



WORLD BANK

ČESKÁ REPUBLIKA

***Implementace moderního,
jednotného inkasního
místa (JIM):
Zhodnocení studie proveditelnosti***

TÝM:

Jean-Paul Bodin

Eimar Coleman

Claus Johannessen

Munawer Khwaja (vedoucí týmu)

Jana Kunicova

Praha, Česká republika

13. – 19. září 2011

Ve zkratce: Plán postupu

1. Úvod
2. Aktuální přístup k implementaci JIM
3. Hlavní problémy studie proveditelnosti a rizika
4. Doporučení



Úvod: Vize pro JIM

- Vize: *zřídit moderní, integrovaný inkasní úřad, který by byl na stejné úrovni jako podobné úřady v zemích OECD / EU, vedl ke zvýšení příjmů a stimuloval dobrovolné plnění předpisů*
- Klíčové cíle pro vytvoření JIM:
 - **Zlepšení hospodárnosti** >> snížení veřejných výdajů
 - **Zvýšení efektivity** >> výhodnější postavení pro zlepšení plnění předpisů a boje proti podvodnému jednání
 - **Snížení břemene spojeného s plněním předpisů** >> zjednodušení postupů a eliminace několika různých podání pro občany



WORLD BANK

ČESKÁ REPUBLIKA

Ponaučení z mezinárodní praxe

- Integrace berní správy představuje silnou hybnou sílu pro **modernizaci daňové správy**
- Řádná modernizace a integrace berní správy vede k **vysoké návratnosti** z hlediska finančních, společenských a hospodářských přínosů pro rozpočet a společnost – při IRR ve výši **300 % až 600 %**
- Integrace bez modernizace daňové správy či provedení modernizace až po integraci představuje obrovskou **promarněnou příležitost pro celou ekonomiku**
- Modernizace a integrace **by neměly být rychlé či nečisté** – to by mohlo vést k negativním výsledkům.
- **Řádné uspořádání a načasování** jsou klíčové.



WORLD BANK
ČESKÁ REPUBLIKA

Pokrok dosažený v ČR z hlediska vize a cílů (1)



- Od prvního představení koncepce integrované berní správy byly přijaty **významné kroky**
 - **Vytvoření vize a strategie** ve spolupráci se Světovou bankou
 - Vláda **vizi a strategii přijala** jako celek
 - Byl vytvořen silný **poradenský mechanismus**
 - Projektová rada
 - Řídící výbor
 - Tematické pracovní skupiny
 - Konzultace se zainteresovanými subjekty ze soukromého sektoru



Pokrok dosažený v ČR z hlediska vize a cílů (2)

- Implementace JIM byla **původně** navržena **v rámci dvou fází**:
 - První fáze se měla soustředit na fúzi základních berních funkcí daňové a celní správy
 - Druhá fáze se měla soustředit na integraci výběru příspěvků na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění - vyžaduje sjednocení berních procesů
- Rozhodnutí o **provedení studie proveditelnosti** ve věci implementace JIM



Nedávný vývoj

- Úřady podílející se na integraci **přijaly myšlenku JIM a spolupracují** za účelem úspěšné realizace
- Dané úřady stále mají **významné obavy** týkající se schopnosti daňové správy převzít jejich inkasní funkce, avšak mají zájem spolupracovat
- **Pořadí** jednotlivých fází bylo **obráceno** (není to problém, pokud dojde k modernizaci daňové správy)



Jak do toho zapadá studie proveditelnosti

- ***Původní účel*** a rozsah studie proveditelnosti ***zahrnovaly všechny aspekty transformace***
- Rozsah byl ***zúžen na převod inkasních funkcí na daňovou správu***
- I přes toto opatření představuje SP ***důležitý krok vpřed***
 - Jedná se o ***signál***, že vláda má stále zájem o implementaci JIM
 - Poskytuje příležitost zainteresovaným subjektům ***vyjasnit*** si své obavy a projednat problémy související s implementací
- Avšak v souvislosti s aktuálním přístupem zúžení rozsahu reformy existuje ***celá řada potenciálních rizik***



