

Zpráva č. 47984-CZ

**ČESKÁ REPUBLIKA
ZPRÁVA O VIZI A STRATEGII
PRO INTEGROVANOU SPRÁVU PŘÍJMŮ**

duben 2009

Jednotka pro snižování chudoby a hospodářského řízení
Region Evropy a Střední Asie



Dokument Světové banky

PODĚKOVÁNÍ

Tato zpráva byla vypracována jako součást podpory Světové banky pro Ministerstvo financí České republiky při přípravě a rozvoji moderní integrované pro správu příjmů. Podpůrné služby poskytoval Klastř pro reformu veřejného sektoru a institucí (PSIR) v útvary pro snižování chudoby a řízení ekonomiky v Regionu Evropa a Střední Asie Světové banky. Hlavními autory této zprávy jsou Munawer Khwaja, Jana Kunicová a Carlos Ferreira (Světová banka), Claus Johannessen, (Dánská správa daní - SKAT) a Mats Henriksson (Švédský daňový úřad).

Vznik této zprávy by nebyl možný bez četných a hlubokých diskusí s panem Petrem Chrenkem (náměstkem ministra financí), panem Janem Knížkem (generálním ředitelem České daňové správy), panem Pavlem Novotným (generálním ředitelem Celní správy), panem Jiřím Králem (Ministerstvo práce a sociálních věcí), panem Janem Šrankem (náměstkem ředitele ČSSZ), panem Ladislavem Friedrichem (generálním ředitelem svazu zdravotních pojišťoven), panem Jiřím Hoidekrem (poradcem), panem Petrem Kuželem (prezidentem České obchodní komory), panem Jaromírem Drábkem (předseda Mezinárodní obchodní komory). Tým je jim hluboce zavázán za neocenitelné informace a trpělivost. Pan Zdeněk Tesař (manažer projektu) byl kontaktní osobou a koordinátorem mezi bankou a českými orgány a velmi přispěl k hladkému průběhu mise.

Charakteristické rysy této zprávy byly předloženy řídicímu výboru projektu (Řídicí výbor projektu, ŘVP) v Praze dne 27. listopadu 2008. Připomínky obdržené od výboru budou do tohoto návrhu zapracovány všude tam, kde to bude možné. Kvalitativní přezkum zprávy zajistil pan Graham Harrison (z Oddělení daňových záležitostí Mezinárodního měnového fondu) a pan Komal Mohindra (z Mezinárodní finanční korporace při Světové bance). Vyjádření těchto kontrolů byla do zprávy zapracována.

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

OBSAH

SHRNUTÍ	I
1. POZADÍ, VIZE A KLÍČOVÉ KONCEPCE REFORMY SPRÁVY PŘÍJMŮ	4
A. POZADÍ	4
B. VIZE.....	5
C. KLÍČOVÉ KONCEPCE	6
2. HLAVNÍ CÍLE A KLÍČOVÉ PRVKY REFORMY	9
A. HLAVNÍ CÍLE MODERNIZACE A INTEGRACE VÝBĚRU PŘÍJMŮ	9
B. KLÍČOVÉ PRVKY REFORMY PRO VYTVOŘENÍ JIM.....	10
3. STRATEGIE PRO NÁVRH ORGANIZACE A ŘÍZENÍ	18
A. ÚVOD.....	18
B. NÁVRH ORGANIZACE	18
C. STRUKTURA ŘÍZENÍ A PŘÍSTUP K ŘÍZENÍ	20
D. ROZVOJ ANALYTICKÉ KAPACITY	21
E. ŘÍZENÍ LIDSKÝCH ZDROJŮ	21
F. ODBORNÁ PŘÍPRAVA.....	22
4. STRATEGIE NÁVRHU PRACOVNÍCH PROCESŮ	23
A. ÚVOD.....	23
B. MAPOVÁNÍ PRACOVNÍCH PROCESŮ VŠECH STÁVAJÍCÍCH AGENTUR PRO SPRÁVU PŘÍJMŮ	23
C. FUNKČNÍ PŘEZKUM STÁVAJÍCÍCH AGENTUR A PŘÍPRAVA FUNKČNÍHO DESIGNU	23
D. NÁVRH PROCESNÍHO MODELU JIM NA ZÁKLADĚ VÝPOČTU DAŇOVÉ POVINNOSTI POPLATNÍKEM A ŘÍZENÍ RIZIK	24
E. HARMONIZACE PRÁVNÍHO RÁMCE A ZÁKLADU DANĚ	31
F. VYPRACOVÁNÍ PLÁNŮ PŘECHODU OD STÁVAJÍCÍHO SOUBORU PRACOVNÍCH PROCESŮ K INTEGROVANÉMU MODELU	33
5. STRATEGIE PRO INFORMAČNÍ TECHNOLOGIE A SYSTÉMY	34
A. ÚVOD.....	34
B. ŘÁDNÁ SPRÁVA A VÝKONNÉ ŘÍZENÍ INFORMAČNÍCH TECHNOLOGIÍ	35
C. INFRASTRUKTURA INFORMAČNÍCH TECHNOLOGIÍ	35
D. MANAŽERSKÝ INFORMAČNÍ SYSTÉM.....	37
E. INTEGROVANÝ SYSTÉM SPRÁVY PŘÍJMŮ	37
F. ADMINISTRATIVNÍ SYSTÉMY	38
G. MIGRACE DAT	39
H. TOKY INFORMACÍ OD TŘETÍCH STRAN A INTEGRACE S ORGÁNY SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ.....	39
I. ODBORNÁ PŘÍPRAVA V OBLASTI INFORMAČNÍCH A KOMUNIKAČNÍCH TECHNOLOGIÍ	40
6. SPRÁVNÍ STRUKTURA A ŘÍZENÍ ZMĚNY	42
A. ÚVOD.....	42
B. STRUKTURA ŘÍZENÍ PROJEKTU	42
C. STRATEGIE ŘÍZENÍ ZMĚNY.....	46
D. KLÍČOVÉ UKAZATELE VÝKONU.....	48
E. POCHOPENÍ A ZMÍRŇOVÁNÍ RIZIK.....	49
PŘÍLOHA 1	51

SHRnutí

- Pozadí a rozsah.** Dne 3. listopadu 2008 přijala vláda České republiky (VČR) usnesení č. 1336 o vytvoření integrovaného orgánu pro příjmy veřejných rozpočtů (JIM) nazvaného *Jednotné inkasní místo* (JIM). Na základě smlouvy o poradenských službách mezi Světovou bankou a VČR pracovala banka s českými protějšky na přípravě těchto prvků pro nové JIM: (i) integrovaná vize a klíčové koncepce (ii) hlavní cíle a klíčové prvky reformy; (iii) komplexní strategie pro reformu organizační struktury, lidských zdrojů, pracovních procesů a informačních systémů; (iv) struktura řízení projektu; (v) strategie řízení změny; a (vi) klíčové ukazatele výkonu. Zpráva obsahuje doporučení Světové banky ve výše uvedených oblastech a určuje hlavní rizika a opatření ke zmírnění rizik.
- Vize** této reformy spočívá ve vytvoření moderní agentury pro správu příjmů srovnatelné s podobnými organizacemi v ostatních rozvinutých zemích, odpovědné za výběr příjmů, chránící blahobyt společnosti a podporující hospodářský růst. Hlavním předpokladem této vize je základní ochota českých občanů plnit své daňové povinnosti. **Posláním** nové agentury je vytvářet motivaci k dobrovolnému plnění.
- Klíčové koncepce**, z nichž vize a poslání vycházejí, jsou následující: výpočet daňové povinnosti poplatníkem; dobrovolné plnění předpisů; řízení rizik; funkční organizace; specializace; segmentace a rovnost a spravedlivost. Jakkoli jsou některé tyto koncepce v českém prostředí dobře známé, většina z nich není do současné správy příjmů plně začleněna. Samo jejich přijetí a provedení představuje zásadní posun v uvažování o inkasu příjmů a kultuře příjmů a plátců.
- Cíli** projektu JIM jsou: (i) zlepšení účinnosti; (ii) zlepšení efektivity; (iii) snížení nákladů na plnění předpisů; (iv) zjednodušená a racionalizovaná správa příjmů; (v) kvalifikované pracovní síly; (vi) omezení kontaktu mezi plátcem a orgány správy příjmů; a (vii) plné využití moderních technologií.
- Klíčové prvky reformy** spočívají v rozdělení kroků, které povedou k dosažení cílů reformy. Zlepšení účinnosti bude dosaženo snížením zátěže spojené s plněním předpisů a správních nákladů; snížením počtu úřadů výběru příjmů; a funkční organizací. Zlepšení efektivity a motivace k platbě příjmů vyžadují nový postoj k plnění předpisů, tzn. posun od kultury kontroly ke kultuře služeb, prosazování dobrovolného plnění předpisů; zlepšení služeb klientům; větší využívání informací od třetích subjektů a analýzu rizik jako základ daňové kontroly a vymáhání. Zjednodušená a racionalizovaná správa příjmů bude možná díky větší specializaci a funkčnímu zaměření; zvýšené transparentnosti správy příjmů a strategickému řízení pro organizaci. Kvalifikované pracovní síly se musí stát klíčovým aktivem JIM tak, že bude zajištěn nábor a výběr na základě klíčových kompetencí; JIM zajistí strategii kariérního postupu, která bude zaměstnance lákat a udržovat jejich vysokou kvalitu, a nabídne atraktivní a kolegiální pracovní prostředí. Omezení kontaktu mezi plátcem a orgány správy příjmů bude zajištěno plánovaným posunem zaměření od geografického k funkčnímu; optimalizací sítě úřadů

na regionální úrovni; centralizovaným zpracováním podání, plateb a účetnictví a cílenými službami zaměřenými na segmenty daňových poplatníků a rizika. A konečně, plné využití informačních technologií bude vyžadovat, aby se JIM stal jakýmsi průkopníkem plnohodnotného využívání (e-government); aby využívání elektronických podání a elektronických zpracování bylo běžnou praxí; aby úřady, jejichž funkce v oblasti příjmů bude realizovat JIM (ČSSZ a zdravotní pojišťovny), měly zajištěn efektivní přístup k údajům o příjmech; aby se zefektivnilo využívání informací třetích stran pro účely správy příjmů; a aby plátcí měli zajištěn bezpečný přístup k vlastním informacím.

6. **Strategie pro reformu** představená v této zprávě má čtyři části: (i) Návrh organizace a řízení; (ii) Pracovní procesy; (iii) Řízení lidských zdrojů a (iv) Informační technologie.

7. **Strategie pro návrh organizace a řízení** předpokládá vybudování struktury a kapacity agentury, které přinesou strategické zaměření na účinné řízení plnění předpisů založené spíše na objektivních kritériích výkonu než na profesionální intuici. To vyžaduje přípravu plánů pro stanovení struktur a vytvoření kapacit pro pět klíčových oblastí vztahující se k JIM: (a) Návrh organizace; (b) Struktura, filosofie a systémy řízení; (c) Analytická kapacita; (d) Řízení lidských zdrojů a (e) Odborná příprava.

8. **Strategie pro návrh pracovních procesů** vyžaduje počáteční mapování stávajících pracovních procesů všech agentur správy příjmů; následně provedení funkčního přezkumu stávajících agentur a přípravu funkčního návrhu; centralizované zpracování a řízení rizik, následované přepracováním návrhu procesního modelu pro JIM na základě samohodnocení; a konečně vypracování plánů přechodu od současného souboru pracovních procesů ke sjednocenému modelu. Při přepracování návrhu pracovních procesů je důležité vzít v potaz, že mnohé celní operace ze své podstaty probíhají v reálném čase, přičemž nad jejich operačním prostorem existuje fyzická kontrola. Určité společné funkce a procesy sice lze sjednotit, některé funkce hraničních kontrol probíhajících v reálném čase však zcela integrovat nelze.

9. **Strategie pro řízení lidských zdrojů** zahrnuje vypracování kompetenčních profilů pro každou funkci v JIM; určení požadavků na pracovníky JIM zajištění vhodných pozic pro nově integrované funkce; vypracování politiky nábory a odměňování pro první personální obsazení JIM; vyhodnocení potřeb odborné přípravy a návrh okamžitého programu odborné přípravy pro pracovníky vedení JIM; vytvoření služeb pro přeřazení, umístění a rekvalifikaci pro zaměstnance, kteří neprojdou náborem, a vypracování dlouhodobých politik řízení lidských zdrojů a odborné přípravy.

10. **Strategie pro IT** předpokládá přezkum stávající infrastruktury IT a softwarových systémů; strategie projektu IT pro JIM - hardware, komunikace, systémový software a aplikace – pro nově navržené pracovní procesy; projekt migrace dat pro zajištění individuálních a z reálného času vycházejících informací; zachování souběžného provozu současných a nových IT systémů do dosažení plné funkčnosti; přípravu strategie správy a výměny dat; přípravu manažerských informačních systémů; vývoj strategií zabezpečení informací a kontinuity procesů a přípravu technických specifikací pro nákup systémů.

11. **Správní strukturu reformy** budou tvořit: (i) Rada projektu (ministři financí, práce a sociálních věcí a zdravotnictví), hlavní orgán tvorby politik; (ii) Řídící výbor (vedoucí představitelé agentur a ostatní klíčoví aktéři – předseda náměstek ministra financí), hlavní výkonný orgán; (iii) Projektová kancelář, kterou vede ředitel projektu, hlavní realizační orgán a (iv) Tématické pracovní skupiny nebo TPS (pracovní procesy, funkce, lidské zdroje, legislativní, IT, řízení změny, integrace daní a cel, příjmy ze sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění). Poradenské služby Světové banky budou poskytovány ve spolupráci s TPS a Projektovou kanceláří, stejně jako Řídícímu výboru a Radě projektu.

12. **Cíle řízení změny** jsou následující: (a) zajistit bezproblémové řízení reformního procesu (využitím osvědčené metodologie řízení projektů); (b) podporovat maticovou strukturu rozhodování v průběhu reformního procesu a zajistit mechanismus pro projednání a řešení konfliktů mezi tématickými skupinami; (c) zapojit interní i externí zainteresované subjekty (včetně soukromých podniků různých velikostí) do návrhu JIM; (d) vybudovat kanály pro dvoucestnou výměnu informací s reformovanými agenturami a externími zainteresovanými subjekty, včetně mechanismů zpětné vazby a (e) sledovat vývoj široké politické a společenské podpory projektu a vypracovávat strategie pro udržení takové podpory.

13. Existují přinejmenším tři úrovně rizik, kterým projekt JIM čelí: (a) politická rizika (únava z reform; možný protest obcí proti konsolidaci úřadů); (b) rizika na úrovni agentury (odlišné organizační kultury a struktury odměňování v agenturách mohou vytvářet konflikty; změna odlišných právních a institucionálních rámců a kapacit vymezujících současné agentury může být obtížná) a (c) rizika na úrovni procesů (tato rizika jsou specifická pro proces přechodu a týkají se hlavně dat a IT). Protože tato rizika byla určena před formulováním strategie, jsou opatření ke zmírnění rizik součástí výše popsané reformní strategie.

14. **Klíčové ukazatele výkonu** jsou úzce spojeny s hlavními cíli reformy. Základní hodnotu pro tyto ukazatele bude třeba určit brzy a ukazatele by měly být sledovány v ročním intervalu. (i) Zlepšení účinnosti lze měřit poměrem správních nákladů inkasa k počtu zaměstnanců; (ii) zlepšení efektivity a motivace k placení poměrem počtu negativních závěrů z daňové kontroly a celkového počtu daňových kontrol; poměrem vymožených nedoplatků za rok a celkového inkasa příjmů za rok a průzkumem vnímání v oblasti zlepšení motivace k platbě; (iii) zjednodušená a racionalizovaná správa příjmů se měří poměrem počtu vyplněných přiznání a daní z příjmu (PDP); poměrem příjmů zaplacenými v termínu a vyměřených příjmů; (iv) kvalitu pracovních sil lze hodnotit na základě toho, jak veřejnost vnímá kvalitu a odbornost pracovníků správy veřejných příjmů podle průzkumů mezi občany a průzkumů mezi zaměstnanci; (v) omezení kontaktu mezi plátcem a orgány správy příjmů se prokáže vyšším procentem elektronicky podaných přiznání a nižším počtem hodin, které daňoví poplatníci stráví plněním povinností spojených se zdaněním; a (vi) plné využívání informačních technologií lze odhadnout podle počtu elektronicky zpracovaných přiznání i podle objemu elektronicky zpracovaných informací od třetích stran.

1. POZADÍ, VIZE A KLÍČOVÉ KONCEPCE REFORMY SPRÁVY PŘÍJMŮ

A. POZADÍ

1.1 Tato zpráva je výsledkem mise Světové banky do České republiky v období od 17. do 27. listopadu 2008 v rámci poskytování poradenských služeb pro vládu České republiky v oblasti návrhu a vývoje moderního orgánu integrované správy příjmů. Předtím, v období od února do dubna 2008, přezkoumala mise Světové banky návrh plánu na sloučení¹, který vypracovalo Ministerstvo financí České republiky v lednu 2008 a který se zabýval klíčovými otázkami sloučení daňové a celní správy a integrace výběru, vymáhání a kontroly příspěvků na sociální zabezpečení. Předběžná zjištění Světové banky jsou obsažena ve dvoudílné „Zprávě o integrované správě příjmů“, která byla vydána v červnu 2008.

1.2 Na základě zjištění červnové zprávy požádal ministr financí dopisem ze dne 8. září 2008 o pomoc Světové banky při budování integrovaného orgánu správy příjmů pro daně, cla a příspěvky na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění pracujících na bázi poplatků za služby. Následně byla dne 10. října 2008 ve Washingtonu, DC podepsána smlouva o poradenských službách mezi ministrem financí a viceprezidentem President Světové banky.

1.3 Mezitím přijala dne 3. listopadu 2008 vláda České republiky usnesení č. 1336 ze dne 3. listopadu 2008, ve kterém navrhuje vytvoření nového integrovaného orgánu pro příjmy veřejných rozpočtů (JIM) pod názvem *Jednotné inkasní místo* (JIM), a ukládá Ministerstvu financí, aby pracovalo na přípravě legislativního, správního a funkčního rámce JIM. Byla zřízena Rada projektu, kterou tvoří ministr financí, ministr práce a sociálních věcí a ministr zdravotnictví. Kromě toho byl zřízen Řídicí výbor projektu (ŘVP), kterému předsedá náměstek ministra financí.

1.4 Tato mise v listopadu 2008 je první ze série misí, které budou v nadcházejících osmnácti měsících poskytovat poradenské služby dle žádosti vlády České republiky. Během této první mise banka pracovala s českými protějšky na přípravě prvků pro nové JIM: (i) integrovaná vize a klíčové koncepce (ii) hlavní cíle a klíčové prvky reformy; (iii) komplexní strategie pro reformu organizační struktury, lidské zdroje, pracovní procesy a informační systémy; (iv) struktura řízení projektu; (v) strategie řízení změny; (vi) klíčové ukazatele výkonu. Zpráva obsahuje doporučení Světové banky ve výše uvedených oblastech a určuje hlavní rizika a opatření ke zmírnění rizik.

