

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

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.

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



- 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)



- 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



- 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



Plán postupu



- 1. Úyod
- 2. Aktuální přístup k implementaci JIM
 - Legislativní agenda
 - Modernizace daňové správy
- 3. Hlavní problémy studie proveditelnosti a rizika
- 4. Doportičení

Legislativní agenda (1)



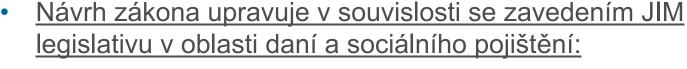
Reforma byla zahájena zákonem č. 199/2010 (změna zákona o daních z příjmů a změna některých dalších zákonů – účinnost od 1. ledna 2011), který zavádí **funkci ústředí**

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)



- 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)
- Sjednocuje 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



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.

Plán postupu



- 1. Úyod
- 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
- <u>Dialog</u>: 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.

Obavy o SP (2): Procesy



- 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



- 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

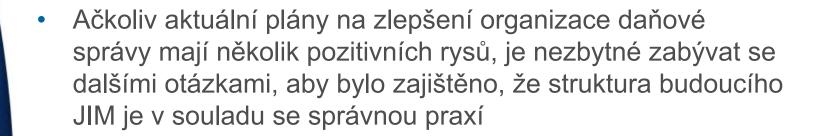


Obavy o SP (4): Náklady a přínosy reformy JIM

- 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)



- 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



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





- Úplné využití integrovaných IT systémů zajištění jednoduchosti přístupu k informacím pro daňové úřady i daňové poplatníky / pojištěnce.
- 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



Plán postupu



- 1. Úyod
- 2. Aktuální přístup k implementaci JIM
- 3. Hlavní problémy studie proveditelnosti a rizika

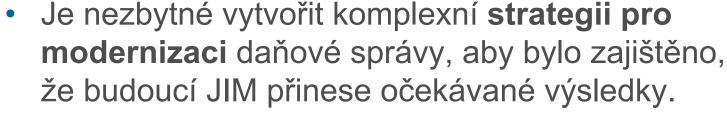
4. Doporučení

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



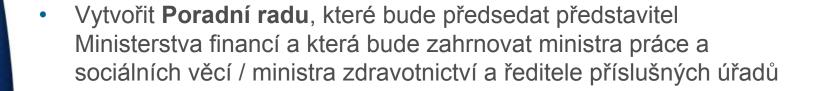
Doporučení: Modernizace inkasní funkce



- 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, audity založené na riziku nebo segmentace daňových poplatníků



Doporučení: Organizační struktura (1)



- 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 efektivnosti / efektivitě před plánovaným převodem odpovědnosti na JIM

Doporučení: IT



- 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.)



Děkujeme Vám za Vaši pozornost!

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