

1. Úvod

Reforma kontrolních a dohledových procesů v resortu MF bezprostředně navazuje na Koncepti vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů (JIM), která byla schválena 1. prosince 2009 poradou vedení Ministerstva financí a byla rovněž předložena Radě Projektu JIM. Vzhledem k tomu, že Projekt JIM řeší pouze problematiku fiskálních kompetencí, jejichž výkon přejde na budoucí soustavu orgánů JIM, a nezabývá se nefiskálními kompetencemi současné daňové správy, celní správy a MF, musí být institucionální řešení uvedených kompetencí předmětem paralelní reformy. V rámci této reformy by mělo být předloženo komplexní řešení výkonu všech kompetencí, které nebudou integrovány do JIM, protože pokračování a vlastní realizace Projektu JIM je na této reformě přímo závislé. Současně musí být v rámci reformy řešena též problematika modernizace celní správy do podoby moderní kontrolní a dohledové instituce, neboť Projekt JIM již ve své současné podobě nepředpokládá institucionální integraci celní a daňové správy.

Práce na reformě kontrolních a dohledových procesů již byly formálně zahájeny. Poradou vedení MF byla schválena Žádost o dotaci z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost pro výzvu č. 48 pro projekt „Příprava realizační studie projektu reformy kontrolních a dohledových procesů v resortu MF“, která byla následně předložena Ministerstvu vnitra. V rámci tohoto projektu bude zpracována celková koncepce reformy, která by měla načrtnout cílový stav v oblasti uvedených procesů a způsob jejich postupných úprav tak, aby byly na stejné kvalitativní úrovni jako procesy zajišťované JIM.

Účelem předkládaného materiálu je navrhnout věcný rámec institucionálního řešení některých kontrolních a dohledových procesů v resortu MF, jehož základem je modernizovaná Celní správa ČR, jako reálný a akceptovatelný podklad pro tvorbu celkové koncepce reformy těchto procesů.

2. Východiska institucionálního řešení reformy

Z pohledu kompetencí zajišťovaných celní správou se návrh záměru institucionálního řešení reformy kontrolních a dohledových procesů opírá o princip integrace kontrolních činností a je obdobou integrace fiskálních činností v JIM, která je prováděna na bázi současné daňové správy.

Provedení modernizace celní správy i daňové správy ještě před vlastní integrací fiskálních procesů do JIM bylo jednou z prvotních tezí Světové banky (SB) v rámci její mise v ČR v letech 2008 - 2009. SB při své poslední návštěvě v červnu 2009 v prezentaci „Strategických témat“ určených pro Vládu ČR doporučila „vytvoření speciálního kontrolního orgánu vedle JIM, který bude provádět základní celní (neinkasní) kontrolní funkce, které jsou kriticky důležité pro ochranu obchodu, zdraví, bezpečnosti a plnění požadavků EU“. Koncept nového kontrolního orgánu by podle SB měl být vytvořen s přihlédnutím k nejlepší praxi v ostatních zemích OECD a EU. V citovaném dokumentu SB rovněž popsala roli nového orgánu následovně:

- staví na zkušenostech z celní oblasti a na ověřené kompetenci v oblasti kontroly,
- soustřeďuje se na fyzickou a mobilní kontrolu,
- zajišťuje celostátní působnost a využití úspor z rozsahu,
- opírá se o uznávanou značku, resp. název „clo“ („customs“).

Speciální kontrolní, resp. dohledové funkce takového orgánu SB zdůvodnila zejména tím, že „v soustavě orgánů JIM bude většina kontrol prováděna v účetnictví a speciální fyzické kontroly by měl provádět kontrolní orgán, který bude rovněž poskytovat služby dalším vládním agenturám“. SB rovněž doporučila vytvoření účelové projektové struktury k realizaci tohoto záměru.

3. Vize a poslání nového kontrolního a dohledového orgánu

Pro přípravu koncepčního dokumentu týkajícího se reformy kontrolních a dohledových procesů je nezbytné rámcově definovat vizi, poslání a základní cíle nového orgánu, který by tyto kompetence měl zabezpečovat. Z pohledu unijních záměrů v oblasti celnictví by posláním příslušného národního orgánu mělo být:

- usnadňování mezinárodního obchodu,
- ochrana finančních zájmů Společenství,
- ochrana bezpečnosti a zdraví občanů EU,
- boj proti organizovanému zločinu a terorismu.