¹ Plán na sloučení stanovil sloučení daňové a celní správy a integraci výběru příspěvků na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění.

B. VIZE

1.5 V posledních letech došlo k velkým reformám správy příjmů na celém světě. Vyžádala si je skutečnost, že správy příjmů musí být schopny předvídat a přizpůsobovat se změnám podnikatelského prostředí a metod, globalizaci a inovacím komunikační a informační technologie. Jedním z klíčových cílů většiny moderních systémů správy příjmů byla schopnost vybírat příjmy jak účinně, tak efektivně.

1.6 Vláda České republiky byla znepokojena tím, že náklady na inkaso příjmů i náklady daňových poplatníků na plnění předpisů se řadí k nejvyšším v Evropě. Hlavním problémem vlády byla udržitelnost finančního základu systémů sociálního zabezpečení a spolehlivost mechanismu výběru příjmů. Nejsou-li inkasní systémy spolehlivé, stává se efektivní krytí závažnou obtíží a může se v nich začít vyskytovat problém černých pasažérů. Jednotlivci mohou do systému vstupovat, aniž by zaplatili svou povinnou část příspěvků, čímž se systém stává finanční zátěží. Stejně jako vlády v mnoha ostatních zemích i česká vláda hledala způsoby, jak zlepšit systém výběru příjmů a současně učinit dobrovolné plnění předpisů pro daňové poplatníky a plátce příspěvků atraktivnější.

1.7 S ohledem na tyto trendy přijala vláda usnesení č. 1462 ze dne 20. prosince 2006, kterým pověřila Ministerstvo financí, Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo zdravotnictví, aby předložily materiál k návrhům konsolidačních postupů, jehož cílem je zjednodušit a racionalizovat správu daní, cel a příspěvků na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění a zlepšit tak vnitřní i vnější účinnost a zlepšit efektivnost těchto orgánů v boji proti daňovým únikům.

1.8 Návrh přijatý usnesením vlády č. 1336 ze dne 3. listopadu 2008 o vytvoření jednoho inkasního místa vychází ze stejné vize spočívající ve **vytvoření moderní agentury pro správu příjmů srovnatelné s podobnými institucemi v ostatních rozvinutých zemích, odpovědné za výběr příjmů, chránící blahobyt společnosti a podporující hospodářský růst**. Tohoto cíle má být dosaženo pomocí modernizace a konsolidace inkasa hlavních příjmů státního rozpočtu v jedné specializované a profesionální agentuře pro správu příjmů. Mnoho zemí má již dlouhou dobu zaveden systém společného výběru příjmů v rámci daňové správy. Země, jež přešly k integraci funkcí inkasa příspěvků na sociální zabezpečení do společné správy příjmů, obecně zjistily, že marginální náklady na rozšíření systémů užívaných pro správu daní tak, aby zahrnovaly i příspěvky na sociální zabezpečení, jsou poměrně malé, zatímco zisky z hlediska účinnosti jsou významné.²

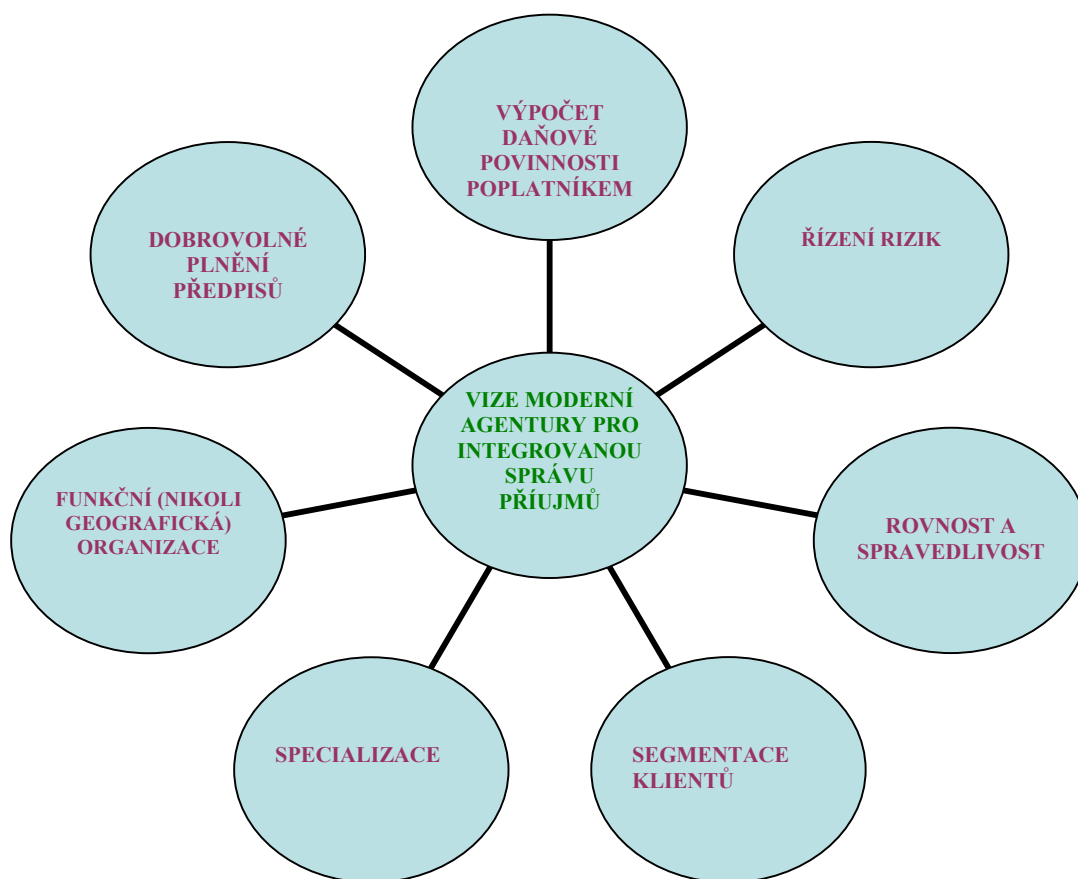
1.9 Hlavním předpokladem této vize je základní ochota českých občanů plnit své daňové povinnosti správně, pokud není zátěž čestných daňových poplatníků spojená s plněním předpisů vysoká. Vize předpokládá, že JIM bude nástrojem podpory dobrovolného plnění předpisů.

² Peter Barrand, Stanford Ross a Graham Harrison, *Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contributions: Experiences of Central and Eastern European Countries*, pracovní dokument MMF, prosinec 2004.

C. KLÍČOVÉ KONCEPCE

1.10 Vize vlády je založena na základech klíčových koncepcí, které jsou mezinárodními standardy moderní agentury pro výběr příjmů. Pro tyto reformy má zásadní význam zavedení postupů dobré správy podobných postupům podnikovým, které zahrnují (i) využití výpočtu daňové povinnosti poplatníkem; (ii) podporu dobrovolného plnění předpisů; (iii) řízení rizik; (iv) organizační strukturu nevycházející z geografického, ale z funkčního zaměření; (v) prosazování rovnosti a spravedlivosti; (vi) zaměření na specializaci; a (vii) služby a funkce založené na segmentaci klientů pro plnění potřeb různých kategorií daňových poplatníků (Viz obr. 1).

Obr. 1. Klíčové koncepce, na nichž jsou založeny moderní formy správy příjmů



1.11 **Výpočet daňové povinnosti poplatníkem.** Cílem je snížit zátěž daňových poplatníků a plátců příspěvků spojenou s plněním předpisů a zefektivnit postupy pomocí pěti hlavních zásad: (i) nepožadovat více informací, než správa příjmu zpracuje a využije; (ii) využívat informace od třetích stran; (iii) poskytovat jednoduché a jasné informace, zjednodušit formuláře a procesy a jasně vymežit požadavky na vedení evidence; (iii)

standardizovat postupy v celé zemi tak, aby v různých úřadech nedocházelo k různému zacházení s klienty; a (iv) pracovat odpovědně a pro veřejnost transparentně.

1.12 Dobrovolné plnění předpisů. Dobrovolné plnění předpisů je zásadní strategická koncepce, která je naplňována pomocí systému výpočtu daňové povinnosti poplatníkem, kdy daňoví poplatníci a plátcí příspěvků, kteří mají přiměřený přístup k poradenství poskytovanému daňovou správou, vypočítávají své vlastní daňové povinnosti; vyplňují svá daňová přiznání; předkládají přiznání a platby agentuře pro správu příjmů a někteří z nich procházejí daňovou kontrolou podle transparentního systému založeného na rizicích. Strategie plnění předpisů daňovým poplatníkem je navržena a prováděna v celé zemi jednotně.

1.13 Řízení rizik. Tento prvek řídí priority činnosti orgánů správy příjmů. Jsou zpracovány centralizované strategie, které mají určovat rizika na základě analýzy trendů podnikání a vzorců vyhýbání se platbě daní. Výběr daňových poplatníků, kteří mají být podrobeni daňové kontrole a jiným druhům kontroly, vychází z posouzení rizik a přípravy technik výběru odvozených od rizik. Systémy hodnocení míry rizik využívají charakteristik daňových poplatníků k určení a posouzení rizika neplnění předpisů ze strany těchto poplatníků. To umožňuje vhodné stanovení priorit daňové kontroly a pracovní náplně služeb pro daňové poplatníky a rozdělení zdrojů mezi nejvyšší rizika.

1.14 Funkční organizace. Moderní správy příjmů jsou organizovány na funkčním a nikoli geografickém základě. Správa principiálně určuje strukturu, funkce a rozdělení zdrojů v celé organizaci podle provozních potřeb a nikoli podle geografického výskytu.

1.15 Specializace. Moderní správy příjmů jsou organizovány podle specializace, aby vyhovovaly nejvýznamnějším rizikům a prioritám spojeným s příjmy. Zvláštní funkce vyžadují zvláštní kvalifikaci a nabízejí úspory z rozsahu, např. centra zpracování přiznání, call centra pro daňové poplatníky, vyhledávací a vyšetřovací činnost v daňové oblasti a vymáhání inkasa i specializaci kontrolních oddělení podle odvětví hospodářství. Podobně obvykle existují specializace některých vybraných pracovníků na konkrétní komplexní otázky, jakými jsou e-obchod, vnitropodnikové oceňování, fúze a akvizice, zdanění derivátů a dalších zajišťovacích transakcí.

1.16 Segmentace. Jedná se o základní marketingovou koncepci, která určuje jedinečné vlastnosti jednotlivých skupin klientů a navrhuje strategii, která k těmto vlastnostem přihlíží. Segmentaci daňových poplatníků vytváří organizace, která s daňovými poplatníky a plátcí příspěvků nakládá podle jejich specifických potřeb a vlastností a ne jako s homogenní masou a má samostatná oddělení pro velké a střední společnosti, malé podniky a OSVČ, zaměstnance, investory a neziskové organizace. Podobně by mohla existovat specializovaná pracoviště, která by se zabývala konkrétními otázkami cizozemských podniků a osob. Tato oddělení jsou povinna poskytovat svému určenému segmentu daňových poplatníků kompletní soubor administrativních funkcí.

1.17 Rovnost a spravedlivost. Tato koncepce pomáhá zvyšovat důvěru daňových poplatníků ve správu tím, že správa prokazuje spravedlivý přístup, nestrannost, poctivost a profesionalitu a vypracovává transparentních systémy a postupy. Je relativně snazší

chápat, provádět a dodržovat jednoduché právní a správní předpisy, u nichž také vzniká menší prostor pro nejednoznačný výklad.

2. HLAVNÍ CÍLE A KLÍČOVÉ PRVKY REFORMY

A. HLAVNÍ CÍLE MODERNIZACE A INTEGRACE VÝBĚRU PŘÍJMŮ

2.1 K širším makroekonomickým cílům české vlády patří dlouhodobý hospodářský růst, vyšší příjmy a nižší nezaměstnanost. Tyto makroekonomické cíle jsou určovány tím, jak dobře pracuje správa příjmů. Integrace výběru příjmů je součástí reformní strategie finančního řízení, která má zajistit účinnost a efektivitu výběru příjmů a současně podpořit zdravé prostředí v soukromém sektoru tím, že omezí zátěž spojenou s plněním předpisů ze strany daňových poplatníků a plátců příspěvků. Hlavním cílem modernizace a integrace správy příjmů je dosáhnout co nejlepších možných výsledků při výběru příjmů, zajistit součinnost organizací a jejich hlavních funkcí a snížit správní náklady a náklady plnění předpisů.

2.2 Dosažení těchto cílů nezbytně vyžaduje účinnou, jednoduchou a na klienta zaměřenou správu příjmů. Klíčové prvky reformy jsou dány těmito klíčovými cíli:

- (a) *Zlepšení účinnosti*
 - snížení zátěže spojené s plněním předpisů a správních nákladů
 - vybudování funkční organizace se segmentací klientů
 - snížení počtu finančních úřadů
- (b) *Zlepšení efektivity vymáhání a pobídek k dobrovolnému placení*
 - nový postoj k plnění předpisů
 - posun správy od kultury kontroly ke kultuře služeb
 - zlepšení služeb pro daňové poplatníky
 - větší využívání informací od třetích stran ke kontrole daňových úniků
 - začlenění analýzy rizik jako základu pro daňovou kontrolu a vymáhání
- (c) *Zjednodušená a racionalizovaná správa příjmů*
 - větší specializace a funkční zaměření
 - větší transparentnost správy příjmů
 - zavedení strategického řízení organizace
- (d) *Kvalifikované pracovní síly jako klíčové aktivum JIM*
 - kvalifikované a motivované pracovní síly
 - nábor a výběr založený na nových klíčových kompetencích
 - strategie kariérního postupu, která zaměstnance láká a udržuje
 - atraktivní a kolegiální pracovní prostředí
- (e) *Omezení kontaktu mezi plátcem a orgány správy příjmů*
 - posun od geografického k funkčnímu zaměření
 - optimalizace sítě úřadů na regionální úrovni

- centralizované zpracování podání, plateb a účetnictví
- cílené služby podle segmentů daňových poplatníků a rizik

(f) *Plné využívání informačních technologií*

- agentura pro správu příjmů v čele plného využívání elektronické státní správy (e-government)
- větší míra využívání elektronických podání a elektronického zpracování
- řízení rizik za pomoci počítače
- efektivní přístup příslušných orgánů k údajům (např. ČSSZ, zdravotní pojištění, atd.)
- efektivní využívání informací od třetích stran pro účely správy příjmů
- bezpečný přístup daňových poplatníků a plátců pojistného k vlastním informacím a přístup veřejnosti k formulářům, zákonům atp.

B. KLÍČOVÉ PRVKY REFORMY PRO VYTVOŘENÍ JIM

2.3 Níže jsou podrobněji rozpracovány klíčové prvky³ reformy pro vytvoření modernizované agentury pro správu příjmů.

Snížení nákladů na plnění předpisů a správních nákladů

2.4 Česká republika má nízké hodnocení z hlediska doby vynaložené na plnění daňových povinností. To znamená zbytečné náklady pro daňové poplatníky. Proto je jedním z hlavních cílů zřízení agentury pro správu příjmů tyto náklady snížit a usnadnit plátcům to, co je nutnou podmínkou úspěšné správy příjmů. Náklady na plnění jsou pro podniky i jednotlivce reálnými náklady a pokud jsou tyto náklady vysoké, vytvářejí motivaci k šizení daní či daňovým únikům. Snížení nákladů na plnění snižuje celkovou zátěž v oblasti platby daní a pomáhá zlepšovat kulturu dobrovolného plnění i podnikatelské prostředí.

Snížení počtu finančních úřadů

2.5 Ve stávající správní struktuře má daňová i celní správa velký počet místních úřadů daňové i celní správy. Na daňovou správu připadá více než 220 úřadů různé velikosti, zatímco celní správa má více než 50 celních úřadů.

2.6 Zpráva SB z června 2008 argumentuje, že struktura s tolika místními úřady daňové i celní správy znamená řadu rizik a neefektivních míst, duplikaci úkolů, problémy s náborem řádně kvalifikovaných pracovníků a nedostatečnou specializací. Pokud jde o celní úřady, zpráva uvádí, že vzhledem k tomu, že Česká republika je členským státem EU a všechny její hranice jsou vnitřními hranicemi Evropské unie, má nyní zřejmě nadbytečných 54 celních úřadů.

³ Prvky reformy týkající se lidských zdrojů a IT jsou diskutovány v samostatných kapitolách.

2.7 Podle mezinárodního trendu pomůže omezení počtu místních úřadů daňové i celní správy s využitím nové funkční organizace, specializace, plného využívání informačních technologií, výpočtu daňové povinnosti poplatníkem, strategie plnění předpisů a řízení rizik zlepšit účinnost.

Rozvoj funkční organizace

2.8 Historicky byly služby správy příjmů organizovány geograficky, často tak, aby každý úřad plnil komplexní soubor funkcí. Tento druh organizace má kořeny v době, kdy byly komunikační prostředky daleko omezenější a pracovní úkoly byly často jednodušší.

2.9 V moderním prostředí znamená taková organizace z geografického hlediska řadu rizik:

- nedostatek zaměření na kompetentní a efektivní služby a kontrolu
- neefektivní využívání specializovaných kompetencí
- nedostatek jednotného uplatňování daňových zákonů, pracovních procesů atd.
- nedostatečnou odbornost v komplexních daňových otázkách
- nedostatek segmentace daňových poplatníků/klientů

2.10 Vytvoření nové organizace založené na funkčním přístupu pomůže tato rizika zmírnit. Z širšího hlediska jsou východiskem funkce jako služby klientům, kontrola, vymáhání a právní služby, je však nutné podrobnější zkoumání pracovních procesů, aby byla vytvořena struktura, jež zajistí bezpečnou činnost všech funkcí v nové správě příjmů.

Nový postoj k plnění předpisů

2.11 Povinností agentury pro správu příjmů je provádění právních předpisů v oblasti jeho působnosti takovým způsobem, který vytváří důvěru komunity a podporuje vysokou míru dobrovolného plnění předpisů. Žádná správa příjmů nemá zdroje na to, aby se honila za každou dlužnou korunou, umění dobré správy příjmů tedy spočívá ve vytvoření prostředí, které podporuje vysokou míru dobrovolného plnění předpisů. Toho se dosahuje řízením rizik obsažených v systému, které se soustředí na ty oblasti, které představují nejvyšší rizika z hlediska neplnění právních předpisů.

2.12 Správa se musí s poplatníky scházet a reagovat na ně podle toho, jaké místo zaujímají ve škále plnění předpisů od ochoty plnit po neochotu plnit. Potřeby poplatníka jsou různé. Ochotný a platby schopný poplatník bude své závazky hradit bez pomoci nebo upomínek ze strany správy, zatímco ochotný, ale nikoli schopný poplatník bude vyžadovat od správy pomoc, aby se stal ochotný i schopný. Odlišný druh pozornosti musí správa věnovat neochotným plátcům. V tomto případě jsou správným nástrojem pro dosažení plnění předpisů kontrola a sankce.

2.13 Moderní správa příjmů bude využívat všechny nástroje, které má k dispozici, kombinované podle postojů konkrétního daňového poplatníka k plnění jeho povinností. Není nutné provádět kontrolu u daňových poplatníků, kteří své povinnosti plní. Vzácné zdroje je třeba využívat tam, kde jsou nejnütnější. Cílem je, aby byla hlavní část příjmů inkasována bez jakéhokoli zásahu správního orgánu – tzv. „přišla předními dveřmi“.

