8	11,9	10,4	10,8
Daň z příjmu právnických osob	<i>mld. Kč</i>	96,3	105,7	117,8	131,7	133,5	144,4	157,1	168,3	162,3
	<i>předch. rok= 100</i>	126,4	109,8	111,4	111,9	101,3	108,2	108,8	107,1	96,4
	<i>% HDP</i>	4,1	4,3	4,6	4,7	4,5	4,5	4,5	4,4	3,9
	<i>% celkové příjmy</i>	12,0	12,3	12,8	12,6	12,2	12,4	12,4	12,3	11,5
Sociální příspěvky ²⁾	<i>mld. Kč</i>	335	367,4	388,9	452,8	482,1	524,8	572	609,2	633,6
	<i>předch. rok= 100</i>	107,4	109,7	105,8		106,5	108,9	109	106,5	104
	<i>% HDP</i>	14,2	14,9	15,1	16,1	16,1	16,2	16,2	15,9	15,4
	<i>% celkové příjmy</i>	41,8	42,8	42,2	43,2	43,9	45,2	45,1	44,7	44,9
Daň z přidané hodnoty	<i>mld. Kč</i>	149,3	155,1	164,3	202,1	210,6	208,8	229,6	271,5	287,2
	<i>předch. rok= 100</i>	155,5	103,9	105,9	123	104,5	99,2	109,9	118,2	105,8
	<i>% HDP</i>	6,3	6,3	6,4	7,2	7	6,5	6,5	7,1	7
	<i>% celkové příjmy</i>	18,7	18,1	17,8	19,3	19,2	18,0	18,1	19,9	20,4
Spotřební daň	<i>mld. Kč</i>	76,8	79,5	87,5	99,2	110,5	119,9	129,4	142,6	144,2
	<i>předch. rok= 100</i>	157,5	103,6	110	113,4	111,4	108,5	107,9	110,2	101,1
	<i>% HDP</i>	3,3	3,2	3,4	3,5	3,7	3,7	3,7	3,7	3,5
	<i>% celkové příjmy</i>	9,6	9,3	9,5	9,5	10,1	10,3	10,2	10,5	10,2
Ostatní daně ³⁾	<i>mld. Kč</i>	36,9	36	38,6	27,7	25,5	27,4	29,4	30	30,9
	<i>předch. rok= 100</i>	89,4	97,4	107,3	71,8	91,9	107,5	107,4	101,8	103,1
	<i>% HDP</i>	1,6	1,5	1,5	1	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
	<i>% celkové příjmy</i>	4,6	4,2	4,2	2,6	2,3	2,4	2,3	2,2	2,2

- 1) Obecné státní příjmy jsou konsolidované. Konsolidace zahrnuje eliminaci veškerých oboustranných úroků, běžných a kapitálových převodů v rámci jednoho dílčího sektoru a mezi jednotlivými obecnými státními sektory.
- 2) Povinné a dobrovolné platby zaměstnavatelů (ve prospěch zaměstnanců), zaměstnanců, OSVČ a sociální pojištění

nezaměstnaných do fondů sociálního pojištění a pojišťovnam.

- 3) Tato položka zahrnuje daně z provozování loterií, dovozní clo, daně z finančních a kapitálových transakcí, kapitálové daně a další zdanění produkce.

Zdroj: Ministerstvo financí, makroekonomická předpověď 2007

REFERENCE

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

Annual Report 2005: Annual Review and Financial Report, Evropská banka pro obnovu a rozvoj.

Annual Report of the Czech Tax Administration, 2006, Ústřední finanční a daňové ředitelství, Praha, 2007.

Czech Republic, International Development Cooperation of the Czech Republic, Institute of International Relations, 2006.

Draft Intended Subject Matter of Act on the Merger of Finance and Customs Administration of the Czech Republic, Ministerstvo financí, únor 2008.

How Does Taxation Affect the Quality of Governance, Mick Moore, IDS Working Paper 280, Institute of Development Studies, 2007.

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

Paying Taxes, The Global Picture, 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, Tax Policy and Administration Thematic Group, Světová banka, srpen 2004.

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

Tax Administration and E-government: The Case of the Czech Republic, Jiri Pribil, Jan Pavel, Leos Vitek, Grantová agentura České Republiky.

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