Poslání modernizované celní správy by mělo nejen naplňovat unijní požadavky, ale i záměry reformy kontrolních a dohledových procesů a vycházet z cílů Projektu JIM. Nová celní správa by měla chránit finanční zájmy státu, mezinárodní obchod a tím i společný trh, zdraví a bezpečnost občanů.

Základní cíle, které jsou sledovány vytvořením nové kontrolní instituce na platformě modernizované celní správy, musí být orientovány na podporu dosažení cílů JIM a měly by vycházet z obecné působnosti MF a věcné působnosti současné celní správy. Navrhuje se, aby cíli modernizované celní správy byly:

- zlepšit ochranu finančních zájmů státu se zaměřením na zvýšení příjmů veřejných rozpočtů a na růst efektivity výdajů státního rozpočtu,
- minimalizovat daňové a celní úniky a jiné závažné projevy porušování zákonných povinností, a to zejména cestou výrazného zlepšení vymahatelnosti práva v oblasti výběru všech typů daní, poplatků a dávek,
- zajistit účinnou ochranu legálního mezinárodního obchodu, společného trhu Společenství, bezpečnosti a zdraví občanů ve smyslu požadavků EU,
- racionalizovat náklady státu na zajištění kontrolních a dohledových procesů, a to formou jejich integrace,
- zajistit účinnou a efektivní kontrolní a dohledovou činnost, zaměřenou na závažné projevy protiprávního jednání, bez byrokratické zátěže občanů a podnikatelských subjektů.

4. Klíčové prvky a pilíře nového institucionálního řešení

V návaznosti na doporučení SB se navrhuje, aby základem reformy kontrolních a dohledových procesů byla jejich institucionalizace na bázi modernizované celní správy. Klíčovými prvky modernizace celní správy musí být taková opatření, která umožní dosažení záměrů reformy. Jsou to zejména:

- aktualizace poslání celní správy a změna jejich cílů,
- reorganizace celní správy a přechod na dvoustupňové řízení,
- změna portfolia kompetencí a profilace činností,
- úprava, racionalizace, popř. reengineering procesů,
- optimalizace lidských, finančních a materiálových zdrojů.

Působnost modernizované celní správy by se s přihlédnutím k cílům reformy měla opírat o čtyři pilíře:

- I. výkon primárních kompetencí, které budou realizovány v celé šíři působnosti správního orgánu,
- II. kontrolní kompetence v oblasti fiskální ochrany státu, které bezprostředně navazují na fiskální procesy v JIM a jsou výslovně vymezené zákonem, včetně podpůrných činností zabezpečovaných ve prospěch fiskálních procesů v JIM,
- III. činnosti v postavení policejního orgánu v přípravném řízení trestním ve všech oblastech vlastní kontrolní působnosti a v působnosti orgánů JIM,
- IV. výkon vybraných kontrolních a dohledových činností pro jiné resorty, kdy MF není vlastníkem procesů.

První dva pilíře (I. a II.) působnosti modernizované celní správy musí tvořit jedinečné kompetence, tzv. „core business“ procesy, na kterých je budováno poslání organizace. Druhé dva pilíře (III. a IV.) jsou převážně sdílené kompetence, které budou vykonávány podle rozsahu disponibilních zdrojů a „společenské poptávky“ a zejména v oblasti trestního řízení tvoří významnou a společensky žádoucí nadstavbu a přidanou hodnotu k prvním dvěma pilířům. Bez existence primárních procesů jsou však tyto zákonné kompetence vždy do určité míry zpochybnitelné.