Předpokládá se, že pokud k tomu bude mít příležitost a prostředky, bude většina daňových poplatníků skutečně chtít platné právní předpisy plnit.

2.14 Podpora dobrovolného plnění předpisů je hlavním strategickým cílem moderních daňových správ. V praxi se dobrovolného plnění předpisů dosahuje pomocí systému výpočtu daňové povinnosti poplatníkem, ve kterém daňoví poplatníci, kteří mají přiměřený přístup k poradenství poskytovanému daňovou správou, vypočítávají sami své daňové povinnosti; sami vyplňují svá daňová přiznání; podávají daňová přiznání a platí peníze daňové správě (nejlépe bankovním převodem); a někteří pak procházejí daňovou kontrolou podle transparentního systému založeného na rizicích (viz níže). Strategie plnění daňových předpisů je navržena a realizována v celé zemi jednotně.

2.15 Jedním z hlavních cílů vytvoření JIM je snížení nákladů na plnění předpisů. Česká republika má nepříjemně nízké hodnocení z hlediska doby vynaložené na plnění závazků spojených s výběrem příjmů. Snížení nákladů na plnění předpisů podpoří dobrovolné plnění předpisů, které je nutnou podmínkou úspěšné správy příjmů.

Posun správy od kultury kontroly ke kultuře služeb

2.16 Využívání strategie plnění předpisů jako pracovní filosofie je pro poplatníky i úředníky velká změna. Historicky se postoj agentury pro výběr příjmů ke klientovi zaměřoval na kontrolu. Jak jsme však již zmiňovali, toto zaměření se musí změnit v důsledku požadavků na nákladovou efektivitu a potřeby snižovat správní zátěž a náklady na plnění předpisů.

2.17 Jak již bylo řečeno výše, je důležité rozlišovat jednotlivé klienty podle toho, jak plní předpisy. Partneři, kteří chtějí jednat správně, musí být odměněni a musí být informováni správně a přesně. Pak budou partneři ochotni i schopni plnit právní a správní předpisy. Informační a servisní návštěvy mají výhodu oproti návštěvám za účelem daňové kontroly, protože se stejnými vynaloženými zdroji lze kontaktovat více daňových poplatníků.

2.18 Strategie plnění předpisů znamená i otevřenost. Správa příjmů musí být ochotna dělit se o své problémy ve věci rizik plnění předpisů a zamýšlené způsoby jejich řešení. Tím, že veřejnosti otevřeně řekne, kde hodlá zintenzivnit činnost, aby řešila příčiny neplnění předpisů, povzbudí lidi k tomu, aby své závazky dobrovolně plnili.

2.19 Pro maximální využití výhod informační činnosti je nutno co nejvíce využívat elektronické komunikace, která musí být dostupná veřejnosti. Je třeba realizovat komunikační strategii a oznámit a zviditelnit ji pro všechny zainteresované – interně i externě.

Větší využívání informací třetích stran pro kontrolu daňových úniků

2.20 Ověřování vykazovaných příjmů a výpočtu daňové povinnosti, které musí správně odrážet hospodářskou činnost daňových poplatníků, je pro agenturu správy příjmů zásadní úkol. Toto ověřování lze do velké míry provádět komplexnějším využíváním údajů třetích stran. S přístupem k informacím třetích stran lze vytvořit počítačové uzavřené systémy kontroly, které odstraňují nutnost ručního zpracování a ověřování

informací, zvláště v daňových přiznáních fyzických osob. Údaje třetích stran budou také nedílnou součástí informací pro výběr subjektů ke kontrole či vyšetřování na základě řízení rizik, což je nutný doplněk výpočtu daňové povinnosti poplatníkem.

Začlenění analýzy rizik jako základu pro daňovou kontrolu a vymáhání

2.21 Žádný moderní finanční úřad by dnes netvrdil, že je schopen zpracovat a kontrolovat každého poplatníka. Kromě toho, že k tomu nemá prostředky, by to ani nebylo racionální. Zdroje by měly být využívány tam, kde přinášejí nejlepší výsledky. To znamená, že zdroje je třeba využívat podle priorit odrážejících riziko pro inkaso příjmů atd. spojené s konkrétním daňovým poplatníkem či skupinou daňových poplatníků nebo s transakcemi určitého druhu.

2.22 Provozní priority správ příjmů jsou odvozeny od procesu hodnocení rizik. Vytvářejí se strategie, jak rizika odhalit. V rámci svého národního a mezinárodního prostředí správa daní analyzuje trendy v legislativě a v podnikání a anticipuje možná rizika daňových úniků. Volba daňových poplatníků, kteří mají být podrobeni daňové kontrole a jiným kontrolním opatřením, vychází z hodnocení rizik a z rozvoje selekčních technik založených na managementu rizik. Moderní správy daní aplikují systémy hodnocení poplatníků podle rizik napříč hlavními druhy daní, tak aby se zaměřily na nejrizikovější oblast plnění předpisů. Systémy hodnocení rizikovosti pracují s charakteristikou poplatníků, podle které určují a odhadují velikost rizika neplnění předpisů. To umožňuje správné nastavení priorit pro daňovou kontrolu a rozvržení práce s daňovými poplatníky a rozdělení zdrojů pro největší rizika

Zlepšení služeb pro daňové poplatníky

2.23 Kritickým nástrojem pro zajištění řádného plnění předpisů v moderní správě daní je efektivní program služeb daňovým poplatníkům. Obecná složitost daňových předpisů spolu s poměrně velkým počtem daňových poplatníků v režimu výpočtu daňové povinnosti poplatníkem znamenají, že všechny finanční úřady se musí při plnění svých úkolů v oblasti inkasa příjmů v zásadě spolehnout na to, že daňoví poplatníci budou daně platit dobrovolně. Služby pro klienty by měly být navrženy na míru pro konkrétní potřeby jednotlivých segmentů daňových poplatníků a podle rizika pro inkaso příjmů. Potřeby služeb daňovým poplatníkům zjišťujeme různými způsoby, například: (i) průzkumy mezi daňovými poplatníky; (ii) konzultačními schůzkami se zástupci daňových poplatníků; (iii) důkladnou kontrolou daňových přiznání a dalších dokumentů od daňových poplatníků; (iv) analýzou nejnavštěvovanějších témat na webu správy příjmů; (v) analýzou nejčastějších telefonických a písemných dotazů a (vi) ze zpětné vazby z daňové kontroly ve věci nejběžnějších chyb či z hlediska příjmů nejnákladnějších chyb.

2.24 Služby nejenže řeší vyjádřené potřeby daňových poplatníků, ale zahrnují také pomoc v oblastech, kde by si daňový poplatník ani neuvědomil existenci problému. Služby pro daňové poplatníky tak mají dvě východiska – potřebu daňového poplatníka, který se chce spojit s daňovou správou, nebo potřebu správního úřadu, kterých se chce spojit s daňovým poplatníkem. Jedním aspektem služby daňovému poplatníkovi je zřízení call centra pro telefonickou informační službu. Call centrum by mělo být centralizováno, a pokud je zvoleno více než jedno centrum, měla by být jejich činnost

koordinována ústředím. Centrum by mělo mít přístup k databázi znalostí vybudované na základě častých dotazů veřejnosti a daňových předpisů a oficiálně schválených výkladech. Je důležité, aby byli jeho zaměstnanci pro svůj úkol dobře školeni a aby jejich nábor probíhal mezi zaměstnanci, kteří prokázali dobrý postoj ke službě klientům.

2.25 Další informační iniciativou je tvorba webových stránek, které by nepřetržitě poskytovaly informace a interaktivní služby. Na webové stránce lze představovat a vysvětlovat nové právní a správní předpisy. Veřejnost by si mohla objednat zásilku formulářů nebo dalších informačních materiálů. Interaktivní služby mohou zahrnovat pomoc při výpočtu základu daně nebo daňové povinnosti. Další možné kroky zahrnují elektronická podání a elektronický přístup k daňovému účtu poplatníka. Dalšími účinnými iniciativami jsou cílené informační kampaně, například tématické letáky, inzeráty a reklama ve sdělovacích prostředcích. Nutnost osobních návštěv finančního úřadu za účelem získání informací se po realizaci těchto iniciativ zásadně sníží.

2.26 Dalším aspektem je rychlé zpracování žádostí daňových poplatníků (např. žádostí o vrácení přeplatku) či rychlé řešení stížností.

2.27 Moderní agentura správy příjmů si vytváří komplexní strategii služeb. Tato strategie je hlavní složkou celkového plánu agentury v oblasti plnění předpisů. Inovativní a profesionální služby pro daňové poplatníky mohou mít značný dopad na plnění povinností daňových poplatníků. Partnerství s průmyslovými skupinami, obchodními svazy, bankéři a finančními poradci jsou rovněž velmi užitečná pro předávání informací jejich členům a klientům ve věci plnění obecných daňových povinností a specifických otázek jejich oboru, zvláště je-li využita segmentace daňových poplatníků.

Větší specializace

2.28 Nové úřady pro správu příjmů, budované více podle funkčních linií a působící ve společnosti se snadným přístupem většiny poplatníků k Internetu, by měly rovněž zkoumat možnosti specializace.

2.29 Specializace může nabývat mnoha podob, např. segmentace poplatníků. Segmentaci lze provádět podle různých kritérií v závislosti na jejím cíli. Daňové poplatníky lze rozdělit na skupiny počínaje poplatníky odvádějícími největší část daní a příspěvků, po poplatníky odvádějící střední a malé částky. Tyto skupiny lze pak dále dělit podle odvětví a postoje k dodržování daňových povinností. Segmentaci lze využít nejen pro účely daňové kontroly, ale i pro určení služeb, které jednotlivé skupiny daňových poplatníků potřebují. Například mnoho velkých korporací s mezinárodními transakcemi a složitým financováním a účetnictvím může chtít diskutovat o svých daňových záležitostech ne s obyčejnými daňovými úředníky, ale s daňovými specialisty v úřadě pro velké daňové poplatníky (ÚVDP), kde pracují zkušené profesionálky chápající jejich potřeby a problémy.

2.30 Podniky mají různé potřeby a je důležité plnit tyto potřeby individuálně. Zvláštní a složitá pravidla v mezinárodních transakcích jsou jen některé z příkladů vyžadujících vysokou odbornost mezi daňovými kontrolory. Největších 100 - 200 podniků obvykle přispívá velkou většinou celkové částky vybraných příjmů. K tomu, aby

velké podniky platily daně poctivě je zapotřebí vysoce kvalifikovaných kontrolorů. Zároveň je důležité, aby se těmto podnikům dostalo po odborné stránce velmi kvalitních služeb ze strany berních úředníků, kteří budou odborně vyškoleni, aby rozuměli jejich složitým transakcím. V mezinárodní konkurenci může být pro přilákání zahraničních investic profesionální přístup daňových úřadů důležitým parametrem volby země sídla podniků.

2.31 Specializace je rovněž prostředkem pro maximální využití vzácných zdrojů pomocí jejich koncentrace do menšího počtu provozních jednotek. Poskytování služeb a provádění kontroly v některých odvětvích může od správy příjmů vyžadovat velmi specializované a důkladné znalosti výrobního procesu (např. energetické daně), a v takovém případě se lepší kvality pro poplatníka i správu dosahuje pomocí specializace. Většina podniků zjišťuje, že lepší kvalita služeb stojí za delší fyzickou vzdálenost správního úřadu.

Větší transparentnost správy příjmů

2.32 Klíčovou koncepcí reformy je transparentnost. Žádná správa příjmů nemá zdroje ani pravomoci ke sledování všech předkládaných dokumentů (daňových přiznání atd.), a proto závisí na dobrovolném dodržování poplatníky. K vybudování prostředí dobrovolného plnění předpisů přispívá mnoho faktorů. Některé z mnoha příkladů zahrnují jednoduché a stabilní daňové předpisy, spravedlivý a rovný přístup správy příjmů, iniciativy v oblasti služeb poplatníkům, pocit, že centrální a místní správa vynakládá peníze odpovědně, nestranný systém řešení sporů (odvolací řízení) a využívání pravomocí ke sledování a vymáhání, které respektuje práva poplatníků. Dalším činitelem je podpora transparentnosti.

2.33 Možnost přístupu ke stejným informacím, jaké má správa příjmů, mají kladný vliv na dobrovolné plnění předpisů ze strany poplatníků. Agentura pro správu příjmů by proto měla činit takové kroky, aby ve svých vztazích s poplatníky vybudovala ovzduší otevřenosti. Znamená to zpřístupňování informací, poskytování služeb, ale i poskytování přístupu k údajům, například k hlavní složce nebo účtu daňových plateb určitého poplatníka, pokud neexistuje oprávněný důvod nezveřejňování takových údajů, například že údaje byly získány v rámci daňové kontroly nebo vyšetřování a mohou být použity jako důkaz. Přístup k údajům o jiných poplatnících by neměl být možný, pokud tento přístup daná osoba nepovolí.

Strategické řízení

2.34 Očekává se, že nový integrovaný projekt JIM bude organizován ve dvou úrovních. První úroveň bude zahrnovat ředitelství a druhá úroveň bude zahrnovat čtrnáct regionálních úřadů, specializovaný finanční úřad (SFÚ) odpovědný za správu největších poplatníků, a případně úřad pro boj proti daňovým podvodům. Regionální úřady budou do jisté míry nadále přítomny i mimo regionální centra prostřednictvím několika poboček.

2.35 Organizační struktura má oddělit strategické funkce ústředí od funkcí provozních, které budou plnit regionální finanční úřady. Ústředí bude nést odpovědnost

za formulování strategií, tvorbu strategických plánů organizace a ročních plánů činnosti. Rovněž bude vypracovávat klíčové ukazatele výkonu a sledovat výkonnost provozních úřadů a jejich poboček. Ústředí by mělo rovněž vytvářet národní plán plnění předpisů na základě řízení rizik a informací o podnicích a mělo by mít funkci pro interní audit.

2.36 Ústředí bude pověřeno zajišťováním poradenství pro výkonné úřady. To znamená zřízení funkcí pro mezinárodní spolupráci, služby poplatníkům, výklad daňových právních předpisů, cílené služby pro poplatníky, rozvoj daňových a celních postupů, daňovou kontrolu a správu nedoplatků.

2.37 Konečně by ústředí mělo mít funkce pro obecnou podporu pro celý úřad, například řízení lidských zdrojů, informačních technologií, rozpočtu, účetnictví a statistiky. V zásadě by ústředí nemělo plnit žádné provozní úkoly. Může však být požadován určitý podíl na odvolacích řízeních.

Cílené služby založené na segmentaci klientů

2.38 Segmentace klientů naznačuje, že poplatníci mají různé vlastnosti a chování a nelze k nim přistupovat jen jedním způsobem. Různé druhy poplatníků mají pro plnění svých povinností různé potřeby. I reakce agentury pro správu příjmů se budou muset měnit, aby vyhovovaly potřebám různých druhů poplatníků a splňovaly její vlastní potřebu příslušného sledování, ověřování a vyšetřování. Proto je pro úspěch nové agentury pro správu příjmů klíčové vytvořit příznivé podmínky pro poskytování cílených služeb a provádění příslušných kontrolních a vymáhacích opatření. Tyto požadavky splňují funkční organizace, specializace a segmentace poplatníků.

2.39 Organizace založená na funkcích umožňuje větší soustředění na hlavní procesy v rámci dané funkce. To u zaměstnanců zúčastněných v procesech podpoří budování co nejlepší kvalifikace. Protože funkční organizace umožňuje i specializaci zaměstnanců, která s velkou pravděpodobností dále podpoří budování kvalitních kompetencí pracovníků. Segmentace poplatníků podle velikosti, druhu jimi placených daní či odvodů nebo podle chování při plnění předpisů rovněž vyžaduje specializaci a užší zaměření než řešení všech aspektů všech daňových poplatníků na stejném místě.

Posun od geografického k funkčnímu zaměření

2.40 Jedním z důsledků snížení počtu úřadů v celé zemi pro novou správu je omezení kontaktu mezi plátcí a orgány správy příjmů díky v průměru delším fyzickým vzdálenostem. Samy o sobě a při použití telekomunikačního spojení mnohé funkce nevyžadují přímý osobní kontakt s daňovými poplatníky – např. podávání a zpracování přiznání. Centralizovat lze i řadu dalších funkcí, například oddělení lidských zdrojů a IT, call centra a řízení rizik. Mohlo by být zřízeno středisko pro centrální zpracování daňových přiznání, které by ušetřilo zdroje a dosáhlo jednotnějšího zpracování dat. Pouze pokud se organizace zaměří na to, zda jsou funkce spojeny s geografickou blízkostí k poplatníkovi – nebo zda toto omezení neobsahují, bude možné využívat úspory z rozsahu.

2.41 Existuje prostor pro centralizaci funkcí vyžadujících vysoké kompetence, jako jsou místní šetření, daňové kontroly a vyšetřování podvodů, které by měly být zřízeny na centrální a regionální úrovni a nikoli na úrovni poboček. Výzvy v podobě globalizace, další digitalizace procesů, strategie plnění předpisů, stanovení nových úkolů a další bude možné zvládat pouze centrálně.

2.42 Pro dosažení a udržení správných kompetencí na správných místech je třeba profesionálního/technického prostředí. Z profesionálního hlediska by vysoké odbornosti měly být umístěny v orgánech na centrální nebo regionální úrovni, jako jsou úřad pro velké daňové poplatníky a úřad pro šetření podvodů.

Optimalizace sítě poboček na regionální úrovni

2.43 Rozhodnutí o počtu úřadů potřebných v celé zemi bude záviset na projektu nové správy příjmů a řadě praktických otázek, jakými jsou mobilita pracovních sil, možnosti bydlení atd. Z praktického hlediska se bude jednat o proces vyžadující pečlivé plánování a přechodné období před trvalým rozmístěním správy.

2.44 Nová správa příjmů bude muset nejen centrálně, ale i místně spolupracovat s řadou dalších agentur. Tuto spolupráci by usnadnilo podobné geografické rozložení. Protože Česká republika již k mnoha účelům včetně práce policie používá rozdělení země do 14 krajů, bylo by to zřejmě dobré východisko.

2.45 Zřízení 14 základních úřadů s řadou poboček, o kterých by mohla nová správa rozhodovat podle provozních potřeb, by vytvořilo pružný rámec pro proces přechodu.

Centralizované zpracování podání a plateb

2.46 Rutinní funkce, jakými jsou registrace, podávání a zpracování přiznání a vedení účtů daňových poplatníků, jsou v současné době prováděny podle geografického členění a jsou hlavní příčinou nadměrného počtu kontaktů mezi daňovými poplatníky a úředníky finančních úřadů, což vedlo k tomu, že daňoví poplatníci musí na plnění svých daňových povinností vynaložit obrovské množství času. Centralizované zpracování využívající integrovaný systém IT s centralizovanou správou dat a archivací tyto rutinní funkce nahradí a zavede komunikaci s daňovými poplatníky na dálku. Daňová přiznání a další dokumenty mohou poplatníci posílat přímo do střediska centralizovaného zpracování. To poplatníkům umožní plnit své povinnosti bez nutnosti přímého kontaktu, náklady na správu i na plnění předpisů se sníží a bude podpořeno dobrovolné plnění předpisů. Správa příjmů se bude také moci zaměřit na vysoce rizikové případy.