1. Úvod
- 2. Aktuální přístup k implementaci JIM**
 - Legislativní agenda**
 - Modernizace daňové správy**
3. Hlavní problémové studie proveditelnosti a rizika
4. Doporučení



Legislativní agenda (1)

- Návrh zákona o finanční správě:

Reforma byla zahájena zákonem č. 199/2010 (změna zákona o daních z příjmů a změna některých dalších zákonů – účinnost od 1. ledna 2011), který zavádí **funkci ústředí**

Nový zákon:

- Vytváří finanční správu s jednotnou **strukturou centrálně řízenou ze strany GFŘ**, které podléhá MF a slouží jako **jednotný účetní subjekt**
- **Generální ředitel**: jmenován a odvoláván ze strany vlády
- **Mandáty 14 krajských finančních úřadů a 199 místních poboček** (možnost snížit časem 199 poboček na základě vyhlášky MF)
- **Zavádí ÚVDP**: pro velké daňové subjekty (obrat nad 2 mld. CZK; rovněž pro banky, pojišťovny, atd.)
- Stanovuje, že tato restrukturalizovaná finanční správa bude připravena **převzít výběr sociálního a zdravotního pojištění k 1. lednu 2013**



Legislativní agenda (2)

- Návrh zákona upravuje v souvislosti se zavedením JIM legislativu v oblasti daní a sociálního pojištění:
 - Zjednodušuje komunikaci mezi daňovými poplatníky/pojištěnci a státními úřady (Finanční správa, ČSSZ, zdravotní pojišťovny) **vytvořením jednoho kontaktního místa v rámci JIM**
 - Upravuje **společnou procesní legislativu**, která bude řídit výběr daní a pojistného
 - Nařizuje, že **všechna podání budou prováděna na společném formuláři a všechny úhrady budou realizovány prostřednictvím jedné platby ve prospěch společného osobního daňového účtu**
 - **Harmonizuje daň z příjmů a odvody na sociální / zdravotní pojištění** (základy, terminologii, procesní pravidla)
 - **Sjednokuje daňové sazby a pojistné**
 - Zavádí **závazný elektronický formulář pro určité druhy přiznání**
 - Očekávaná platnost – od 1. ledna 2013



Organizace daňové správy: aktuální situace a plánované změny

- ***Leden 2011***: vytvoření Generálního finančního ředitelství (GFŘ)
- ***Leden 2012***: zavedení Úřadu pro velké daňové poplatníky (ÚVDP)
- ***Leden 2013***: vytvoření 14 krajských daňových úřadů a sítě 199 místních poboček
- ***Leden 2013/14***: převod inkasa příspěvků na sociální zabezpečení a vytvoření JIM



WORLD BANK

ČESKÁ REPUBLIKA

Obchodní procesy a IT

- **Návrh IT systému neeliminuje** rozdíly v rámci architektury, struktury databáze, způsobů integrace údajů a sdílení mezi GFŘ, ČSSZ a VZP ČR
- **Analýza stávajících IT systémů** odhaluje několik slabých míst – **slabá podpora vztahů se zákazníky, slabé využití datového skladu a slabý centralizovaný přístup k údajům**)
- **Daňová správa je nejslabší institucí** z pohledu IT – a to v důsledku svých fragmentovaných systémů
- **IT systém pro JIM je navrhován jako heterogenní systém** vybudovaný okolo nového centralizovaného systému podporujícího inkaso daní z příjmů a sociálních odvodů; bude **používat stávající systémy pro ostatní daně (DPH)**
- **Údaje v rámci nového systému budou vycházet z jednotlivých záznamů, přičemž se očekává, že v roce 2012** řízení dat zjednoduší nový centrální registr
- **Analýza obchodních procesů** se omezuje na registraci, inkaso, výměry, audit a řízení pohledávek pro daně z příjmů FO a sociální odvody



Strategie v oblasti lidských zdrojů

- Návrh zákona o finanční správě **neřeší otázky** v oblasti lidských zdrojů.
- Vzhledem k tomu, že se v dohledné budoucnosti neplánuje **snížení počtu místních jednotek**, nepředpokládá legislativa žádné snížení pracovní síly.
- Důraz je kladen na **počet zaměstnanců, kteří budou teoreticky převedeni z úřadů sociálních a zdravotního pojištění**.
- **Legislativa vůbec nezmiňuje, jakým způsobem** proběhne **integrace zaměstnanců** z ostatních institucí do daňové správy.