Modernizovaná celní správa chce realizovat své nové poslání zejména s takovými věcnými kompetencemi, které jsou jedinečné a zejména dlouhodobě udržitelné. To ale nevylučuje zabezpečování výkonu asistenčních činností a výkon sdílených kompetencí a dalších kontrolních činností ve prospěch jiných resortů, jako vlastníků procesů. Podmínkou výkonu takových kompetencí je vždy vyšší efektivita, pokud je dosažitelná především integrovaným výkonem, na znalostní bázi, s oprávněními a prostředky, kterými disponuje bezpečnostní sbor. Navrhuje se, aby výše uvedené klíčové prvky a navrhované pilíře působnosti modernizované celní správy byly akceptovány jako východiska pro přípravu reformy kontrolních a dohledových procesů v resortu MF.

5. Kompetenční model modernizované celní správy

V návaznosti na definici pilířů modernizované celní správy lze obecně definovat i kompetenční model, který by měl být východiskem pro tvorbu koncepce a který by měl být rozpracován v rámci navazující studie proveditelnosti. Základní východiska pro změnu portfolia kompetencí současné celní správy jsou dána záměry JIM, a to zajištění výkonu pouze takových kompetencí, které nemají přímý fiskální charakter ve vztahu k veřejným rozpočtům, podpora fiskálních procesů JIM a integrovaný výkon kontrolních a dohledových procesů.

5.1. V rámci prvního pilíře se navrhuje zachovat působnost nové organizace v oblasti správy cla a provádění celního dohledu ve smyslu celního kodexu EU jako primárního procesu. Důvodem je zejména skutečnost, že dle unijních pravidel příjem ze cla ve výši 75% je odváděn přímo do EK jako tradiční vlastní zdroj EU a pouze ve výši 25% je určen na pokrytí nákladů členského státu spojených se správou cel. V zásadě se tak nejedná o primární příjem do veřejných rozpočtů. Dalším důvodem je fakt, že clo bude postupně ztrácet svou fiskální roli, neboť EK předpokládá v blízké budoucnosti smluvní aplikaci nulových celních sazeb vůči všem třetím zemím. Naopak velmi výrazně vzrůstá role celnictví v oblasti bezpečnosti mezinárodního obchodu, ochrany společného trhu, zdraví a bezpečnosti občanů.

V působnosti modernizované celní správy by v rámci prvního pilíře měly být dále zachovány ty kontrolní a dohledové činnosti, které bezprostředně souvisejí s mezinárodním obchodem (např. Intrastat) nebo navazují na správu cel, resp. dovoz, vývoz a tranzit zboží. Jde

zejména o kontrolu nakládání se surovými diamanty, kontrolu obchodu s vojenským materiálem, obecnou bezpečnost výrobků, ochranu práv duševního vlastnictví, ochranu ohrožených zvířat a rostlin (CITES), společnou zemědělskou politiku, zamezení dovozu a vývozu nebezpečných látek, zboží a kontrolu technologií dvojího určení, atp. V rámci tohoto pilíře je cílovým stavem výkon některých kontrolních kompetencí v plném rozsahu výkonu státní správy, resp. odborného dozoru (např. zjištění deliktního jednání, správní trestání, atp.). Pro dosažení tohoto cíle je nutné v rámci tvorby koncepce zvážit a v rámci studie proveditelnosti posoudit rozšíření stávajících kompetencí celních orgánů, např. v oblasti kontroly nelegálního zaměstnávání osob a kontrol v oblasti ochrany práv duševního vlastnictví.

Dále se v rámci prvního pilíře navrhuje získání některých nových kompetencí do působnosti celní správy, např. výkon kontrolních a dohledových činností v oblasti státního dozoru nad loterieriemi a jinými podobnými hrami. Na podporu výše uvedených návrhů existují příklady nejlepší praxe v zemích EU.