3. STRATEGIE PRO NÁVRH ORGANIZACE A ŘÍZENÍ

A. ÚVOD

3.1 Hlavním cílem strategie pro návrh organizace a řízení je vybudování struktury a kapacit agentury, které zajistí strategické zaměření na účinnou správu plnění předpisů především na základě objektivních kritérií výkonu a nikoli profesionální intuice. Odpovědností za tuto činnost by bylo rozvíjet plány na zřizování struktur a vytvářet možnosti pro pět klíčových prvků:

- (a) Návrh organizace;
- (b) Struktura, filosofie a systémy řízení;
- (c) Analytická kapacita;
- (d) Řízení lidských zdrojů a
- (e) Odborná příprava.

B. NÁVRH ORGANIZACE

3.2 Tento prvek má zajistit efektivní organizační strukturu integrované agentury pro správu příjmů.

3.3 Na nejvyšších úrovních by agentura pro správu příjmů měla ve správní radě zástupce ministerstev, pro která bude agentura pro správu příjmů inkasovat příjmy a sbírat ostatní informace o daňových poplatnících. Vláda může i zvážit zastoupení zájmů daňových poplatníků, aby uznala přístup ke zdanění založený na výpočtu daňové povinnosti poplatníkem a potřebu minimalizovat správní zátěž daňových poplatníků⁴. Správní radě by předsedal ministr financí. Náměstek ministra financí pověřený inkasem příjmů by měl být členem rady a měl by zajišťovat funkce sekretariátu. Správní rada by měla posoudit a schválit: strategický plán agentury; návrhy rozpočtů, finanční plány a výroční zprávy; územní rozsah činnosti i specializované úřady; klíčové strategie agentury, například strategie pro řízení lidských zdrojů, budovy a zařízení a informační systémy; a ostatní otázky, které správní radě předloží její členové nebo výkonný ředitel agentury pro správu příjmů.

3.4 Agentura pro správu příjmů by měla iniciovat vznik stálého konzultačního kolegia daňových poplatníků, které by bylo místem pro formální účast komunity daňových poplatníků, kteří by poskytovali poskytování poradenství agentuře ve věci provozních rozhodnutí, zvláště rozhodnutí týkajících se optimalizace režimu výpočtu daňové povinnosti poplatníkem pomocí zdokonalení plnění daňovými poplatníky a současně

⁴ V celé této zprávě se termínem daňový poplatník rozumí poplatník v širším slova smyslu včetně plátců daní, poplatků, odvodů, příspěvků na sociální zabezpečení atd.

minimalizace správní zátěže daňových poplatníků. Kolegium by mělo být i hlavním fórem pro zpětnou vazbu daňových poplatníků ohledně opatření přijatých agenturou pro správu příjmů. Mělo by poskytovat důležité informace při přípravě průzkumů mezi daňovými poplatníky.

3.5 Agenturu pro správu příjmů by měl řídit výkonný ředitel a tvořilo by ji ústředí, regionální provozní úřady a specializované provozní úřady. Ústředí by zajišťovalo strategické plánování, rozvoj organizace, rozvoj metodologie – nařízení, procesy a postupy a monitoring pro agenturu pro správu příjmů. Agentura pro správu příjmů by byla organizovaná podle funkcí, s jasným rozložením odpovědností mezi ústředí a činnost v terénu. Konkrétně by si ústředí nepřirazovalo žádné provozní odpovědnosti.

3.6 Organizační opatření by mělo uznávat potřebu specializovaného zaměření na (a) řízení fiskálních činností spojených s příjmy a (b) řízení celních hospodářských činností.

Převod vedlejších funkcí na příslušné agentury/oddělení

3.7 Byly by vypracovány strategie pro odnětí nyní prováděných nefiskálních činností v rámci daňových a celních orgánů, které by nebyly součástí klíčových funkcí agentury pro správu příjmů. Finanční ředitelství a finanční úřady v České republice provádějí řadu nedaňových činností, například cenovou kontrolu, správu odvodů za porušení rozpočtové kázně, státní dozor nad loteriem a finanční kontrolu, včetně kontroly evropské podpory zemědělským podnikům. Podobně celní správa provádí řadu činností, které se netýkají správy cel, jako například kontrolu nakládání s odpady, kontrolu váhy nákladních vozidel a kontrolu mýtného na dálnicích. Tyto úkoly by mohly být převedeny na ostatní ministerstva nebo vhodnější odbory Ministerstva financí.

3.8 Vytváření nové správy příjmů by se mělo soustředit na procesy spojené s hlavní činností správy příjmů, související například se shromažďováním a porovnáváním informací, daňovou kontrolou, službami poplatníkům, inkasem, vymáháním daní a právních předpisů. Zaměření na hlavní činnost napomáhá specializovat se na to, co orgán správy umí a k čemu byl zřízen – tedy inkaso příjmů a související funkce. Kromě toho existovala velice malá součinnost mezi výše uvedenými vedlejšími úkoly a funkcemi správy daní a cel, což znamená, že z toho, že daňové a celní orgány tyto finanční či jiné funkce plní, neplyne žádná výhoda z hlediska nákladů. Tím však nemá být řečeno, že tyto úkoly nejsou důležité. Jsou důležité a řada z nich, například v celní oblasti, patří k odpovědnostem daným Evropskou unií.

3.9 Jedním z úkolů při definování hranic nové správy bude zabezpečit, aby byly zajištěny úkoly, které jsou nyní zahrnuty do oblasti daní a cel, ale nejsou součástí hlavní činnosti správy. S výhradou dalších analýz by některé z těchto úkolů, např. řada úkolů celní správy týkající se bezpečnosti a zabezpečení, mohla zůstat v nové správě, ale mohla by být regulována smlouvami se skutečnými vlastníky, např. Ministerstvem spravedlnosti, Ministerstvem obchodu atd. Toto uspořádání by rovněž zprůhlednilo náklady na tyto úkoly. Jiné nedaňové a necelní funkce by měly být převedeny na příslušné agentury. Bylo by také možné zřídit k plnění těchto úkolů nové agentury v rámci Ministerstva financí.

C. STRUKTURA ŘÍZENÍ A PŘÍSTUP K ŘÍZENÍ

3.10 Cílem tohoto prvku je zavést strukturu a systémy řízení zahrnující řídicí rozhodování, individuální odpovědnost, interní audit a integritu řídicích procesů.

3.11 Vedení na ústředí by se mělo zaměřit na přípravu strategických plánů, aby v zemi mohl dobře fungovat systém výpočtu daňové povinnosti poplatníkem. Strategické plány by měly hájit zájmy daňových poplatníků na zjednodušení a automatizaci odpovědností daňových poplatníků pomocí systému výpočtu daňové povinnosti poplatníkem a měly by zajišťovat vzdělávání a technickou pomoc pro daňové poplatníky na podporu posouzení a plateb daňových povinností. Vedle toho by se ústředí zaměřovalo na správu plnění předpisů, založenou především na objektivních kritériích výkonu a technikách řízení rizik.

Vytvoření struktury řízení se silnými funkcemi ústředí

3.12 Nová správa příjmů bude subjekt stvořený na základě inkasních funkcí celní a daňové správy a institucí sociálního a zdravotního pojištění. Bude daleko více centrálně zaměřena než např. stávající daňová správa. Pro zajištění toho, aby se management ústředí dostatečně soustředil na dosahování výše uvedených cílů nové správy příjmů, by mělo existovat jasné rozlišení mezi strategickou a provozní úrovní. Funkce ústředí by měly být co nejvíce omezeny na strategičtější úroveň zaměřenou na strategii – plánování – monitoring. Běžná činnost, prováděcí strategie atd. by měly být v pravomoci provozní úrovně – ať na regionálních úřadech nebo v centrálních jednotkách pokrývajících celou Českou republiku.

Přiměřený stupeň autonomie jakožto samostatného úřadu v rámci Ministerstva financí

3.13 Management správy příjmů by měl mít přiměřenou míru svobody řízení své činnosti a Ministerstvo financí by mělo zajišťovat dohled, nikoli však rutinní řízení. Monitoring by měl být prováděn na základě ročních plánů/smluv zahrnujících rozvojové cíle, produkční cíle a rozpočtové podmínky na daný rok. To pomůže zajistit jasné rozlišení mezi politickou a správní úrovní a jejich příslušnými oblastmi pravomoci. Také transparentnost napomůže tomu, aby společnost vnímala správu příjmů jako důvěryhodný subjekt, který jedná se všemi rovným a spravedlivým způsobem.

3.14 Organizace ústředí by měla odrážet organizaci regionální, aby zajistila jasné linie komunikace a jasné rozdělení odpovědnosti.

Manažerské informační systémy

3.15 V celé agentuře pro správu příjmů by měl být využíván manažerský informační systém, který by podporoval schopnost ústředí plánovat a průběžně vyhodnocovat provozní výsledky. Manažerský informační systém by měl být vybudován tak, aby automaticky zachycoval a interpretoval provozní výsledky a pro odborné pracovníky

nepředstavoval žádnou další zátěž z hlediska správních dat. Manažerský informační systém by získával data i z externích vstupů, například statistického systému, státní pokladny a od třetích stran, což by managementu umožňovalo získat důkladnou představu o inkasu v kontextu hospodářské aktivity v zemi. Profily rizik daňových poplatníků by byly řízeny centrálně, formálně a dokumentačně by je však mohl upravit vrcholový regionální management tak, aby byl udržen účinný a efektivní provoz.

3.16 Ústředí by mělo věnovat zvláštní pozornost řízení klíčových zdrojů agentury: finančních zdrojů, lidských zdrojů a zdrojů informačních technologií, a vypracovalo by pro ně zvláštní strategie.

3.17 Ústředí by zavedlo funkci interního auditu řízení odbornosti a integrity agentury.

3.18 Byly by zpracovávány plány a programy odborné přípravy k rozvoji výkonných a manažerských kapacit řídicího orgánu agentury před zahájením jeho činnosti.

D. ROZVOJ ANALYTICKÉ KAPACITY

3.19 Tento prvek se zaměřuje na zavedení interní analytické kapacity pro správu plnění předpisů v zemi. Tato činnost by podporovala strategické a provozní plánování agentury pro správu příjmů i zajišťování jakosti.

3.20 Byl by zřízen malý, ale silný analytický odbor, který by měl managementu dodávat objektivní informace pro rozhodování. Jádrem jeho činnosti by byl rozvoj a trvalá aktualizace série ukazatelů výkonnosti užívaných k měření výkonnosti úřadu jako celku i výkonnosti při činnosti v terénu. Tyto ukazatele by měly umožnit srovnání účinnosti a efektivity regionálních úřadů a upozornit na oblasti, které ke svému zlepšení vyžadují pozornost managementu.

3.21 Analytický odbor by prováděl studie plnění předpisů a studie ekonomické, analyzoval by dopad navrhovaných daňových právních předpisů, politik a regulace na příjmy a připravoval by návrhy na zlepšení plnění předpisů ze strany daňových poplatníků s legislativním a regulatorním základem agentury pro správu příjmů.

3.22 Analytický odbor by také pomáhal vedení při přípravě návrhů pro odbor daňové politiky Ministerstva financí a hájil jednoduchý, vstřícný a dobře vyvážený přístup k inkasu všech příjmů včetně sazeb, prahových hodnot, individuálních možností a výjimek.

E. ŘÍZENÍ LIDSKÝCH ZDROJŮ

3.23 Tento prvek má vybudovat základ moderní funkce řízení lidských zdrojů (ŘLZ) agentury pro správu příjmů, která by uznávala pracovní síly jako klíčové aktivum agentury a prosazovala integritu, odbornost a hrdost uniformovaných i neuniformovaných zaměstnanců.

3.24 Byla by zpracována strategie řízení lidských zdrojů, zahrnující nábor a výběr zaměstnanců, mzdové politiky a postupy, rozvoj vedení a kariérního postupu, hodnocení výkonnosti a motivační systémy, postupy oddělení a vyřazení a plánování pracovních sil. Byly by vypracovány standardizované dlouhodobé politiky a postupy řízení lidských zdrojů pro uniformované a neuniformované zaměstnance. Byly by přijaty příručky postupů pro řízení lidských zdrojů a kodex etiky a chování. Byl by zaveden systém integrovaného řízení lidských zdrojů, včetně modulů pro mzdy, řízení lidských zdrojů a hodnocení výkonnosti.

3.25 Pro prvotní personální obsazení agentury by měla být připravena strategie přechodu. Výběr by vycházel z nových kompetenčních profilů vypracovaných pro každou funkci agentury pro správu příjmů. Agentura by přijala přechodnou mzdovou politiku pro prvotní personální obsazení, zohledňující aktuální mzdové politiky agentur poskytujících zaměstnance pro novou agenturu pro správu příjmů, včetně zvláštního režimu pro uniformované zaměstnance. Byly by posouzeny potřeby v oblasti odborné přípravy a byl by připraven program zvláštní odborné přípravy pro zřízení agentury pro správu příjmů. Ten by mimo jiné zahrnoval induktivní odbornou přípravu v oblasti lidských zdrojů a správních režimů agentury pro správu příjmů, jejích pracovních procesů a systémů informačních technologií, rozvíjenou po konzultaci s uvedenými funkčními oblastmi.

3.26 Měla by být vypracována strategie přechodu pro nové rozmístění, rekvalifikaci a umístění či propuštění zaměstnanců stávajících orgánů daňové a celní správy, kteří by nebyli přijati do nové agentury pro správu příjmů. Měla by být zvážena možnost provádění těchto služeb pomocí externích dodavatelů.

F. ODBORNÁ PŘÍPRAVA

3.27 Tento prvek se zaměřuje na kapacitu plnění požadavků agentury pro správu příjmů v oblasti krátkodobé a dlouhodobé odborné přípravy. Měla by být zpracována strategie odborné přípravy, která zajistí, aby vedení a odborní zaměstnanci agentury pro správu získali dovednosti a know-how nutné k dosahování co nejlepších výsledků při plnění svých povinností. Bylo by zváženo zřízení stálé infrastruktury pro odbornou přípravu pro zaškolování zaměstnanců, rozvoj managementu a profesionální odbornou přípravu, při co největším využití stávajících kapacit soukromého sektoru a univerzit v zemi i v zahraničí.

3.28 Měly by být zpracovány osnovy a programy odborné přípravy, které by se přesně držely funkčních profilů a potřeb agentury z hlediska managementu a odbornosti. Byly by zváženy výměnné programy, studijní cesty a semináře v zemi i v zahraničí, zvláště pro profesní rozvoj managementu a vysoce kvalifikovaných pracovních sil.

3.29 Měl by být zaveden krátkodobý program odborné přípravy při přechodu, který by usnadnil zahájení činnosti agentury pro správu příjmů. Je třeba zajistit odbornou přípravu pro všechny zaměstnance přijaté do nové agentury pro správu příjmů, zahrnující přinejmenším lidské zdroje a správní opatření, politiky a postupy agentury pro správu příjmů, její pracovní procesy a její systémy informačních technologií.

4. STRATEGIE NÁVRHU PRACOVNÍCH PROCESŮ

A. ÚVOD

4.1 Navrhované sjednocení inkasa příspěvků na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění stanoví integraci pracovních procesů v rámci obecné funkce inkasa příjmů nového JIM. V rámci zlepšování účinnosti a efektivity inkasa i zjednodušování a racionalizace správy příjmů bude v rámci strategie modernizace a reformy příjmů třeba přijmout strategická opatření.

4.2 Bude třeba navrhnout pracovní procesy tak, aby podporovaly účinnost a integraci a omezovaly příležitosti ke korupci. Pracovní procesy by měly vytvářet i podmínky umožňující výpočet daňové povinnosti poplatníkem. Daňoví poplatníci a plátcí příspěvků by měli chápat své povinnosti a měli by být s minimální pomocí schopni vypočítat své závazky a provádět platby pomocí standardních materiálů / nástrojů, které agentura pro správu příjmů poskytne.

B. MAPOVÁNÍ PRACOVNÍCH PROCESŮ VŠECH STÁVAJÍCÍCH AGENTUR PRO SPRÁVU PŘÍJMŮ

4.3 Jednou z důležitých prvotních činností v procesu tvorby nové integrované agentury pro správu příjmů je zmapovat všechny pracovní procesy daňové a celní správy a inkasní funkce organizací sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění. Tyto prvky budou začleněny do nové agentury. Účelem tohoto mapování obecně je vytvořit úplný seznam odpovědností starých organizací a popsat způsob jejich aktuálního provádění. Během tohoto mapování bude provedeno rozlišení mezi klíčovými odpovědnostmi v oblasti daní a cel a nefiskálními odpovědnostmi (jako je cenový audit a kontrola platby dálničních poplatků), které by do nové agentury neměly být převedeny.

4.4 Výsledkem mapování budou podrobné popisy procesů a postupů současných organizací a vazeb a propojení s jinými procesy. Výchozím bodem budou hlavní procesy, např. registrace, platby, zpracování přiznání, účetnictví, daňová kontrola a vymáhání plateb. Po zmapování hlavních procesů bude práce pokračovat podrobněji, než budou popsány všechny procesy. Mapy procesů se stanou základem tvorby nových postupů a procesů v nové agentuře.

C. FUNKČNÍ PŘEZKUM STÁVAJÍCÍCH AGENTUR A PŘÍPRAVA FUNKČNÍHO DESIGNU

4.5 Nová agentura bude organizována podle funkčních linií, což znamená, že ve většině případů budou stavebními prvky návrhu organizace klíčové funkce. Pro získání úplné představy o tom, které funkce stávající organizace provádějí, a pro

jejich podrobný popis bude proveden funkční přezkum. Tento přezkum bude rozlišovat mezi klíčovými funkcemi, které má převzít nová agentura, a vedlejšími funkcemi, které lze převést na jiné orgány. Přezkum bude i vstupem pro rozhodování o tom, kde bude daná funkce v rámci nové agentury plněna – na úrovni centrální, regionální nebo případně na úrovni místní pobočky.

4.6 Díky funkčnímu přezkumu bude možné porovnat podobné funkce jednotlivých agentur a rozhodnout o tom, které funkce lze sloučit v nové organizaci. Tyto úvahy mohou mít význam u takových funkcí, jako je registrace, platby a inkaso, účetnictví, výběr pro daňovou kontrolu, daňová kontrola, správa a vymáhání nedoplatků.

