

Jednotné inkasní místo pro příjmy veřejných rozpočtů

Tat'ána Špírková

ABSTRACT

Recent years have seen major reforms in revenue administration all over the world. This is necessitated by the fact that revenue administrations need to be capable, anticipating and adapting to changes in business environment and methods, globalization, and innovations in communication and information technology. On November 3, 2008, the Government of the Czech Republic passed Resolution 1336 on the creation of an integrated revenue agency (IRA) named *Jednotné Inkasní Místo* (JIM).

The aim of this article is to describe the development of this project, project objectives, organizational structure and the role of the World Bank as an advisory body.

ÚVOD

Projekt jednotného inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů (dále také „JIM“) představuje ambiciózní plán na vytvoření nové soustavy orgánů státní správy, která bude integrovat funkce výběru všech daní, cel, sociálního a zdravotního pojištění. Tento projekt je jedním z prioritních úkolů ministerstva financí, na kterém se podílí také ministerstvo zdravotnictví a ministerstvo práce a sociálních věcí. Program JIM byl schválen usnesením vlády v listopadu 2008.¹ Tímto usnesením bylo současně uloženo dotčeným ministerstvům zpracovat implementační plán projektu a návrh věcného záměru zákona integrované soustavy orgánů pro výběr příjmů veřejných rozpočtů.

Projekt JIM je v současné době ve fázi přípravy. Příprava i samotná úspěšná realizace projektu bude dle mého názoru značně obtížná, a to díky velkému počtu oblastí, které je zapotřebí vytvořit nebo reformovat. Mezi klíčové oblasti projektu bych zařadila samotný provozní proces nového systému, jeho organizaci, informační technologie, lidské zdroje a v neposlední řadě také legislativu.

VÝVOJ PROJEKTU JIM

Záměr sloučení výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění byl usnesením vlády schválen již v roce 2006. Vláda tímto usnesením uložila ministru financí, aby ve spolupráci s místopředsedou vlády, ministrem práce a sociálních věcí a ministrem zdravotnictví, předložil návrh postupu sloučení výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění a vyhodnotil dopady tohoto sloučení do jednotlivých systémů.² Výše uvedené resorty návrh postupu zpracovaly a vláda jej vzala na vědomí dalším usnesením, kterým současně vyslovila souhlas se sloučením orgánů daňové a celní správy pro oblast výběru daní a uložila

¹ Usnesení vlády České republiky č. 1336 ze dne 3. listopadu 2008 o Programu Projektu vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů.

² Usnesení vlády České republiky č. 1462 ze dne 20. prosince 2006 k záměru sloučení výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění.

ministerstvu financí vypracovat návrh věcného záměru zákona o Finanční a celní správě České republiky.³

V dubnu 2008 představil ministr financí České republiky návrh tzv. reformy daňového systému 2010. Tato reforma je prezentována jako první skutečně komplexní reforma daňového systému České republiky, jež zasahuje do oblasti hmotněprávní, procesněprávní a institucionální. Základní pilíře reformy jsou celkem tři, a to reforma zdaňování příjmů a majetku, reforma daňového procesu a reforma institucionální. Jednotné inkasní místo je součástí tzv. reformy institucionální, která v první fázi předpokládá sloučení daňové a celní správy a ve druhé fázi výběr všech veřejných příjmů prostřednictvím jednoho úřadu (jedno přiznání na jeden úřad, jedna kontrola).

Přípravné práce na samostatném projektu jednoho inkasního místa probíhají na ministerstvu financí od října 2008 a jejich výsledkem je již zmíněný Program projektu schválený usnesením vlády v listopadu 2008.⁴

Na konci roku 2008 došlo k posunu také v oblasti řídicí struktury projektu, a to ustavením rady projektu, řídicího výboru projektu, projektových struktur, projektové kanceláře a jmenování ředitele projektu. Následně byly vytvořeny projektové týmy složené ze zástupců všech dotčených resortů tj. daňové správy, celní správy, české správy sociálního zabezpečení a zdravotních pojišťoven, a tématické skupiny pro spolupráci se Světovou bankou jako poradním orgánem projektu. V tématických skupinách jsou rovněž zastoupeny dotčené resorty.