5.2. V rámci druhého pilíře se navrhuje za primární považovat ty kompetence, které jsou orientovány na podporu JIM a jejichž těžiště je v oblasti zvyšování účinnosti fiskálních funkcí státu. Jde zejména o výkon níže uvedených kontrolních činností, které bezprostředně navazují na procesy v JIM:

- kontrola dodržování povinností a zákazů při značkování a barvení některých minerálních olejů,
- administrace tabákových nálepek a kontrola značení tabákových výrobků,
- dohled nad dodržováním zákazu prodeje lihovin a tabákových výrobků,
- dohled nad dodržováním zákazů prodeje cigaret za ceny nižší, resp. vyšší než je cena pro konečného spotřebitele,
- lihová agenda,
- kontrola dodržování podílu biopaliv obsažených v dopravovaných a dovážených pohonných hmotách,
- kontrola přeprav vybraných výrobků podléhajících spotřební dani, včetně odběru vzorků,
- kontrola skladování vybraných výrobků podléhajících spotřební dani,
- kontrolní činnosti u subjektů, které uplatňují nárok na vrácení spotřební daně,
- kontrola plnění podmínek povolení dle ustanovení § 41 zákona o spotřebních daních,
- odběr vzorků dle zákona o spotřebních daních.

Vedle výše uvedených kontrolních činností se navrhuje, aby celní správa zabezpečovala i výkon podpůrných činností pro JIM a pro potřebu jiných státních orgánů, stanoví-li tak jiný právní předpis, např. pro MF, ÚZSVM, atp. Obsahem této široké působnosti je např. asistenční podpora poskytovaná orgánům na základě jejich žádosti a v rozsahu nezbytném pro plnění jejich úkolů, a to ve formě poskytování informací a podkladů, předvádění osob k řízení podle zvláštních právních předpisů, zajištění ochrany osob a majetku a zajištění dodržování veřejného pořádku v místnostech nebo prostorech určených k užívání těmito orgány.

Připravovaná koncepce kontrolních a dohledových procesů a zejména pak studie proveditelnosti musí řešit obdobné otázky jako koncepce JIM, zejména otázky postavení celních orgánů jako správce daní v rozsahu stanoveném v zákoně z pohledu jejich podílu na správě cla a spotřebních daní, vyměňování daní při dovozu zboží a oprávnění provádět vyhledávací činnost k ostatním daním, atp. Proto se navrhuje, aby koncepce stanovila, že tyto rozhodující otázky budou řešeny současně v rámci obou projektů.

5.3. Třetí významný pilíř by měl být tvořen kompetencemi v oblasti represe a vymáhání práva obecně. Měl by zahrnovat tradiční výkon pátrání, který bude zaměřený na zjišťování a

odhalování zboží, které uniklo nebo bylo odňato celnímu dohledu a nově i dohledu orgánů JIM, objasňování správních deliktů, provádění operativních opatření na základě žádosti orgánů JIM a celních orgánů jiných států na základě mezinárodních smluv a výkon činností zaměřených na odhalování porušování daňových a celních předpisů. Hlavním těžištěm třetího pilíře bude zejména výkon funkcí pověřeného celního orgánu, který ve věcech vymezených trestním řádem vystupuje v postavení policejního orgánu. Na rozšířený rozsah vyhledávací a kontrolní činnosti by mělo logicky navazovat rozšíření kompetencí v přípravném řízení trestním, a to ve všech oblastech vlastní kontrolní působnosti a v oblasti působnosti JIM.

5.4. Čtvrtý pilíř zahrnuje především výkon preventivních kontrolních, resp. dozorových činností ve prospěch jiných státních orgánů, a to v případech, kdy MF sice není vlastníkem těchto procesů, ale tyto kontrolní činnosti mají fiskální dopady nebo jejich provádění celními orgány je efektivnější. Provádění integrovaného výkonu kontrolních činností pro ostatní státní orgány formou „služeb“ bylo doporučeno SB. Příkladem takové kompetence jsou kontrolní činnosti v rámci odborného dozoru v silniční dopravě (vážení kamionů, AETR), kontroly unijních přeprav odpadů, kontrola nebezpečných látek a celá řada dalších sdílených kompetencí.

V rámci připravované koncepce reformy kontrolních a dohledových procesů se navrhuje vycházet z rámce navrženého kompetenčního modelu modernizované celní správy. Vzhledem k širokému portfoliu kompetencí zabezpečovaných současnou celní správou by v rámci koncepce reformy kontrolních a dohledových procesů a navazující studie proveditelnosti bylo vhodné posoudit, které ze současných sdílených kontrolních kompetencí již nevyhovují cílům a novému poslání modernizované celní správy.