D. NÁVRH PROCESNÍHO MODELU JIM NA ZÁKLADĚ VÝPOČTU DAŇOVÉ POVINNOSTI POPLATNÍKEM A ŘÍZENÍ RIZIK

4.7 Na základě úvah a zkušeností z mapování provozních procesů a funkčního přezkumu bude vytvořen procesní model integrované agentury pro správu příjmů. Záměrem není sloučit stávající postupy, ale vytvořit procesy nové a plně do nich zavést klíčové koncepce výpočtu daňové povinnosti poplatníkem a řízení rizik. Kombinace výpočtu daňové povinnosti poplatníkem, kdy má daňový poplatník plnou odpovědnost za výpočet své daňové povinnosti, centrálního zpracování předkládaných dokumentů a výběru pro daňovou kontrolu podle rizik bude mít hluboký a dalekosáhlý dopad na většinu postupů agentury pro správu příjmů. Po vstupu nové právní úpravy v účinnost se změní i právní podpora správy příjmů. V případech, kdy je třeba stávající procesy zachovat, je třeba se snažit o jejich zdokonalení a zajištění větší účinnosti a efektivity. Například určité celní funkce fyzické kontroly bude potřeba zachovat, neboť jde o operace v reálném čase. Avšak operace, které nejsou realizovány v reálném čase, například kontroly prováděné až po proclení či různé podpůrné funkce, lze do značné míry sladit.

4.8 Nový procesní model musí obsahovat všechny postupy, které má nová agentura pro správu příjmů spravovat. Patří k nim všechny klíčové fiskální procesy a jejich dílčí procesy, také ale kombinované inkasní procesy pro daně, cla, příspěvky na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění, například registrace, daňová kontrola, celní audit pro proclení, inkaso a správa nedoplatků. Nefiskální celní funkce zahrnují usnadnění obchodu, bezpečnostní funkce, boj proti pašerákům a kontrolu osob na hranicích. Nedaňové celní funkce v oblasti usnadňování obchodu, bezpečnosti, opatření proti pašování a kontroly cestujících by měly zůstat i v rámci nového JIM odlišeny.

4.9 Nový procesní model by měl zkoumat různé aspekty funkcí moderní agentury pro správu příjmů a měl by zajistit, aby procesy vycházely z osvědčených mezinárodních postupů. Níže uvádíme některé oblasti, které bude třeba pečlivě zvážit a začlenit do modelu.

4.10 **Daňová kontrola a vymáhání.** Činnost agentury pro správu příjmů v oblasti daňové kontroly a vymáhání by se měla snažit podporovat rovnější podmínky hospodářské soutěže mezi podniky, a tím zvyšovat konkurenceschopnost hospodářství. Toho lze dosáhnout omezením zátěže daňových poplatníků, kteří jsou čestní a plní předpisy, a zvýšením zátěže daňových poplatníků, kteří předpisy nedodržují, pomocí zvýšené míry odhalování a zvýšených sankcí za porušení předpisů.

4.11 **Poskytování služeb.** Poskytování služeb by mělo být navrženo se zaměřením na interní i externí zajištění webových moderních elektronických služeb se vzájemnou výměnou údajů s partnery a daňovými poplatníky. Fungování elektronického rozhraní by mělo být navrženo jako co nejjednodušší a s minimálním využitím papírové dokumentace. Rozhraní by mělo mít vestavěné prvky motivující k používání integrovaného a centralizovaného call centra pro webové a hlasové poradenství pro daňové poplatníky a plátce příspěvků, aby tak daňový poplatník nemusel navštívit finanční úřad. Pokaždé, když se daňový poplatník rozhodne jít na finanční úřad za účelem podání nebo platby, mělo by to být považováno za selhání při vytváření vhodného prostředí pro výpočet daňové povinnosti poplatníkem.

4.12 **Informace v reálném čase.** Informace o inkasu příjmů by měly být klientům poskytovány v reálném čase. Musí obsahovat všechny informace, které klienti potřebují k účinnému a efektivnímu plnění svých provozních funkcí. Toto jsou minimální požadavky pro úřady sociálního zabezpečení: (i) registrace; (ii) měsíční přiznání a platební toky na individuální úrovni; (iii) nedoplatky a (iv) výkonnost kontroly. Je také žádoucí, aby byly k dispozici údaje o plnění předpisů. Úřady sociálního zabezpečení, které vyžadují uchovávání dat po delší dobu, než požaduje agentura pro správu příjmů, by toto uchovávání měly zabezpečit vlastními prostředky.

4.13 **Jediné kontaktní místo a jediné okénko.** Jedním z nejlepších způsobů, jak snížit náklady na plnění předpisů, je zavést jediné kontaktní místo, které pokryje většinu funkcí, jež využívají daňoví poplatníci/plátci příspěvků. Toto řešení by mělo zahrnovat jedno elektronické kontaktní místo poskytující služby pro celou zemi a fyzická pracoviště poskytující „služby u jediného okénka“. Ty by měly plnit minimálně tyto funkce: registrace, poskytování úvodních informací o povinnostech daňových poplatníků pro nové daňové poplatníky, nabízet formuláře, brožury a hromadné programy vzdělávání daňových poplatníků týkající se zásadních změn právního rámce⁵, poskytovat poradenské služby o stávajících předpisech a vydávat daňovým poplatníkům osvědčení. Kromě toho by měl být proces podávání přiznání a provádění plateb co nejvíce automatizován.

³ Aby byla k daňovým poplatníkům spravedlivá, musí vláda zavést rámec pro přiznání a platby, který daňovým poplatníkům umožní, aby si své daně vyměřili sami a platili své závazky přesně, efektivně a spolehlivě.

4.14 **Neomezený přístup k daňovým účtům a účtům sociálního zabezpečení.** Zpracování příjmů by mělo být co nejrychlejší a v případě elektronických podání by mělo být v podstatě okamžité. Daňoví poplatníci by měli mít neomezený přístup ke svému účtu. Transakce na účtu by měly být uvedeny jasně a srozumitelně. Pro daňové poplatníky by mělo být snadné položit dotaz a obdržet vysvětlení, pokud dojde ke zjištění údajné nebo skutečné chyby.

4.15 **Integrovaný systém odvolání.** Musí být zaveden účinný a dobře vyvážený systém odvolání a daňoví poplatníci a plátcí příspěvků by měli být vedeni k tomu, aby využívali tento systém, namísto aby se obraceli se stížnostmi na soud. V ideálním případě by měli mít daňoví poplatníci v odvolacím systému své zastoupení. Je důležité si uvědomit, že tlak na zvýšené plnění předpisů může přinést nárůst počtu odvolání. Stejně tak je důležité, aby daňoví poplatníci vnímali odvolací systém jako spravedlivý, rovný a rychlý prostředek řešení sporů s agenturou pro správu příjmů.

4.16 **Zaměření více na plnění předpisů než na rutinní funkce.** Jedním z klíčových opatření pro zlepšení efektivity a účinnosti výběru příjmů je zvýšit zaměření agentury pro správu příjmů na plnění předpisů. Vysoce automatizované kontroly a kontroly „od stolu“ by měly být používány pro malé daňové poplatníky, u nichž by využití daňových kontrolorů nemuselo být nákladově efektivní. Je nutno připravit strategie pro plnění předpisů zohledňující geografické rozdíly a rozdíly mezi hospodářskými sektory. Vymáhání podobného daňového základu (se zákonem povolenými odchylkami) u daně z příjmu fyzických osob a příspěvků na sociální zabezpečení pomáhá vyloučit možnost selektivního plnění předpisů ze strany daňových poplatníků. Bez harmonizace základů by se snížil nárůst efektivity a omezení správní zátěže spojené s plněním předpisů.

4.17 **Přepřeprogramování funkcí pro snížení nákladů.** Při procesu integrace by měla být vyloučena duplikace podpůrných provozních funkcí a současně by mělo být vynaloženo veškeré úsilí na zachování základní odborných znalostí integrovaných institucí. Je třeba provést jasné a charakteristické vymezení funkcí ústředí, center zpracování a finančních úřadů. Organizační a řídicí systémy sítě úřadů by měly být standardizovány. Systém registrace, zpracování přiznání a plateb, správa velkých daňových poplatníků a řízení oblasti informatiky, zvláště databází, bezpečnostních systémů a aplikací, by měly být centralizovány. Centralizace pomůže snížit náklady a pomůže integrovat řízení rizik pro všechny daňové poplatníky a plátce příspěvků v jediném systému.

4.18 **Zavedení strategie služeb.** Účelem iniciativ v oblasti služeb je pomoci poplatníkovi plnit jeho povinnosti. Různé segmenty poplatníků mají různé požadavky na služby. Procesní model proto musí tyto různé potřeby zahrnovat a musí vypracovat strategii služeb, která je naplní.

4.19 **Konsolidovaná registrace.** Vytvoření jednotného registračního místa pro účely inkasa různých příjmů, pokud to je možné, zkrátí dobu nutnou na vstup do

inkasního systému. Ve stejný okamžik lze poskytnout a do společného registru vložit informace společné pro všechny daně a příspěvky nebo pro mnoho z nich.

4.20 **Konsolidované daňové výkazy.** Je možné konsolidovat výkazy daní a příspěvků se stejným zdaňovacím obdobím a podobným základem do jediného dokumentu, a tím zkrátit čas vynakládaný na plnění požadavků výkaznictví.

4.21 **Používání informací třetích stran.** Ověření vykázaného příjmu a výpočtu daňových povinností, jež musí řádně odrážet hospodářskou činnost daňových poplatníků, má pro agenturu pro správu příjmů zásadní význam. Toto ověření lze do velké míry provést pomocí komplexnějších údajů od třetích stran. S přístupem k informacím třetích stran lze vytvořit počítačové uzavřené kontrolní systémy, které odstraní nutnost ručního zpracování a ověření informací, zvláště u přiznání daně z příjmu fyzických osob. Uzavřený kontrolní systém existuje v případě, že správa příjmů a poplatník získávají od nezávislého orgánu stejné informace. Povinnost poskytovat agentuře pro správu příjmů informace třetích stran o daňových poplatnících by měla být uložena plátcům nejběžnějších zdanitelných příjmů, zejména pokud existuje i srážková povinnost. Těmito příjmy jsou příjmy ze zaměstnání nebo zdanitelné dávky, úrok z bankovních vkladů, dividendy z držby akcií nebo investic ve fondech.

4.22 Některé země zavedly systém předběžných daňových přiznání a používají údaje ze složky daňového poplatníka a informace od třetích stran k vypracování návrhu daňového přiznání. Daňový poplatník je pak požádán o ověření a akceptaci nebo doplnění informací před podpisem a podáním daňového přiznání u agentury pro správu příjmů. Akceptaci lze v některých zemích provést telefonicky nebo dokonce SMS zprávou.

4.23 Údaje třetích stran budou také nedílnou součástí informací pro výběr subjektů pro daňovou kontrolu nebo vyšetřování založený na řízení rizik, který je nezbytným doplňkem výpočtu daňové povinnosti poplatníkem.

4.24 **Analýza rizik jako základ pro daňovou kontrolu a vymáhání.** Procesní model JIM by měl začlenit analýzu rizik a posouzení rizik jako klíčovou provozní koncepci. Techniky řízení rizik musí z praktických důvodů členit daňové poplatníky do skupin podle několika hlavních druhů rizik a vybírat si viditelné znaky jako zástupné prvky pro související chování při plnění předpisů. Obvykle je východiskem v tomto procesu velikost, ačkoli se běžně užívá více kritérií. Ve většině správ příjmů jsou strategie pro plnění předpisů dále upřesněny podle odvětví, aby byly vypracovány odvětvové finanční normy a odborné zkušenosti zaměstnanců nutné k provádění efektivních auditů složitých mezinárodních podniků. Provádí se i specifické zaměření na skupiny v populaci drobných daňových poplatníků, zejména pro kategorie podniků, které byly určeny jako kategorie spojené s problémy v oblasti plnění předpisů.

4.25 Ne všechna rizika vyžadují kroky v oblasti daňové kontroly a vymáhání. Několik z nich lze řešit pomocí služeb cílených na daňové poplatníky v podobě

informačních kampaní, upomínkových telefonátů⁶ a návštěv atd. – nebo iniciativ za změnu daňové legislativy. Tato opatření jsou méně nákladná než daňové kontroly a mohou ovlivnit chování všech daňových poplatníků v daném segmentu, zatímco daňová kontrola může mít na obecné dodržování daňových povinností jen malý vliv. Vyvážené používání jednotlivých nástrojů tak velmi zvýší možnosti agentury pro správu příjmů ke zúžení daňové propasti.

4.26 **Centralizované zpracování registrace.** Aby bylo poplatníkům usnadněno plnění jejich povinností a snížily se náklady na plnění předpisů, měla by být zavedena konsolidovaná registrace různých závazků týkajících se agentury pro správu příjmů, bude-li to možné. Všechny registrace by měly být centralizované s možností elektronické registrace. Centrální registrace s jedinečnou identifikací každého daňového poplatníka usnadní správě příjmů poskytovat přehled o každém registrovaném daňovém poplatníkovi. Ten bude představovat jeden vstup pro systém řízení rizik. Základní informace v elektronickém souboru by měly být přístupné poplatníkovi nebo s jeho souhlasem příslušným ze zákona oprávněným subjektům. Tím se zvýší transparentnost a podpoří důvěra v agenturu pro správu příjmů.

4.27 **Centralizované zpracování přiznání a dokumentů.** Stávající systém zpracování přiznání na místních úřadech by měl být nahrazen centralizovaným zpracováním předkládaných dokumentů. Daňová přiznání a další dokumenty by měli poplatníci zasílat přímo do střediska centralizovaného zpracování. V případě, že jsou přiznání podávána na místních nebo regionálních úřadech, měly by tyto úřady dokumenty neprodleně předat do střediska zpracování. Je mnohem snadnější a účinnější a efektivnější centralizovat veškeré zadávání dat a zpracování přiznání. Jakmile jsou data z přiznání na centralizovaném místě zadána, mají k nim oprávnění pracovníci přístup z kterékoli úrovně organizace.

4.28 Umístění centra pro zpracování v hospodářsky slabém regionu napomůže tvorbě pracovních míst a vytvoří politickou důvěru.

4.29 Centralizace zadávání dat a zpracování přiznání má oproti decentralizaci řadu výhod. K hlavním výhodám patří:

- větší nákladová efektivita v důsledku úspor z rozsahu
- snadnější kontrola jakosti práce
- mnohem efektivnější kontroly vedení; management má na starosti pouze jedno nebo dvě místa pro sledování jakosti zadávání dat a prodlení při zpracování přiznání
- mnohem snadnější udržování bezpečnosti a kontroly dat a daňových přiznání
- vyšší kvalita odborné přípravy s nižšími náklady spolu s lepším měřením pracovního výkonu
- změny v postupech jsou snadnější a rychleji proveditelné

- snadnější zavádění nové technologie, jako je scannování a optické rozpoznávání znaků (OCR)

4.30 **Elektronická podání.** Česká republika je vyspělá země, v níž lze očekávat vysokou počítačovou gramotnost a široce rozšířený přístup k Internetu. Proto bude zavedení elektronických služeb a elektronických podání pravděpodobně dobře přijímáno a rychle si je osvojí velký počet občanů. To nabízí značný potenciál pro snížení správních nákladů i nákladů na plnění předpisů.

4.31 Elektronická podání, při nichž lze výkazy pro daňové účely podávat na Internetu pomocí elektronického podpisu, by měla být pro většinu segmentů daňových poplatníků volitelná, mohla by však být povinná pro velké a střední podniky (včetně hlášení o srážkách ze mzdy a příspěvcích na sociální zabezpečení). Aby byla efektivní, nesmí elektronická podání vyžadovat podávání dalších informací v podobě fyzického dokumentu. Elektronický formát by měl obsahovat všechny informace nutné k akceptaci výpočtu daňové povinnosti poplatníkem a provedení výběru pro daňovou kontrolu na základě rizika. Pouze v případě rozhodnutí o daňové kontrole by mělo být od daňového poplatníka požadováno více informací v příslušném formátu.

4.32 Hlavní přínosy elektronických podání spočívají ve zvýšené flexibilitě a snížení nákladů na plnění předpisů pro daňového poplatníka a nižších správních nákladech pro agenturu pro správu příjmů. Ruční práci s dokumenty lze vyloučit a do systému lze zabudovat testy jakosti. Formát nebude akceptovat formální chyby nebo nepřiměřené informace. Systémy elektronického podávání lze pilotně ověřit na specializovaném finančním úřadu a následně rozšířit v celé zemi.

4.33 **Call centrum.** Elektronické služby zahrnují telefonické služby (call centrum), webové stránky obsahující informace pro veřejnost, interaktivní služby jako jsou kalkulační programy a přístup do registrů, jediného daňového účtu daňového poplatníka a registru DPH k ověření registrace obchodních partnerů k DPH.

4.34 Zvyšování transparentnosti v oblasti daňové správy prostřednictvím informací na internetu může pomoci bránit tomu, aby se daňoví poplatníci přehlašovali k daňovým úřadům s nejvýhodnějším zacházením. Taková praxe je docela běžná, přičemž panuje nedostatečná transparentnost, což napomáhá nedůsledné aplikaci práva v geograficky zaměřeném prostředí.

4.35 **Platební systém.** Zavedení jasných a jednoduchých postupů pro platby daní a jiných odvodů je důležitým prvkem modernizace správy příjmů a snižování nákladů na plnění předpisů. Platby by měly být prováděny prostřednictvím bank a/nebo poštovních úřadů pomocí standardizovaných platebních dokladů obsahujících informace o totožnosti plátce, druhu veřejného příjmu, období, za které je platba prováděna a částce platby. Platba by měla být převedena na centrální účet příjmů veřejných rozpočtů. Zajištění bezpečného on-line přístupu

daňových poplatníků k jejich účtům jim pomůže spravovat vlastní platby elektronicky.

4.36 Hotovostní platby na finančních úřadech by neměly být akceptovány vyjma vymáhacích řízení a řízení o nedoplatecích. Tato opatření jsou určena k omezení rizika korupce a tím ke zvýšení důvěry veřejnosti v agenturu.

4.37 Platba by měly být převáděny na jednotné účty příjmů veřejných rozpočtů, z nichž každý je jedinečně přiřazen konkrétními poplatníky. Pro zvýšení transparentnosti by měl mít poplatník přístup k informacím o daňovém účtu.

4.38 **E-government.** JIM se může stát předvojem správy v podobě e-governmentu. Funkce informačních technologií bude mít zásadní význam pro umožnění plného využití technologie, protože se bude vyvíjet tak, aby přinesla prospěch daňovým poplatníkům i státní správě. Plné využití možností, které informační technologie poskytují, bude předpokladem vytvoření moderní správy příjmů, která může splnit očekávání v oblasti efektivity a nízkých nákladů na plnění předpisů pro daňové poplatníky.

4.39 **Pracovní procesy spojené a moderními systémy IT.** Všechny pracovní funkce a procesy správy příjmů by měly být usnadněny pomocí moderních informačních technologií – aby zahrnuly komunikaci a výměnu dat s ostatními vnitrostátními a mezinárodními orgány i poplatníky atd. Obecně by systémy informačních technologií měly být navrženy tak, aby centralizovaly a agregovaly data a usnadňovaly tak přístup pro příslušné orgány, a měly by být skutečně integrované, na rozdíl od situace, kdy existuje samostatný systém informačních technologií pro každý druh příjmu veřejných rozpočtů. Databázové systémy by měly být centralizovány s možností centrálního i lokálního přístupu ke všem informacím a neměly by být roztrženy na lokálních úřadech. Pokud je jakákoli činnost v oblasti informační technologie zajišťována externím dodavatelem, měla by si správa příjmů ponechat plnou kontrolu nad rozhodováním o obsahu a provozem systémů informačních technologií.