WORLD BANK
IN THE RUSSIAN FEDERATION

1. Úvod
2. Aktuální přístup k implementaci JIM
- 3. Hlavní problémy studie proveditelnosti a rizika**
4. Doporučení



Předběžné poznámky ke studii proveditelnosti:

Pozitiva

- Kontinuita: studie signalizuje zájem vlády pokračovat v integraci berních úřadů
- Dialog: studie poskytla příležitost pro zlepšení jednání mezi zainteresovanými subjekty
- Hloubka: studie byla realizována odborným způsobem, přičemž vyjasnila řadu technických otázek, které nebyly zainteresovaným subjektům dosud specifikovány.



Obavy o SP (1): Rozsah

- **Zadání SP je mimořádně úzké** a není v souladu se strategickou vizí
- V důsledku toho se studie soustředila především na převod výběru příspěvků sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění na **stávající** daňovou správu.
- Analýzy procesů jsou **statické** – soustředí se pouze na přesun registračních a inkasních funkcí na JIM. Neberou v úvahu modernizaci procesů. Bylo by vhodné, aby došlo ke srovnání stávající situace s konečným cílem prostřednictvím **dynamické** analýzy.
- **Modernizace** daňové správy není v rámci studie brána v úvahu; to zahrnuje následující klíčové součásti:
 - Změny organizační struktury daňové správy
 - Významné změny IT systému
- Protože studie nebere v úvahu tyto klíčové součásti, její **závěry neposkytují silnou základnu pro implementaci** moderního berního úřadu, který je v ČR skutečnou nutností.



- Konceptualizace *registrace*.
 - JIM by mělo **registrovat pouze ty subjekty, od kterých vybírá peníze** – daňové poplatníky a pojištěnce z hlediska sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění.
 - ***Registr JIM by neměl být zatěžován registracemi, které nejsou relevantní pro jeho základní berní funkci*** (děti a osoby bez zdanitelného příjmu – téměř 50 % populace – tj. osoby, které neplatí daně a jejichž příspěvky hradí stát).
 - ČSSZ a ZP budou muset vést registry týkající se výplaty příspěvků.



Obavy o SP (3): ICT

- Role IT v rámci moderní berní správy je **podceněna** (např. není brán v úvahu potenciál virtuální kanceláře a role externích poskytovatelů)
- Vzhledem k tomu, že **ani Model poskytování služeb ani Model obchodních procesů není v rámci SP řádně definován**, kapitola ICT neobsahuje vhodný popis toho, jak bude ICT systém fungovat
- **Řízení dokumentů, datový sklad a uchovávání údajů** – tyto oblasti je nezbytné dále prozkoumat, neboť JIM a ČSSZ / ZP mají odlišné požadavky na přístup k údajům / uchování údajů
- **Migrace dat do JIM** z výchozích/starších systémů v rámci ČSSZ a ZP musí být specifikována (zdroje dat, volba dat, odpovědnost za validaci dat, technologie pro konsolidaci dat, synchronizace s registrem Ministerstva vnitra)
- **Provozování paralelních systémů v rámci dlouhého přechodného období zvýší náklady a zpozdí úspory**