6. Organizační a řídicí model modernizované celní správy

Vymezení klíčových prvků reformy resp. modernizace celní správy a navržený kompetenční model umožňují rámcově definovat organizační a řídicí model nové instituce. Základními atributy modernizované celní správy budou postavení bezpečnostního sboru, služební poměr příslušníků, dvoustupňová soustava správních úřadů a postavení správce daně ve vymezených případech.

Stěžejním krokem modernizace je zásadní reorganizace celní správy a současný přechod na dvoustupňové řízení. Identický postup je plánován dle schválené Koncepce JIM v rámci daňové správy jako první fáze vzniku JIM, což umožňuje dosažení synergického efektu obou postupů a eliminuje riziko asymetrie. Plochá, pouze dvoustupňová organizační struktura, silné centrální řízení, s výkonnými útvary v sídlech krajů, ad hoc pobočkami a územní působností kopírující působnost útvarů JIM a Policie ČR, umožní nové organizaci operativní výkon kontrolních a dohledových činností, flexibilní alokaci potřebných zdrojů a efektivní využívání disponibilních sil a prostředků. Vedle uvedeného se navrhuje specificky řešit výkon celního dohledu na mezinárodních letištích jako na jediné vnější hranici EU a výkon policejních kompetencí zajišťovat specializovaným celním orgánem s celostátní působností. Výkon podpůrných činností (logistika, ICT, řízení lidských zdrojů, vzdělávání, financování, atp.) lze v rámci navrženého organizačního modelu řešit integrací těchto procesů a sdílením služeb.

Zásadní změna organizační struktury modernizované celní správy, spolu se změnou jejich úkolů, vyvolá potřebu úpravy a racionalizace procesů a nalezení optimálního modelu integrace kontrolních a dohledových činností, jejich efektivního řízení a výkonu. V rámci nového řídicího modelu by jako základní atribut efektivního řízení a kritérium úspěšnosti reformy mělo být považováno uplatňování principů strategického řízení, procesního přístupu, měření výkonnosti a řízení kvality.

V rámci připravované koncepce se v oblasti procesního a organizačního modelování

navrhuje postupovat ve shodě se záměry Koncepce JIM, neboť realizace reformy kontrolních a dohledových procesů podmiňuje úspěšnost projektu JIM.

7. Přínosy a rizika navrhovaného institucionálního řešení reformy

Navržený rámec řešení vychází primárně z doporučení SB a zejména je potvrzením nejlepší praxe v zemích EU, kde je v naprosté převažující většině uplatňován stejný nebo obdobný institucionální a kompetenční model pro zajištění úkolů v oblasti celnictví, které je jako celek regulováno unijním právem. Obdobně jako při správě cla hrají celní správy členských států EU významnou roli i při správě spotřebních daní. Ty jsou sice v daleko menší míře regulovány unijním právem než cla, ale EK a zejména OLAF stále více ovlivňují oblast kontrolních činností spojených s řádným zdaňováním vybraných výrobků, zejména se záměrem od roku 2010 zavést on-line sledování přeprav a kontrol vybraných výrobků v rámci systému EMCS. Proto je navrhováno řešení, které počítá s takovým podílem modernizované celní správy na správě spotřebních daní, který umožní její vysokou účinnost, maximalizaci inkasa a omezí daňové úniky. Přínosy navrhovaného řešení jsou právě ve využití stávajícího personálního, odborného a technického potenciálu, know how, nasazení zaměstnanců v nepřetržitém režimu, provozu speciálních unijních IS, využívání zavedených forem zahraniční spolupráce a výměny informací. Postavení bezpečnostního sboru a služební poměr příslušníků je předpokladem zlepšení vymahatelnosti práva. Od integrovaného výkonu kontrolních a dohledových činností je očekáváno zvýšení mobility kontrol a zlepšení jejich efektivity. Studie proveditelnosti by měla posoudit, jaké lidské a finanční zdroje bude nezbytné alokovat pro zajištění kompetencí nové soustavy orgánů.