4.40 **Strategie plnění předpisů.** Aby bylo zajištěno, že bude strategie plnění předpisů užívána jako všudypřítomná provozní filosofie správy příjmů, je důležité, aby bylo celé spektrum nástrojů používáno integrovaným způsobem, aby tedy bylo použití nástrojů voleno podle daného klienta, tzn. služby a poradenství pro klienty plnící své povinnosti a sankce pro klienty, kteří své povinnosti neplní.

4.41 **Funkce služeb.** Funkce služeb bude obsahovat hlavně veškerý kontakt s poplatníkem z jeho iniciativy. To znamená vše od otázek poplatníka ohledně druhu a způsobu platby – vyřizuje call centrum – po příjem příznání – v jednotce centrálního zpracování. Funkce služeb bude velice důležitá pro podporu dobrovolného plnění předpisů a bude jediným nástrojem správy příjmů, se kterým budou muset být v kontaktu poplatníci, kteří své povinnosti plní. Bude to rovněž

funkce odpovědná za trvalý rozvoj provozních procesů a jako taková bude plnit hlavní úlohu při hledání dalších způsobů zvyšování efektivity v organizaci, např. vývojem předběžných příznání založených na informacích od třetích stran.

4.42 **Kontrolní funkce.** Kontrolní funkce je pověřena sledováním stavu plnění předpisů pomocí řízení rizik a analýzy na základě informačních technologií doplněných o informace získané funkcemi služeb a právních služeb spolu s informacemi z jiných zdrojů. Bude nést odpovědnost za analytické funkce související s plněním předpisů a bude pracovat se sledováním rizik a plánováním iniciativ pro plnění předpisů ve spolupráci s funkcemi služeb a právních služeb. Tato spolupráce by mohla mít podobu ročního formálního plánu plnění předpisů.

4.43 **Funkce vymáhání.** Funkce vymáhání je tradiční poslední krok, ke kterému se správy příjmů uchylují předtím, než se obrátí na soud. V rámci plnění předpisů je považována za nedílnou součást sekvence kroků v oblasti plnění předpisů (služba – kontrola – vymáhání), který má zvýšit důvěryhodnost nové správy i pro poplatníky, kteří nechtějí platit. Bezproblémové a účinné vymáhání spolu s vhodnými sankcemi bude silným nástrojem nové správy a také zárukou proti mylné představě o tom, že plnění předpisů se týká jen služeb.

E. HARMONIZACE PRÁVNÍHO RÁMCE A ZÁKLADU DANĚ

4.44 Důležitou podmínkou úspěšné integrace nové agentury pro správu příjmů veřejných rozpočtů, složené z prvků daňové správy, celní správy, úřadů sociálního zabezpečení a organizací zdravotního pojištění, je vybudování co nejvíce harmonizovaného právního rámce. Tato harmonizace a zjednodušení by se neměla omezovat na organizační a správní opatření, měla by se týkat i postupů a politik při výběru příjmů veřejných rozpočtů, například sladění základů daně z příjmů fyzických osob s vyměřovacím základem pojistného na sociální zabezpečení.

4.45 Pro harmonizaci jsou vhodná zvláště procesní pravidla provozních postupů. Pravidla pro identifikaci poplatníků, jejich registraci, požadavky na výkaznictví, postupy pro výkaznictví, platby a inkasní postupy, účetnictví týkající se příjmů veřejných rozpočtů, výběr pro daňovou kontrolu, kontrolních daňových postupů, vymáhání inkasa, sankcí a penále by bylo možné do jisté míry harmonizovat. Například pravidla pro sankce za nepodání příznání/vyúčtování, ukončení podávání, pozdní nebo neúplnou platbu a nevykazování všech příjmů by měla být co možná nejpodobnější bez ohledu na funkci v rámci agentury pro správu příjmů. Neodůvodněné rozdíly právních předpisů pro různé prvky příjmů veřejných rozpočtů budou mást i poplatníky a povedou k jejich neracionálnímu chování. Tam, kde však sladění právních ustanovení není možné, bude zefektivnění postupů obtížné. Například charakter daňových a celních operací se ve své podstatě liší v časovém rozměru. Zatímco daňové operace jsou periodické, některé celní operace probíhají v reálném čase, např. fyzická kontrola. Avšak celní

operace, které v reálném čase neprobíhají, jako jsou kontroly prováděné až po proclení, lze do značné míry sladit.

4.46 Možnosti sladění daňových základů jsou omezeny na sladění základů daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti s vyměřovacím základem na pojistné na sociální zabezpečení (a to hrazené jak zaměstnavatelem tak i zaměstnancem). Ty jsou přitom velmi podobné, přičemž dle stávajících zákonů existují pouze menší rozdíly. Jelikož výpočtem, strháváním i úhradou jak daně z příjmů fyzických osob tak i pojistného na sociální zabezpečení jsou pověřeni zaměstnavatelé, je harmonizace žádoucí a proveditelná.

4.47 **Zjednodušení a harmonizace právních předpisů pro příjmy veřejných rozpočtů.** Přijetí režimů výpočtu daňové povinnosti poplatníkem s sebou nese tlak na tvůrce právních předpisů, aby postupy pro poplatníky usnadnili. Zjednodušená pravidla se snadněji chápou, a proto snižují riziko chyb výkaznictví. Harmonizace právních předpisů pro postupy u příjmů veřejných rozpočtů otevře možnost sladění postupů a omezení výkaznických povinností. Poplatníci stráví plněním svých povinností méně času.

4.48 **Jednotná aplikace právních předpisů pro příjmy veřejných rozpočtů.** V integrované celostátní agentuře pro správu příjmů s pouze dvěma správními rovinami a malým počtem provozních úřadů bude pravděpodobnost rovného zacházení za podobných okolností významně zvýšena. Tím se zlepší důvěra veřejnosti v agenturu pro správu příjmů a podpoří se dobrovolné plnění předpisů.

4.49 **Celostátní aplikace sladěných postupů.** Moderní sladěné postupy, podporované pokročilým systémem informačních technologií omezí nutnost osobních kontaktů mezi příslušnými úředníky státních úřadů a poplatníky a sníží náklady na plnění předpisů a správní náklady.

4.50 **Právní výklady.** Vytvoření funkce právních služeb je zásadní prvek pro zajištění jednotné aplikace právních předpisů pro příjmy veřejných rozpočtů. Vydávání závazných právních výkladů pro správu i poplatníky a jejich zveřejňování by měla realizovat právní jednotka. V jiných záležitostech by právní výklad pro ustanovení pro oblast sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění měl být ponechán na orgánech sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění jako doposud.

4.51 Právní funkce bude budována na základě nové centrální struktury informačních technologií, která bude podporovat sdílení informací v celé správě. Nová struktura informačních technologií by měla rovněž usnadnit sledování jednotnosti. Nedostatek jednotnosti nepříznivě ovlivňuje dobrovolné plnění předpisů, protože daňoví poplatníci u finančních ředitelství dostávají na stejnou otázku různé odpovědi.

F. VYPRACOVÁNÍ PLÁNŮ PŘECHODU OD STÁVAJÍCÍHO SOUBORU PRACOVNÍCH PROCESŮ K INTEGROVANÉMU MODELU

4.52 Důležitým prvním krokem k vytvoření integrované agentury pro správu příjmů je vypracování plánu přechodu ze stávajících procesů na integrovaný model. Přitom je třeba pečlivě zvažovat dva hlavní faktory. Jedním je různý stav vývoje z hlediska postupů a rozvoje počítačového zpracování v jednotlivých organizacích, v němž celní správa a organizace sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění předstihují daňovou správu. Druhým je pak nutnost zabránit narušení stávajících funkcí, tedy zajistit kontinuální fungování i během reformního přechodu, aby nedošlo k negativním dopadům na výsledek operací všech zapojených organizací. Protože je třeba vyvinout a provést nový komplexní systém podpory informačních technologií, což vzhledem k rozsahu úkolu zabere dost času, bude možná po značnou dobu nutný provoz stávajících paralelních procesů s vysokým podílem počítačového zpracování využívající stávající procesy a IT podporu. Je také vhodné po určité době (nejméně jednoho roku) duplikovat citlivé procesy, aby se předešlo ztrátě dat a zajistila se spolehlivost nových systémů.

4.53 Brzký přechod na nové procesy lze tedy uskutečnit pouze u procesů, které nemají tak vysoký podíl počítačového zpracování, například služby pro daňové poplatníky, daňová kontrola a vymáhání nedoplatků. I u těchto procesů musí před provedením přechodu existovat společná právní podpora nových procesů.

5. STRATEGIE PRO INFORMAČNÍ TECHNOLOGIE A SYSTÉMY

A. ÚVOD

5.1 Hlavním cílem strategie pro informační technologie a systémy je naplánovat a vybudovat infrastrukturu informačních technologií agentury pro správu příjmů a kapacitu informačního systému pro podporu vysoce automatizovaného modelu provozu. Informační technologie a systémy by podporovaly správní činnosti agentury pro správu příjmů, styk s daňovými poplatníky a poskytování služeb pro daňové poplatníky; činnosti pro výběr příjmů obecně a strategické řízení pro plnění předpisů ze strany daňových poplatníků konkrétně a dále správu agentury. Plány by měly být založeny na vybudování infrastruktur a vytvoření kapacity pro níže uvedené klíčové informatické oblasti agentury pro správu příjmů:

- (i) správa a výkonné vedení pro informační technologie;
- (ii) infrastruktura informačních technologií;
- (iii) bezpečnost, transparentnost a soulad s mezinárodními standardy;
- (iv) systém manažerských informací;
- (v) systém integrované správy příjmů;
- (vi) správní systémy;
- (vii) migrace dat;
- (viii) toky dat třetích stran a integrace s úřady sociálního zabezpečení; a
- (ix) odborná příprava v oblasti IT.

5.2 Projektové prováděcí plány pro informační technologie a systémy by měly brát v úvahu velké investice do informačních technologií a systémů, které v předešlých letech vynaložily správa daní a cel, úřad sociálního zabezpečení a zdravotní pojišťovny, i současnou potřebu integrovaného přístupu k výběru příjmů v budoucí agentuře pro správu příjmů. V možné míře a aniž by byla obětována kvalita pracovních procesů nové agentury pro správu příjmů, je třeba se pokusit provedené investice zachovat. Dá se důvodně očekávat, že některé prvky stávajícího hardwarové a telekomunikační infrastruktury daňové a celní správy budou přeneseny do agentury pro správu příjmů. Stejně tak se dá očekávat, že některé ze stávajících aplikačních systémů budou převedeny do nové agentury a stanou se v pravý čas součástí nového systému integrované správy příjmů veřejných rozpočtů.

5.3 Je nanejvýš důležité, aby návrh systémů IT agentury pro správu příjmů zřídil kapacity výkonné správy oblasti informatiky a technické správy v souladu s osvědčenými mezinárodními postupy. To musí zahrnovat těsnou vazbu na české portály e-governmentu pro poskytování služeb obyvatelstvu, vysokou spolehlivost webových služeb pro daňové poplatníky a nepřetržitý provoz podávání elektronických příznání a platební infrastruktury. Webové a telefonické služby by měly zabezpečovat dvoucestnou komunikaci včetně přístupu daňového poplatníka

k obecným a vlastním informacím, posouzení příjmů a konzultace plateb a mechanismy zpětné vazby včetně mechanismů týkajících se zneužívání postavení a korupce úředníků správy.

5.4 Kromě toho musí prováděcí plán rozlišovat systémová rizika, jakými je riziko bezpečnostní hrozby pro přístup neoprávněných osob k informacím a zmírňování rizik pro příjmy obecně spojených s migrací konvenčních (neformalizovaných) dat, integrací různých zdrojů dat a zavedením nových systémů správy příjmů. Pro zajištění úspěšné migrace aplikací a dat do agentury pro správu příjmů a dostatečnou záruku včasnosti a správnosti datových toků k subjektům v daňové, celní a sociální oblasti by mělo být využito pečlivě plánované pilotní testování a souběžné provozování systémů by mělo být využito.

B. ŘÁDNÁ SPRÁVA A VÝKONNÉ ŘÍZENÍ INFORMAČNÍCH TECHNOLOGIÍ

5.5 Řízení a správa pomocí informačních technologií obnáší rozvoj informačních a komunikačních technologií a systémových politik JIM s náležitou pozorností věnovanou zájmům interních i externích klientů. Očekává se, že funkce IT by byla řízena centrálně a zajišťovala by nutné technické vedení, koordinaci a monitoring funkcí IT na regionálních úřadech a jiných specializovaných úřadech. Správa IT by zajišťovala jednotnost procesů, postupů a pomoc pro koncové uživatele. Byla by zaváděna opatření pro řízení výkonnosti funkce IT pomocí vhodných ukazatelů výkonu. Byly by zavedeny efektivní postupy kontroly jakosti, které by zajistily poskytování informací pro Ministerstvo financí, úřad sociálního zabezpečení, daňové poplatníky a ostatní klíčové zainteresované subjekty. Byl by vypracován strategický plán pro pokračování provozu a nápravu krizových situací. Bylo by zváženo zřízení záložního centra mimo Prahu, které by periodicky přebíralo činnost agentury pro správu příjmů.

5.6 Projekt JIM by měl přijmout a provádět formální metodologii řízení projektů a systém pro projekty v oblasti informatiky. Externí dodavatel by měl vyškolit všechny analytiky v ústředí a v terénu v otázkách metodiky a systému.

5.7 Konečně by také funkce ústředí agentury pro správu příjmů v oblasti informatiky zvýšila schopnost finanční správy v rámci svých rozhodovacích procesů hodnotit a posuzovat náklady životního cyklu investic do IT zahrnujících hardware, telekomunikační infrastrukturu, systémový software, sériový software a vývoj aplikací.

C. INFRASTRUKTURA INFORMAČNÍCH TECHNOLOGIÍ

5.8 Toto zahrnuje vývoj a implementaci informačních technologií projektu JIM a strategii pro infrastrukturu, realizování programu IT zařízení nutného k podpoře ústředí a provozních potřeb JIM, zavádění systémového a aplikačního software i

specializovaného zařízení pro zajištění bezpečnosti a prevenci nežádoucího přístupu k informačním zdrojům JIM.

5.9 Po schválení strategií by JIM vypracoval technické specifikace, realizovala nákup a instalaci počítačů a síťového vybavení včetně zařízení na úrovni ústředí a regionů, serverů pro internetové brány a systémového softwaru (včetně provozního softwaru a vývojových nástrojů) a přenosných počítačů pro hlavní zaměstnance a auditory. Jedním z počátečních kroků by měla být inventarizace stávajících počítačů, síťového a telekomunikačního zařízení daňové a celní správy na ústředí i v regionech a strategie by měla být formulována pro maximalizaci využití tohoto zařízení v nové agentuře pro správu příjmů, pokud bude toto zařízení vyhovovat strategii pro IT infrastrukturu agentury pro správu příjmů. Plány nákupu technologie a prováděcí plány by měly důkladně zvažovat vývoj a provádění zdokonalených pracovních procesů agentury pro správu příjmů. Dodávky hardwaru a systémového softwaru by měly být řádně načasovány, aby se předešlo ztrátám v důsledku technického znehodnocení nevyužitých aktiv.

5.10 JIM by měl navrhnout a realizovat nutné brány k provádění části e-governmentu připadající na agenturu pro správu příjmů i specializované brány případně nutné k podpoře dat třetích stran, která nesmí procházet přes brány na Internetu, a pro poskytování informací orgánům sociálního zabezpečení. Zvláštní pozornost je třeba věnovat integraci celních systémů a datových toků, protože se od standardních toků u příjmů veřejných rozpočtů poněkud odlišují.

5.11 Musí být vypracována a zavedena specifická strategie pro bezpečnost informací a kontrolu přístupu.

5.12 Bude vypracován a proveden specifický plán zajištění podpory technické infrastruktury pro centrální call centrum, které bude klientům poskytovat informace telefonicky.

5.13 Toto by mělo být důležité pro přípravu strategického návrhu na podporu pokračování provozu pro nepřetržité podávání a platby i plány pro krizové situace a nepředvídané stavy. Tento plán by měl předpokládat umístění centra pro obnovu v případě krizové situace a všechny náklady, zvláště náklady na nutné investice do fyzické infrastruktury, lidských a výpočetních zdrojů.

Soulad s českými a mezinárodními standardy

5.14 Vnitrostátní a mezinárodní standardy, které musí systémy informačních technologií JIM dodržovat by měly být zkoumány a rozšiřovány. Ty by zejména měly zahrnovat právní a správní předpisy a postupy vlády pro e-government a sdílení dat, požadavky a postupy Evropské unie týkající se výměny informací, například pokud jde o VIES a INTRASTAT, a soulad s doporučeními oddílu 7 „Použití informačních technologií“ všeobecné přílohy Kjótské úmluvy Světové celní organizace v případě celní správy.

5.15 Tyto aktivity by měly být zahájeny a dokončeny v nejbližší možné době a měla by poskytnout nutný vstupní základ pro ostatní aktivity informačních technologií.

D. MANAŽERSKÝ INFORMAČNÍ SYSTÉM

5.16 Implementace manažerského informačního systému, je klíčovým prvkem zajištění účinné a efektivní správy výběru příjmů. Manažerský informační systém by měl umožňovat, aby rozhodnutí managementu vycházela z objektivních informací o činnosti agentury a daňových poplatníků a nikoli pouze z okamžité intuice, která se u jednotlivých manažerů může lišit a může podléhat politickým a korupčním tlakům.

5.17 Hlavním zdrojem informací MIS by byly výsledky činnosti agentury pro správu příjmů. Tyto informace by měly být shromažďovány automaticky. Mělo by se předcházet žádostem o to, aby jednotliví úředníci agentury poskytovali informace a vkládali je do MIS, protože to je častý zdroj správních nedostatků. Externí informace včetně informací ze statistického systému a státní pokladny by také byly důležité pro výklad hospodářského dopadu výběru příjmů a studie plnění předpisů. Manažerské informace by měly být uloženy v datovém skladu. Měl by být zaveden systém vyhledávání dat, který by managementu umožnit plné využití datového skladu.

5.18 Budou vypracovány obecné provozní požadavky, architektura dat a zdroje dat pro MIS a konkrétní prostředí pro vyhledávání dat. Byl by pořízen a zaveden požadovaný software, v ideálním případě před zahájením činnosti agentury pro správu příjmů. Management by prošel odbornou přípravou, aby se maximalizovalo využití nástrojů a údajů, které má management k dispozici.

5.19 JIM by také vypracoval požadavky a pořídil aplikační softwarové řešení na podporu analytického modelování nutného pro podporu rozhodování managementu. Modelovací software by měl být užitečný zejména při přípravě analytických modelů plnění předpisů u hlavních druhů daní a příspěvků na sociální zabezpečení.