Obavy o SP (4): Náklady a přínosy reformy JIM

- Odhadované úspory nákladů a přínosy z vytvoření JIM odrážejí zadání a proto je k dispozici pouze **statický obrázek**
- Vzhledem k tomu, že v rámci SP neexistuje žádný plán pro modernizaci daňové správy, ekonomický model **nebere v úvahu její potenciální dopad** na administrativní náklady / náklady daňových poplatníků v oblasti plnění předpisů a lepší plnění daňových povinností.
- Potenciální dopad ze skutečné modernizace by bral v úvahu následující:
 - Vytvoření úřadu pro velké daňové poplatníky
 - Snížení počtu úřadů
 - Dopad nového IT systému
 - Agresivnější přístup při podpoře elektronických podání a úhradu
 - Snížení počtu zaměstnanců v rámci stávajících úřadů, a to včetně daňové správy, atd.
- Ekonomický model se soustředí pouze na administrativní a provozní náklady, bez **pokusu o odhad nákladů na plnění příslušných předpisů**
- **K úsporám nákladů na plnění předpisů by došlo, pokud by JIM byl moderní správou.** Toto je politický argument na podporu JIM od samého počátku a zkušenosti ukazují, že náklady na plnění předpisů jsou obzvláště vysoké v rámci reformy integrace a modernizace berních činností.



Implementace JIM – Otázky a rizika k řešení: Organizační otázky (1)

- Ačkoliv aktuální plány na zlepšení organizace daňové správy mají několik pozitivních rysů, je nezbytné zabývat se dalšími otázkami, aby bylo zajištěno, že struktura budoucího JIM je v souladu se správnou praxí
- **Po zavedení JIM je nezbytné zvážit formální, udržitelný koordinační proces**, aby bylo zajištěno, že konkrétní potřeby všech zainteresovaných subjektů jsou efektivně brány v úvahu
- Je nezbytný **prozíravější přístup pro zredukování a konsolidaci sítě místních lokálních poboček**, které budou podřízeny 14 krajským úřadům JIM



WORLD BANK
IN THE RUSSIAN FEDERATION

Implementace JIM – Otázky a rizika k řešení:

Organizační otázky (2)

- Je nezbytné přijmout efektivnější a účelnější přístup při **návrhu struktury ÚVDP**, včetně centralizace hlavních funkcí a specializace zaměstnanců dle jednotlivých sektorů
- V delším horizontu bude rovněž nezbytné zvážit **zavedení moderního úřadu pro vyšetřování daňových podvodů**, který by zahrnoval vysoce kvalifikované daňové auditory JIM
- **Převod výběru spotřebních daní na JIM** bude logickým krokem modernizace daňové správy, avšak toto by mělo podléhat významným zlepšením efektivity a účelnosti aktuálního systému spotřební daně a její správy



Implementace JIM – Otázky a rizika k řešení: Klíčové složky modernizace (1)

- **Úplné využití** integrovaných IT systémů – zajištění jednoduchosti přístupu k informacím pro daňové úřady i daňové poplatníky / pojišťence.
- **Úplné samostatné vyhotovování přiznání** - při rozsáhlém využití řízení rizika, včetně využití informací třetích stran – není potřeba prověřovat každé daňové přiznání.
- **Vytvoření strategií a programů na podporu dobrovolného plnění předpisů, a to včetně:**
 - Efektivní služby daňovým poplatníkům a jejich vzdělávání
 - Výměry a audit na základě řízení rizika
- Zkoumání **možností specializace** za účelem účinnosti a lepších služeb (úřad pro vyšetřování daňových podvodů, telefonní centra, atd.)
- **Důraz inkasního úřadu na jeho primární role u všech daní** (včetně spotřebních) a převod neberních funkcí na jiné úřady



1. Úvod
2. Aktuální přístup k implementaci JIM
3. Hlavní problémové studie proveditelnosti a rizika
- 4. Doporučení**



Doporučení: Strategický pohled a závazek

- Urgentní potřeba zdůraznit závazek s ohledem na **strategickou vizi pro vytvoření moderního jednotného berního úřadu v České republice, a to včetně role JIM**
- **Integrace inkasa příspěvků na sociální zabezpečení / zdravotní pojištění bez modernizace daňové správy představuje riziko neúspěchu**
- Jakmile dojde ke zdůraznění vize JIM, **zajistit, že existuje silný politický závazek a konsensus na podporu implementace**, což vyžaduje zajištění dostatečných rozpočtových zdrojů na podporu modernizace stávající daňové správy