Celní orgány na rozdíl od jiných organizací státní správy prošly v nedávné minulosti poměrně značnou transformací spojenou se zásadní změnou úkolů a s masívním snížením počtu zaměstnanců. Návazně se celní správa velmi rychle přizpůsobila dalším, často nesourodým požadavkům na zajištění nezbytných kontrolních činností dle unijních předpisů a dalších kompetencí, včetně kontrol v systému elektronického mýta. Navržené řešení, které je v krátkém období opětovným zásahem do integrity celní správy, by mělo zajistit akceptovatelnost záměrů reformy kontrolních a dohledových procesů jak dovnitř organizace, tak i ve vztahu k ostatním státním institucím a k zahraničním partnerům. Řešení nepochybně přispěje ke kvalitativnímu zlepšení spolupráce a užším vztahům s orgány JIM a Policie ČR. Proto by koncepce měla řešit i otázky komunikace reformy se zaměstnanci a odborovými orgány na základě principů doporučených SB.

Vymezení nové role modernizované celní správy by se mělo pozitivně odrazit na vztazích s podnikatelskou veřejností, která v celní správě historicky viděla překážku mezinárodního obchodu, a mělo by snížit náklady na výkon státní správy. Celní orgány jsou prokazatelně v oblasti celnictví v rámci EU na předních místech v úrovni elektronizace „celních“ procedur, s využitím zjednodušených postupů na bázi klientského přístupu, včetně řízení „na klíč“. Nová struktura pracovišť celních orgánů by neměla snížit dosavadní komfort služeb veřejnosti, neboť celní řízení není svázáno principy místní příslušnosti. Naopak, měla by umožnit alokovat personální zdroje do míst s větší potřebou mobilních kontrolních činností, eventuálně vést k zavádění dalších zjednodušení podle požadavků a potřeb mezinárodního obchodu jako je samovyčlívání anebo přesouvání těžiště kontrolní činnosti do oblasti následných kontrol. Na straně podnikatelské veřejnosti by tyto změny měly vyvolat zvýšenou poptávku po uplatňování nových institutů unijního celního práva jako je centralizované celní řízení a postavení Oprávněného hospodářského subjektu (AEO). Změna umožní i rychlejší realizaci konceptu Single Window nejen pro celní správu, ale i další resorty (Single Window je projekt, který umožní obchodní veřejnosti, která se zabývá dovozem nebo vývozem zboží, předložit veškeré doklady, které provázejí zboží pouze jednou, na jednom místě a jednomu státnímu orgánu - celní správě, bez ohledu na to, která státní instituce doklad

normálně vystavuje, kontroluje nebo vyžaduje).

Každá systémová změna je provázána problémy a riziky, jejichž eliminace je úkolem projektového managementu. Koncepce a navazující studie proveditelnosti by měla stanovit, která nejzávažnější rizika jsou spojena s realizací reformy kontrolních a dohledových procesů. Vzhledem k tomu, že Projekt JIM se po třech letech od vládního záměru dostává do další projektové fáze, je provedení paralelní reformy kontrolních a dohledových procesů nezbytnou podmínkou jeho úspěšného dokončení. Bez urychlené realizace paralelního projektu reformy kontrolních a dohledových procesů vzniká závažné riziko, které ohrožuje samotné cíle JIM. Proto je nezbytné jako součást koncepce navrhnout vytvoření vhodné projektové struktury k realizaci tohoto záměru. Projektová struktura reformy kontrolních a dohledových procesů by měla vycházet ze zkušeností Projektu JIM, a to jak z pohledu její formalizace cestou usnesení vlády, řídicí struktury a úkolů, tak z pohledu zdrojů a projektové podpory, která by měla být sdílená. V zájmu nezbytné výměny informací mezi oběma projekty a nutnosti koordinace řešení bude vhodné, aby koncepce posoudila možnost vytvoření společného koordinačního orgánu anebo vytvoření multiprojektové řídicí struktury, která umožní vybalancovaný přístup k oběma projektům. K tomuto návrhu je nutné poznamenat, že časový a obsahový rozdíl u obou projektů musí být smazán v okamžiku předkládání vládních návrhů legislativních změn, které by měly být předkládány jako jeden reformní balík zákonů v gesci MF.