E. INTEGROVANÝ SYSTÉM SPRÁVY PŘÍJMŮ

5.20 JIM bude muset vypracovat technické požadavky, architekturu dat, zdroje dat a všechny ostatní aspekty integrovaného systému správy příjmů (ISSP), které by agentuře pro správu příjmů zajistily vysoce automatizovaný systém správy příjmů „od kolébky do hrobu“. ISSP by měl obsahovat přinejmenším tyto moduly a/nebo funkce:

- řízení kontroly bezpečnosti a přístupu
- registrace

- kontrola podávání a dokumentace
- vyměření každého příjmu
- daňové účetnictví
- účetnictví sociálních příspěvků
- zpracování a odsouhlasení plateb
- zpracování penále
- vymáhání inkasa a správa nedoplatků
- poplatníci, kteří nepodají přiznání a neplní závazky
- odvolání
- posouzení rizik a výběr pro daňovou kontrolu
- služby pro daňové poplatníky a
- e-podání, e-platby a jiné e-sloužby

5.21 Technické specifikace pro ISSP budou dopracovány na základě provozních požadavků vytvořených provozními procesy. Jádrem ISSP by měla být rozhraní pro daňové poplatníky založená na zásadách e-governmentu, jež by měla daňovým poplatníkům umožňovat snadný, transparentní, přesný a uživatelsky příjemný přístup k jejich účtům. Měla by být zvažena možnost pořízení sériového řešení, které by bylo možné upravit podle požadavků agentury pro správu příjmů.

5.22 Měly by být vypracovány vedlejší smluvní podmínky pro nákup ISSP a hodnotící kritéria po výběr nabídek. Příslušné oddělení by mělo být zastoupeno v komisi pro nákup odpovědné za pořízení ISSP. Totéž by platilo pro postupy při pořizování licencí na systémový software a vývojové nástroje týkající se ISSP.

5.23 Budou dopracovány nutné pokyny pro vlastní provádění ISSP, mimo jiné včetně: (a) migrace a konverze dat ze stávajících systémů pro výběr příjmů; (b) obecných protokolů a návrhů memorand o porozumění pro výměnu informací se třetími stranami; (c) specifických protokolů a návrhů memorand o porozumění pro výměnu informací s agenturami, pro něž jsou příjmy inkasovány, tzn. například s úřady sociálního zabezpečení a Ministerstvem financí; (d) protokolů pro akceptaci hardwaru souvisejícího s ISSP, systémového softwaru a softwarových aplikací; (e) protokolů pro testování na úrovni modulů a systému, pilotního provádění, zahájení činnosti a celostátního rozmístění aplikací; a (f) odborné přípravy technických pracovníků v oblasti informačních technologií a koncových uživatelů pro užívání ISSP.

F. ADMINISTRATIVNÍ SYSTÉMY

5.24 Byly by zavedeny přinejmenším tyto administrativní systémy:

- systém pro finanční řízení
- mzdový systém
- systém řízení lidských zdrojů a
- systém podávání a kontroly dokumentace

5.25 Pro agenturu správy příjmů budou muset být vypracovány technické požadavky, architektura dat, zdroje dat a všechny ostatní aspekty administrativních systémů. Technické specifikace pro administrativní systémy by vycházely z provozních požadavků vytvořených vývojem provozních procesů. V možné míře bychom se měli pokusit o využití stávajících systémů. Pokud by se tyto systémy aplikací ukázaly jako nedostatečné, je třeba zvážit sériová řešení, která by bylo možné upravit podle požadavků agentur pro správu příjmů.

5.26 Budou dopracovány nutné pokyny pro vlastní provádění administrativních systémů, mimo jiné včetně: (a) migrace a konverze dat ze stávajících systémů; (b) protokolů pro akceptaci administrativních softwarových aplikací; (c) protokolů pro testování, pilotního provádění a zahájení činnosti systémů aplikací a (d) odborné přípravy koncových uživatelů pro užívání systémů.

G. MIGRACE DAT

5.27 Technické a obchodní požadavky na migraci a převod provozních dat ze stávajících systémů všech institucí, které jsou aktuálně pověřeny výběrem příjmů, do JIM by se realizovalo v úzké součinnosti s rozvojem integrovaného systému správy příjmů. Konkrétně by se měly připravit technické specifikace a vedlejší smluvní podmínky pro nákup služeb migrace dat pro migraci a konverzi stávajících dat do architektury dat a databázových systémů, které používá ISSP. Měl by být zvážen dopad přechodu na centralizované zpracování dat a manažerské prostředí na agenturu pro správu příjmů. Očekává se, že migraci by provedl externí dodavatel se zkušeností v oblasti migrace a konverze dat. Příslušné oddělení by mělo být zastoupeno ve výběrové komisi pro volbu dodavatele.

5.28 Měly by být vypracovány nutné pokyny a protokoly pro bezpečnost dat během procesu migrace i pro periodickou a konečnou akceptaci migrovaných dat. Měla by být přijata zvláštní opatření pro zohlednění nyní decentralizované povahy některých dat správy daní. Migrace dat by rovněž měla přihlížet k nutnosti několikerého opakování migrace do okamžiku, než budou konkrétní systémy uvedeny do konečného užívání.

H. TOKY INFORMACÍ OD TŘETÍCH STRAN A INTEGRACE S ORGÁNY SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ

5.29 Prvořadým účelem údajů třetích stran je vstup do spolehlivého párovacího programu, který porovná informace poskytnuté jednotlivými subjekty s informacemi, které uvedli daňoví poplatníci ve vlastních daňových přiznáních. Toto porovnání je nezbytným krokem, který zajistí, aby daňový poplatník plnil předpisy. Byl by to důležitý faktor při vkládání dat do systému řízení rizik pro výběr daňových poplatníků pro konvenční daňové kontroly. Byl by to i základní nástroj pro automatizovanou daňovou kontrolu zjišťující nevykázané příjmy daňových poplatníků s nízkými příjmy, u kterých by náklady na konvenční daňovou kontrolu nebyly hospodárné.

5.30 V úzké součinnosti s rozvojem infrastruktury informačních technologií a integrovaného systému správy příjmů je zapotřebí vypracovat technické specifikace telekomunikační infrastruktury, modelů a architektury dat nezbytných k zajištění bezpečných toků informací třetích stran do JIM. Po poradě s poskytovateli údajů z řad třetích stran by měly být navrženy technické specifikace pro telekomunikační infrastrukturu k usnadnění zřízení bezpečných spojení v reálném čase a databázových struktur, které by přijímaly, ukládaly a uchovávaly údaje, pokud možno v prostředí datového skladu.

5.31 Kromě toho, aby technické specifikace pro telekomunikační infrastrukturu pro výměnu dat se třetími stranami vyhovovaly potřebám vzájemné výměny dat orgánu sociálního zabezpečení a zdravotních pojišťoven. Po konzultaci s ČSSZ a zdravotními pojišťovnami bude vynaloženo úsilí zajistit, aby technické specifikace umožňovaly zabezpečená spojení pro toky informací v reálném čase týkající se registrace, vyměření a plateb pojištěnců.

5.32 Budou dopracovány nutné pokyny a protokoly pro testování toků dat od poskytovatelů i bezpečnost dat během procesu přenosu informací do JIM. Byly by zavedeny jednoduché, účinné a vysoce automatizované postupy pro poskytovatele informací k testování jejich schopnosti poskytovat data JIM.

5.33 JIM musí přihlédnout ke zvláštním potřebám ČSSZ a zdravotních pojišťoven a dosáhnout konsenzu ve věci vlastnictví dat, oprávnění sbírat a aktualizovat data, historického archivování, toků dat a jejich frekvence.

5.34 Měla by být stanovena pravidla pro řešení datových konfliktů, zejména těch, které se objeví během migrace dat z registrace, která budou přicházet z několika různých zdrojů – daňové a celní správy, správy sociálního zabezpečení a zdravotních pojišťoven – do integrovaného prostředí ISSP. Agentura pro správu příjmů bude například muset stanovit jednu adresu poplatníka, v současné době však daňová správa, celní správa, správa sociálního zabezpečení a zdravotní pojišťovna plátce mohou mít u plátce různé adresy. Bylo by dobře mít pro řešení těchto konfliktů automatizovaná pravidla.

I. ODBORNÁ PŘÍPRAVA V OBLASTI INFORMAČNÍCH A KOMUNIKAČNÍCH TECHNOLOGIÍ

5.35 Měl by být navržen krátkodobý program odborné přípravy pro sladění znalostí a dovedností pracovníků odboru informační technologie, kteří jsou přijati do JIM, s technologickými požadavky hardwaru a komunikační infrastruktury, systémového softwaru a hlavních aplikací – MIS, ISSP a administrativních systémů. Tento program by seznámil přijatý technický personál informačních technologií z centrály a oblastních poboček s technologiemi a technickými procesy a postupy nové instituce a připravil je na podporu přechodu koncových uživatelů do agentury správy příjmů.

5.36 V průběhu životního cyklu projektu bude nutná průběžná odborná příprava a rekvalifikace, protože zaměstnanci v prováděcím týmu budou přicházet a odcházet z různých důvodů. Očekává se, že většinu odborné přípravy by zajistili příslušní dodavatelé informačních technologií.

5.37 Budou dopracovány dlouhodobé strategie odborné přípravy v oblasti IT pro zaměstnance IT a koncové uživatele. Toto bude zahrnovat přípravu osnov a programů odborné přípravy, které by bylo možné zajistit dálkově, aby se usnadnil vývoj informovanosti o IT a rychlejší přijetí řízení změny v celé agentuře pro správu příjmů. Možná bude zapotřebí externích poskytovatelů školení, aby se v rané fázi investovalo do modernizace agentury pro správu příjmů jako nezbytné podmínky zvládnutí náročného úkolu integrace.

6. SPRÁVNÍ STRUKTURA A ŘÍZENÍ ZMĚNY

A. ÚVOD

6.1 Rozvoj moderního integrovaného orgánu pro příjmy veřejných rozpočtů (JIM) na základě zásad uplatňovaných v nejvyspělejších daňových systémech podstatně změní způsob fungování správy příjmů veřejných rozpočtů v České republice. Kromě toho je integrace agentur s rozdílnými silnými a slabými stránkami a různou institucionální historií obrovský úkol. Vyžaduje pečlivé plánování, definování politik a vývoj strategií a návrh prováděcího plánu reformy pomocí procesu konzultací. Musí být připravena komplexní struktura řízení projektu, která poskytne politickou a technickou podporu i vklady zainteresovaných subjektů po celou dobu trvání projektu.

6.2 Asimilace rozdílů mezi agenturami bude vyžadovat důkladnou strategii řízení změny zahrnující řízení projektů, širokou interní a externí komunikaci a přípravu společného pojetí a vize budoucnosti. V kterémkoli okamžiku by si aktéři ovlivňující jednotlivé složky reformního programu měli být vědomi strategií a procesů všech ostatních složek, aby harmonizovali své vlastní strategie a procesy.

6.3 Integrace výběru příjmů do jedné agentury není bez významných rizik. Tato rizika však nejsou nepřekonatelná a mnohé země integrací funkcí úspěšně zvýšily účinnost a efektivnost správy příjmů. Je důležité, aby byla tato rizika určena a aby byla od samého počátku přijata opatření ke zmírnění rizik.

6.4 Tým pro řízení projektů by měl stanovit rámec výsledků, kterým by bylo možné měřit a transparentně posuzovat pokrok u klíčových cílů reformy a veřejně šířit výsledky za pomoci určitých klíčových ukazatelů výsledků.

6.5 V následujících oddílech uvádíme nástin struktury řízení projektu, strategie řízení změny, rizik a opatření ke zmírnění rizik a klíčových ukazatelů výkonu.

B. STRUKTURA ŘÍZENÍ PROJEKTU

6.6 Návrh struktury řízení projektu byl projednán a odsouhlasen s vládou, která začala činit kroky k vytvoření komplexního týmu pro řízení projektů, který by zajistil politické a technické vedení a prováděl řízení, koordinaci a dohled nad procesem reformy.

Prováděcí opatření projektu

6.7 Vzhledem k rozsahu změny institucionálního prostředí a celní správy, které projekt přinese, byla prováděcí opatření projektu navržena podle těchto čtyř hlavních zásad:

- (a) zaručení vysoké míry politického vedení, dohledu a politické podpory zřízením Rady projektu;
- (b) zajištění koordinace politik agentury, návrhu a provádění a účasti všech zainteresovaných subjektů zřízením Řídícího výboru projektu odpovědného za celkový dohled, řízení, monitoring a vyhodnocování pokroku zavedených reforem;
- (c) začlenění všech strukturálních jednotek ČSSZ, celní správy, daňové správy a zdravotních pojišťoven do návrhu a provádění reformy zřízením tématických pracovních skupin pověřených přípravou a prováděním příslušných reformních činností; a
- (d) zajištění koordinace všech reformních činností prostřednictvím ředitele projektu na Ministerstvu financí, odpovědného za průběžné řízení koordinace, monitoring a vyhodnocování provádění reformní činnosti včetně styku s regionálními strukturami.

Rada projektu (RP)

6.8 Úspěšná integrace bude vyžadovat konsenzus ohledně obecného směřování politiky a podpory pro finanční a lidské zdroje ze strany vlády i parlamentu. Tuto podporu a vyšší úroveň dohledu a politického směřování pro reformu bude zajišťovat Rada projektu (RP) složená z ministra financí, ministra práce a sociálních věcí (MPSV) a ministra zdravotnictví (MZd). Ostatní příslušní účastníci (např. parlament) jsou rovněž zváni na zasedání rady jako hosté. RP bude hlasem reformního procesu ve vládě a v parlamentu a zaručí, aby byly všechny legislativní a finanční návrhy na vytvoření moderní integrované správy příjmů vhodně podpořeny. Navrhuje se, aby se RP scházela pravidelně, nejméně jednou za čtvrtletí.

Řídící výbor projektu (ŘVP)

6.9 Dohled nad prováděním projektu a dosahováním konkrétních cílů projektu bude provádět Řídící výbor projektu (ŘVP), kterému bude předsedat náměstek ministra financí, který bude i **sponzorem projektu** z moci úřední. ŘVP bude zahrnovat náměstky ministrů z Ministerstva financí, MPSV a MZ a vedoucí představitele daňové a celní správy, ČSSZ a zástupce zdravotních pojišťoven.

6.10 ŘVP bude mít celkovou odpovědnost za řízení projektu a bude dohlížet na efektivní koordinaci všech činností v rámci integrace a modernizace. ŘVP bude provádět pravidelné přezkumy a schvalovat návrhy reformy přeložené tématickými pracovními skupinami a připravovat návrhy na zlepšení účinnosti a efektivity reformního projektu.

6.11 ŘVP bude dle potřeby předkládat dokumenty ke schválení RP a vládě. ŘVP bude dvakrát ročně informovat Radu projektu o dosaženém pokroku.

6.12 Mechanismus ŘVP bude dohlížet na strukturu řízení změny a zajistí i proces konzultací s ostatními zainteresovanými subjekty ze soukromého sektoru, aby zabezpečil, že projekt bude odpovídat potřebám daňových poplatníků a plátců příspěvků.

Ředitel projektu

6.13 Běžné řízení projektu bude provádět ředitel projektu pověřený koordinací modernizačních činností ve všech agenturách, který bude koordinovat přípravu, provádění, monitoring a vyhodnocování projektu včetně předkládání zpráv o pokroku k přezkumu ŘVP a RP. Ředitel projektu bude osoba plně se věnující reformnímu programu integrace a modernizace, který ŘVP schválí. Ředitel bude pravidelně koordinovat činnost s tématickými pracovními skupinami a strukturou řízení změny.

6.14 Řediteli projektu bude nápomocna **Projektová kancelář**. Tato jednotka bude odpovídat za shromažďování všech vstupů a dokumentace ze všech pracovních skupin a misí Světové banky.

Tématické pracovní skupiny

6.15 K zajištění efektivního přezkumu, návrhu a provádění klíčových tématických oblastí se navrhuje osm **tématických pracovních skupin (TPS)**. Konkrétně:

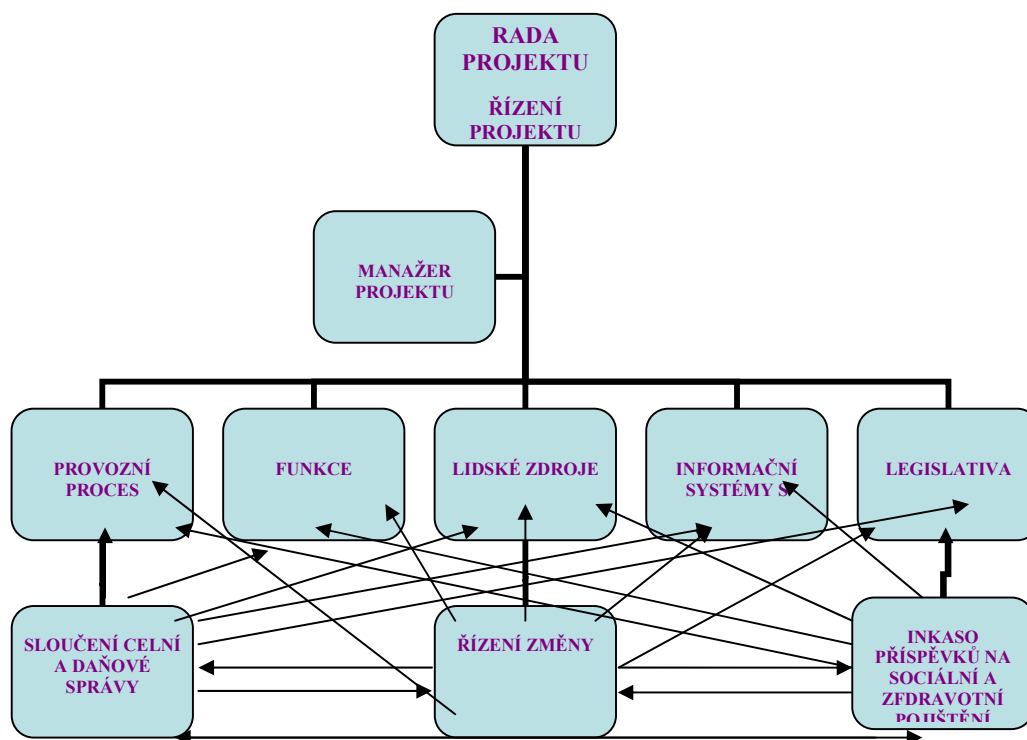
- (i) TPS pro provozní proces
- (ii) TPS pro funkce/organizaci
- (iii) TPS pro lidské zdroje
- (iv) TPS pro legislativu
- (v) TPS pro informační systémy
- (vi) TPS pro integraci příjmů sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění
- (vii) TPS pro integraci daní a cel
- (viii) TPS pro řízení změny

6.16 Každá TPS se bude skládat z vedoucích a technických pracovníků vyšší a střední úrovně z ČSSZ, celní správy, zdravotních pojišťoven, daňové správy a případně příslušných ministerstev. Budou pocházet z provozních odborů podle oblasti práce dané TPS (viz příloha 1). Každou TPS bude podporovat jeden či více poradců z poradního týmu Světové banky.

6.17 Členové pracovních skupin budou pracovat na částečný úvazek. ŘVP jmenuje koordinátorem pro každou TPS úředníka z vyšší úrovně organizace. Každý koordinátor se z moci úřední stane i facilitátorem řízení změny a bude zastupovat TPS v TPS pro řízení změny (viz popis Řízení změny níže). Pro zajištění koordinace na regionální úrovni a odpovědnosti za proces modernizace v regionech by měli být do TPS jmenováni někteří ředitelé z regionů (nebo jejich náměstci).