WORLD BANK
IN THE RUSSIAN FEDERATION

Doporučení: Modernizace inkasní funkce

- Je nezbytné vytvořit komplexní **strategii pro modernizaci** daňové správy, aby bylo zajištěno, že budoucí JIM přinese očekávané výsledky.
- **Legislativní základ pro novou organizaci nebude dostatečný** pro zajištění úspěchu.
- **Strategie by měla být založena na úplném zhodnocení obchodních procesů** v širším měřítku než SP, přičemž by měla zavádět takové koncepce jako **samostatné provádění výměrů, auditů založené na riziku nebo segmentace daňových poplatníků**



WORLD BANK
IN THE RUSSIAN FEDERATION

Doporučení : Organizační struktura (1)

- Vytvořit **Poradní radu**, které bude předsedat představitel Ministerstva financí a která bude zahrnovat ministra práce a sociálních věcí / ministra zdravotnictví a ředitele příslušných úřadů
- **Posílit strukturu ÚVDP** – v souladu se správnou praxí
- **Vytvořit plán pro postupný (krátkodobý, střednědobý a dlouhodobý) přístup k uzavření velkého počtu malých místních poboček** – jako přirozený další krok modernizace



Doporučení : Organizační struktura (2)

- V dlouhodobém horizontu se připravit na vytvoření **moderního úřadu pro vyšetřování daňových podvodů** v rámci JIM, který by zahrnoval vysoce kvalifikované daňové auditory a několik specialistů na trestní postupy
- Věnovat zvláštní pozornost **zjednodušení aktuálního systému spotřebních daní** a zlepšení jeho efektivity / efektivity **před plánovaným převodem** odpovědnosti na JIM



Doporučení: IT

- Provést **hloubkové zhodnocení IT požadavků moderní berní správy** jako východiska pro **IT strategii** založené na centralizovaném přístupu ke všem údajům.
- Systém bude muset poskytovat **podpůrné služby daňovým poplatníkům / pojištěncům** a podporovat **klíčové funkce JIM**. Rovněž musí poskytovat pevnou základnu pro **plánování provozních činností / politik a vytváření strategie pro plnění předpisů či hodnocení rizika**.
- **Investice do IT se musí zvýšit**. SP aktuálně odhaduje náklady na IT v rámci JIM ve výši cca 5 %. Pokud by byly tyto náklady zdvojnásobeny na úroveň 10 %, Česká republika by se dostala na spodní hranici moderních berních správ.



Doporučení: Vznik HR strategie, která by řešila všechny aspekty vytvoření JIM

Převod z ČSSZ, VZP a SZP na JIM

- **Politiky** pro řešení převodu velkého počtu zaměstnanců na JIM budou představovat hlavní výzvu.
- Jsou nezbytné **plány** na řešení rozdílů ve mzdách, struktuře mezd a pracovních podmínkách.
- Procesy pro zajištění toho, že budou převedeny **správné kompetence** a nutnost zvážit stimulaci pro jejich uchování v rámci JIM.

Převod zaměstnanců *uvnitř* stávající daňové organizace na novou strukturu 14+1

- Včetně **stimulů pro to, aby se na pozice v rámci specializovaných funkcí** (např. ÚVDP – specializovaná jednotka) **hlásily kvalifikované osoby.**
- **Politiky školení** s ohledem na nové IT systémy



Doporučení: Proces převodu

- **Směrný plán** pro převod musí být představen s dostatečným předstihem (na základě dalších doporučení).
- Je nezbytné **projednat** příslušné záležitosti s pracovními odbory / svazy zaměstnavatelů a jinými zainteresovanými subjekty.
- **Komunikační strategie** – aby si byla široká veřejnost vědoma změn (koho oslovit s dotazem, atd.)





WORLD BANK

ČESKÁ REPUBLIKA

**Děkujeme Vám za Vaši
pozornost!**

... s potěšením zodpovíme jakékoliv
vaše dotazy ...