6.18 Prvních pět TPS (provozní proces, organizace, lidské zdroje, legislativa a informační technologie) jsou klíčové oblasti reformy v rámci projektu. Poslední tři (integrace příjmů sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění, integrace daní a cel a řízení změny) jsou průřezové tematické skupiny. Protože funkce jako registrace, vyměřování, daňová kontrola a inkaso budou mít důsledky všechny klíčové tematické skupiny, budou TPS pracovat v maticové struktuře a každá TPS bude muset spolupracovat s ostatními TPS. Tuto maticovou strukturu zajistí TPS pro řízení změny, ve které budou setkávat koordinátoři všech TPS.

6.19 TPS se budou účastnit příslušných mapování, přezkumů, přípravy projektu a prováděcího plánu a provádění příslušných prvků projektu. Tento proces účasti zajistí vlastnictví každého výstupu pro všechny dotčené agentury. Každá TPS přispěje ke zprávám o dosaženém pokroku v projektových činnostech.



C. STRATEGIE ŘÍZENÍ ZMĚNY

6.20 Cíle řízení změny jsou následující:

- (a) zajistit řízení bezproblémového procesu reformy využitím osvědčené metodologie řízení projektů;
- (b) podpora maticové struktury rozhodování během reformního procesu a zajištění mechanismu pro projednávání a řešení sporů mezi tématickými skupinami;
- (c) zapojení interních a externích zainteresovaných subjektů do návrhu JIM;
- (d) vybudování kanálů pro dvoucestnou výměnu informací s reformovanými agenturami a externími zainteresovanými subjekty, včetně mechanismů zpětné vazby; a
- (e) sledování vývoje široké politické a sociální podpory projektu a příprava strategií pro udržení takové podpory.

6.21 Řízení bezproblémového procesu reformy lze zajistit pomocí osvědčených nástrojů řízení projektů, např. PRINCE2⁷ či podobných. PRINCE2 je bezplatný software pro řízení projektů software (<http://www.prince2.com/>), pro který jsou v Praze k dispozici zdroje a odborná příprava; je volně šiřitelný a uživatelsky snadný. Tento a další osvědčené nástroje umožňují ředitelům projektu organizovat, řídit a kontrolovat toky reformních projektů. Umožňuje efektivně řídit riziko, kontrolovat jakost a změnu, stejně jako nalézt řešení pro náročné situace a příležitosti vznikající v průběhu projektu. K jeho výhodám patří:

- (a) společný konzistentní přístup
- (b) kontrolovaný a organizovaný začátek, průběh a konec
- (c) pravidelné přezkumy pokroku v porovnání s plánem
- (d) zajištění trvalého provozního odůvodnění projektu
- (e) pružné rozhodovací body

⁷ Software Prince (Projects in Controlled Environments) poprvé vyvinula vláda Spojeného království v roce 1989 jako standardní přístup k řízení IT projektů pro centrální vládu. Od té doby byla metoda zdokonalena, aby se stala generickým osvědčeným přístupem vhodným pro řízení všech druhů projektů a osvědčila se i mimo sektor IT a státní správy. Software PRINCE2 byl přijat a upraven veřejným i soukromým sektorem a nyní je de facto britským standardem pro řízení projektů. I mezinárodní zájem o něj rychle roste.

- (f) manažerská kontrola veškerých odchylek od plánu
- (g) zapojení vedení zainteresovaných subjektů na správném místě a ve správný čas během projektu
- (h) dobré komunikační kanály mezi projektem, řízením projektů a zbytkem organizace
- (i) prostředek zachycování a sdílení získaných poznatků
- (j) cesta ke zvyšování dovedností při řízení projektů a kompetencí zaměstnanců organizace na všech úrovních.

6.22 Nejen ředitel projektu, ale i koordinátoři TPS by se měli seznámit s vybraným návrhem řízení projektu a rutinně jej používat k usnadnění efektivního řízení projektů.

6.23 Cíl spočívající v podpoře maticové struktury rozhodování během procesu reformy se zužuje na zajištění toho, aby byla rozhodnutí každé tématické skupiny předávána všem ostatním tématickým skupinám, aby jim tyto tématické skupiny rozuměly a braly je v úvahu. To v důsledku zahrnuje i zajištění toho, aby rozhodnutí každé tématické skupiny plně zohledňovala požadavky a rozhodnutí ostatních tématických skupin a dopad těchto rozhodnutí na ostatní tématické skupiny. Řízení změny TPS poskytne i fórum a mechanismus pro projednávání a řešení sporů mezi tématickými skupinami.

6.24 Interní komunikace a zpětné vazby budou obsahovat tyto složky:

- (a) zajištění účasti vedení všech agentury na přípravě JIM pomocí vhodného strukturování ŘVP a TPS s vyváženou skladbou všech pracovníků;
- (b) zajištění komunikačních kanálů mezi managementem a zaměstnanci všech agentur během přechodu, aby se vyloučily a/nebo zmírnily obavy, nejistota a pochyby zaměstnanců;
- (c) provádění průzkumů mezi zaměstnanci pro sledování informovanosti zaměstnanců a odezvy na změnu a určení problémů, které budí obavy, nejistota a pochyby vyžadující pozornost;
- (d) zajištění regionálního přesahu, kdy nejvyšší management musí o změně osobně informovat místní zaměstnance na regionálních úřadech.

6.25 Externí komunikace budou obsahovat tyto složky:

- (a) zajištění zpětné vazby a konstruktivní diskuse s externími zainteresovanými subjekty (soukromý sektor, odbory, jiné vládní agentury, parlament);

- (b) vytvoření webové stránky věnované reformě s diskusním fórem, které bude moderovat skupina pro řízení změny;
- (c) periodické veřejné akce s účastí subjektů z nejvyšší úrovně (včetně poslanců)
- (d) sledování vývoje široké politické a sociální podpory pro projekt (periodické hodnocení diskusního fóra na webové stránce JIM, diskuse na veřejných akcích, tisk, atd.) a příprava strategií pro udržení takové podpory.

D. KLÍČOVÉ UKAZATELE VÝKONU

6.26 Reforma, jakou je modernizace správy příjmů, je mnohaletý proces a pokud nebudou pocíťovány určité rychlé přínosy, může se dostavit únava z reformy. Je proto důležité sledovat úspěch reformního programu spojeného se vznikem JIM. Podpora pro JIM bude silná pouze v případě, že zainteresované subjekty budou moci vidět prokazatelné výhody.

6.27 Po konzultacích s českou vládou byl vypracován soubor klíčových ukazatelů výkonu ve všech hlavních oblastech, úzce spojených s hlavními cíli reformy. Základní hodnotu pro tyto ukazatele bude třeba určit brzy a ukazatele by měly být sledovány v ročním intervalu. Dále uvádíme dohodnuté klíčové ukazatele výkonu.

- **Zlepšení účinnosti**
správní náklady inkasa na zaměstnance
- **Zlepšení efektivity a motivace k placení**
počet negativních závěrů z daňové kontroly / celkový počet daňových kontrol
vymožené nedoplatky za rok / celkové inkaso příjmů za rok
průzkum vnímání v oblasti zlepšení motivace k platbě
- **Zjednodušená a racionalizovaná správa příjmů**
počet vyplněných přiznání k dani z příjmu (PDP)
příjmy zaplacené v termínu / vyměřené příjmy
- **Kvalita pracovních sil**
jak veřejnost vnímá kvalitu a odbornost pracovníků správy veřejných příjmů podle průzkumů mezi občany
průzkumy mezi zaměstnanci
- **Omezení kontaktu mezi plátcem a orgány správy příjmů**
procento elektronicky podaných přiznání

počet hodin, které poplatníci stráví plněním daňových a odvodových povinností

o **Plné využívání informační technologie**

počet elektronicky zpracovaných přiznání
objem elektronicky zpracovaných informací od třetích stran

E. POCHOPENÍ A ZMÍRŇOVÁNÍ RIZIK

6.28 Projekt tohoto rozsahu čelí nejrůznějším rizikům. Tato rizika je třeba určit včas před formulováním strategie projektu a jeho prováděním, aby bylo možné strategii navrhnout včetně příslušných opatření ke zmírnění rizik.

6.29 Existují alespoň tři úrovně rizika, kterým projekt JIM čelí:

- (a) Politická rizika. Na centrální úrovni k nim patří únava z reforem nebo slábnutí široké politické podpory a politického odhodlání k realizaci. Kromě toho na místní úrovni mohou obce protestovat proti konsolidaci úřadů na regionální úrovni, aby si udržely politický vliv.
- (b) Rizika na úrovni agentury. Protože projekt JIM integruje funkce inkasa čtyř druhů agentur, jsou tato rizika velice důležitá a významná. Odlišné organizační kultury a struktury odměňování v agenturách mohou vytvářet konflikty, například mezi uniformovanými a neuniformovanými zaměstnanci v případě celní správy. Také může být politicky obtížná změna odlišných právních a institucionálních rámců vymezujících současné agentury, tzn. parlamentní proces může být pomalý a nepředvídatelný. Kromě toho nemusí jednotlivé agentury dostatečně spolupracovat v důsledku předsudků ohledně relativní pravomoci, „přebírání“ funkcí, osobních a jiných důvodů.
- (c) Rizika na úrovni procesů. Tato rizika jsou specifická pro proces přechodu a týkají se hlavně dat a IT. Například systémy správy dat nemusí být integrovány včas, což povede k obrovským zpožděním funkčnosti JIM. Protože mají jednotlivé agentury různé informace o svých poplatnících (ČSSZ například dlouhodobě vede informace na úrovni jednotlivců, zatímco daňové informace jsou v této fázi na úrovni podniků), mohou se při přechodu důležité informace o poplatnících ztratit.

6.30 Protože tato rizika byla určena před formulováním strategie, jsou do výše popsané strategie reformy zabudována opatření ke zmírnění rizik. Následující tabulka stručně shrnuje hlavní rizika a opatření ke zmírnění rizik:

RIZIKO	ZMÍRŇUJÍCÍ OPATŘENÍ
Politické odhodlání může slábnout	Získat a udržet široký politický konsenzus a podporu zainteresovaných subjektů pomocí strategií řízení změny
Obce se mohou stavět proti konsolidaci úřadů	Ponechání určitých vedlejších funkcí v obcích
Odlíšné organizační kultury a struktury odměňování v agenturách mohou vytvářet konflikty	Interní řízení změny: zastoupení, komunikace a účast
Změna odlišných právních a institucionálních rámců může být politicky obtížná	Legislativní pracovní skupina s mezinárodními zkušenostmi Účast politických osobností z nejvyšší úrovně na řízení změny
Jednotlivé agentury nemusí dostatečně spolupracovat	Interní řízení změny, správní struktura JIM Specifické tématické skupiny pro řešení problémů správ daní a cel, sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění
Systémy správy dat nemusí být integrovány včas	Zvážit sériová softwarová řešení Pracovní skupina pro IT s mezinárodní zkušeností
Při přechodu se mohou ztratit důležité informace o poplatnících	Pracovní skupina pro IT zastupující všechny agentury, aby zohlednila všechny problémy Paralelní IT systémy během přechodu

PŘÍLOHA 1

OBLAST PŮSOBNOSTI OSMI TÉMATICKÝCH PRACOVNÍCH SKUPIN

TPS se budou účastnit příslušných mapování, přezkumů, přípravy návrhu a prováděcího plánu a provádění příslušných prvků projektu. Tento proces účasti zajistí, aby každý výstup náležel všem dotčeným agenturám. Každá TPS přispěje k zprávám o postupu provádění projektových činností. Níže uvádíme oblast působnosti příslušných TPS.

A. Provozní procesy. Tato TPS se bude účastnit práce v těchto oblastech:

- mapování jednotlivých provozních procesů stávající daňové správy, celní správy a funkcí souvisejících s příjmy (registrace, posouzení, daňová kontrola, vymáhání a účetnictví, atd.) ČSSZ a zdravotních pojišťoven;
- návrh modelu procesů pro JIM na základě zásad výpočtu daňové povinnosti poplatníkem, centralizovaného zpracování a řízení rizik, zaměřeného na snížení zátěže spojené s plněním předpisů a správních nákladů;
- zajištění toho, aby byly řešeny problémy všech stávajících agentur;
- příprava plánů přechodu ze současných pracovních procesů na integrovaný model.

B. Funkce / organizace. Tato TPS se bude účastnit práce v těchto oblastech:

- funkční přezkum organizačních struktur stávající daňové správy, celní správy a funkcí souvisejících s příjmy ČSSZ a zdravotních pojišťoven;
- návrh vhodné a na funkce zaměřené organizační struktury pro nový JIM na základě zásad výpočtu daňové povinnosti poplatníkem, řízení rizik, segmentace klientů, specializace, jejímž cílem bude omezení zátěže spojené s plněním předpisů, správních nákladů a optimalizace sítě úřadů na úrovni regionů;
- příprava plánu přechodné organizační struktury v případě, že bude nutná k zajištění bezproblémového přechodu od stávajících struktur k organizační struktuře nové agentury.

C. Lidské zdroje. Tato TPS se bude účastnit práce v těchto oblastech:

- přezkum lidských zdrojů stávající daňové správy, celní správy a zaměstnanců ČSSZ a zdravotních pojišťoven provádějících funkce související s příjmy;
- příprava kompetenčních profilů pro každou funkci JIM;
- příprava vhodných požadavků na zaměstnance JIM zajišťujících vhodné pozice pro nově integrované funkce;
- příprava náborové a mzdové politiky pro prvotní personální obsazení JIM;
- posouzení nutné odborné přípravy a návrh programu okamžité odborné přípravy pro funkce JIM;

- vytvoření služeb pro přeřazení, umístění a rekvalifikaci pro zaměstnance, kteří neprojdou nábořem;
- vypracování dlouhodobých politik řízení lidských zdrojů a odborné přípravy.

D. Legislativa. Tato TPS se bude účastnit práce v těchto oblastech:

- přezkum stávajících právních předpisů pro existující agentury;
- analýza právních předpisů, které bude třeba připravit, novelizovat nebo zrušit;
- harmonizace základů daně, postupů a sankcí v nutné a možné míře;
- harmonizace právního rámce, kdykoli to bude nutné pro řádné fungování JIM;
- příprava případných servisních smluv mezi JIM a orgány sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění.

E. Informační systémy. Tato TPS se bude účastnit práce v těchto oblastech:

- přezkum stávající infrastruktury IT a softwarových systémů;
- příprava IT strategie pro JIM (hardware, komunikace, systémový software a aplikace) pro nově navržené pracovní procesy;
- příprava strategií migrace dat pro zajištění individuálních informací v reálném čase;
- vývoj strategií pro správu a výměnu dat
- vývoj manažerských informačních systémů
- vývoj strategií pro bezpečnost informací a kontinuitu procesů
- vývoj technických specifikací pro nákup systémů

F. Integrace příjmů sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění. Tato TPS má průřezové funkce a úzce spolupracuje s TPS pro provozní procesy, funkce a organizace, lidské zdroje, legislativu a informační systémy. TPS bude pracovat na těchto úkolech:

- povinnost zajistit, aby integrace inkasních funkcí sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění přihlížela k zájmům těchto institucí;
- harmonizace legislativního a institucionálního rámce;
- sladění pracovních procesů pro inkaso a vymáhání příspěvků na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění, aby bylo zajištěno řádné zmapování a integrace klíčových prvků do návrhu provozních procesů nové agentury;
- vypracování požadavků na zaměstnance JIM, aby byly přiměřeně zastoupeny funkce sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění;
- vývoj integrovaných systémů správy dat a strategie výměny zajišťující dlouhodobé údaje o plátcích příspěvků;
- povinnost zajistit, aby byla omezení potřeby informací institucí sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění reflektována v návrhu IT pro JIM;

- návrh strategií migrace dat pro zajištění individuálních informací v reálném čase a integrity a úplnosti sběru dat v JIM;
- návrh přístupu k údajům o inkasu/vymáhání u všech daňových poplatníků/pojištěnců v reálném čase;
- udržování paralelního systému úplného cyklu platebních transakcí a zpracování dokladů v přechodném období, dokud nezačnou instituce sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění získávat z JIM úplné informace o inkasu ke své plné spokojenosti.

G. Integrace daní a cel. Tato TPS má průřezové funkce a úzce spolupracuje s TPS pro provozní procesy, funkce a organizace, lidské zdroje, legislativu a informační systémy. TPS bude pracovat na těchto úkolech:

- rozvoj společné vize, zajištění asimilace institucionálních kultur;
- příprava návrhů na převod vedlejších funkcí správy daní a cel na jiné vhodné agentury/oddělení;
- příprava organizační struktury, která zajišťuje integraci nejprve podpůrných a postupně dalších technických funkcí;
- musí zajistit, aby byl v JIM kladen důraz na klíčové celní funkce a aby je prováděli zkušení pracovníci celní správy;
- harmonizace legislativního a institucionálního rámce;
- harmonizace a v možné míře integrace pracovních procesů, zajišťujících společnou realizaci zásad výpočtu daňové povinnosti poplatníkem, řízení rizik, segmentace klientů, specializace a omezení zátěže spojené s plněním předpisů a správních nákladů;
- vypracování požadavků na zaměstnance JIM, aby byly přiměřeně zastoupeny funkce celní správy;
- vývoj integrovaných systémů správy dat a strategie výměny dat;

H. Řízení změny. Tato TPS má průřezové funkce. Bude zahrnovat koordinátory (také facilitátory řízení změny z moci úřední) z ostatních sedmi skupin i experty na interní a externí komunikaci. Na vyzvání a v případě potřeby bude tato skupina zvat i externí zainteresované subjekty. Tato TPS se bude účastnit práce v těchto oblastech:

- zajištění bezproblémového řízení procesu reformy (pomocí programu Prince nebo podobného softwaru);
- podpora maticové struktury rozhodování během reformního procesu (tzn. zajištění toho, aby rozhodnutí každé tématické skupiny byla předávána všem ostatním tématickým skupinám, aby jim tyto tématické skupiny rozuměly a braly je v úvahu; to pak zahrnuje i zajištění toho, aby rozhodnutí každé tématické skupiny plně zohledňovala požadavky a rozhodnutí ostatních tématických skupin a dopad těchto rozhodnutí na ostatní tématické skupiny);
- zajištění mechanismu pro projednávání a řešení konfliktů mezi tématickými skupinami;

- zajištění účasti vedení všech agentur na návrhu JIM;
- zajištění komunikačních kanálů mezi vedením a zaměstnanci všech agentur během přechodu;
- provádění průzkumů mezi zaměstnanci pro sledování informovanosti zaměstnanců a odezvy na změnu;
- zajištění regionálního přesahu: nejvyšší management musí o změně informovat místní zaměstnance;
- zajištění zpětné vazby a konstruktivní diskuse s externími zainteresovanými subjekty (soukromý sektor, odbory, jiné vládní agentury, parlament);
- vytvoření webové stránky věnované reformě s diskusním fórem;
- moderování webového diskusního fóra a periodických veřejných akcí;
- sledování vývoje široké politické a sociální podpory pro projekt a příprava strategií pro udržení takové podpory.