Obtížnost vytvoření bezvadné koncepce tohoto projektu se potvrdila na počátku dubna 2009, kdy došlo ke zrušení veřejné zakázky ministerstva financí na „Poskytnutí a validaci procesního modelu jednotného výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění“. Důvodem pro její zrušení je právě nezbytnost dalších úprav koncepce projektu vytvoření jednoho inkasního místa jako zvláštního správního úřadu, jakož i obava, aby zadavatelem učiněné kroky nebyly překážkou pro další postupy při vytváření jednotného inkasního místa z pohledu provádění změn ve struktuře stávajících státních institucí, jejich vzájemných kompetencí a vazeb.⁵

CÍLE PROJEKTU JIM

Mezi strategické cíle projektu JIM patří:

- zjednodušení a racionalizace správy veřejných příjmů,
- zlepšení klientského přístupu a snížení administrativní zátěže zavedením jednoho správce,
- snížení platební zátěže zavedením plateb na jednotný účet státní pokladny a snížení počtu plateb,

³ Usnesení vlády České republiky č. 1033 ze dne 12. září 2007 k návrhu postupu sloučení výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění a vyhodnocení dopadů tohoto sloučení do jednotlivých systémů.

⁴ Usnesení vlády České republiky č. 1336 ze dne 3. listopadu 2008 o Programu Projektu vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů.

⁵ Veřejná zakázka ministerstva financí – název: Poskytnutí a validace procesního modelu jednotného výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění, evidenční číslo 60028498, datum zveřejnění 23. 2. 2009. Zrušení zadávacího řízení, evidenční číslo 60028498, datum zveřejnění 6. 4. 2009.

- zvýšení vnitřní i vnější efektivity výběru daní a odvodů prostřednictvím zvýšení účelnosti a účinnosti správy,
- plné využití moderních technologií,
- omezení kontaktu mezi plátcem a správcem veřejných příjmů,
- garantované stejné úrovně výkonů správy veřejných příjmů po celou dobu procesu vytváření jednoho inkasního místa atd.⁶

ORGANIZAČNÍ – ŘÍDÍCÍ STRUKTURA PROJEKTU JIM

Organizační – řídicí strukturu projektu tvoří rada projektu (složena z ministrů financí, zdravotnictví a práce a sociálních věcí), sponzor projektu, řídicí výbor projektu (je hlavním výkonným orgánem, složen z vedoucích představitelů agentur), ředitel projektu a koordinační jednotka projektu (vede ji ředitel projektu, hlavní realizační orgán).

Součástí organizační struktury je dále projektová kancelář, manažer kvality a rizik, projektové týmy a tématické pracovní skupiny zřizované pro potřeby plnění cílů jednotlivých fází projektu.⁷

SVĚTOVÁ BANKA JAKO PORADNÍ ORGÁN PROJEKTU JIM

Od října 2008 poskytuje Světová banka při přípravě projektu JIM poradenské služby. Poradenské služby se realizují prostřednictvím misí Světové banky, jejichž výsledky jsou obsaženy v následných zprávách Světové banky. První mise Světové banky se uskutečnila v listopadu 2008 a jejím výsledkem byla Předběžná zpráva o vizi a strategii a Strategický plán integrovaného inkasního místa. Druhá a zatím poslední mise Světové banky se konala v únoru 2009 a jejím výstupem byla Zpráva z jednání tématických pracovních skupin.

Spolupráce se Světovou bankou na tvorbě projektu JIM navazuje na předchozí úspěšnou spolupráci, v rámci které Světová banka nezávisle zhodnotila již první návrh plánu na sloučení daňové a celní správy a integraci výběru příspěvků na sociální a zdravotní pojištění, který vypracovalo ministerstvo financí v lednu 2008. Výsledkem této spolupráce je Zpráva světové banky o integrované správě příjmů z června 2008. V první části této zprávy Světová banka analyzuje sloučení daňové a celní správy a ve druhé části sjednocení příspěvků na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění v rámci jednotné správy příjmu. Ve své zprávě Světová banka přivítala snahu vlády o zjednodušení správy veřejných příjmů, ale zároveň poukázala na možná rizika a překážky tohoto procesu. Světová banka zastává názor, že navrhované sloučení by nemělo být samostatnou akcí, ale mělo by doplňovat větší balík reforem a modernizaci správy příjmů.⁸

Ve zprávách Světové banky považují za přínosné objektivní hodnocení Světové banky spojené s doporučením ve výše uvedených oblastech a určením hlavních rizik projektu i opatření k jejich zmírnění.

⁶ http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dc_jim_struktura_projektu.html (1.5.2009)

⁷ http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dc_jim_struktura_projektu.html (1.5.2009)

⁸ http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dc_jim_mise_sb.html (1.5.2009)

ZÁVĚR

Pokud bude projekt JIM v budoucnu realizován, bude představovat zásadní institucionální reformu v oblasti správy veřejných příjmů spojenou s harmonizací desítek právních předpisů. Ve svém příspěvku jsem se snažila představit jeho vývoj, aktuální stav prací i problémy spojené s jeho přípravou. Jako kladné shledávám působení Světové banky, která v rámci svých misí přináší nezávislé hodnocení a zkušenosti ze států, kde centralizovaný systém pro správu veřejných příjmů již funguje.

LITERATURA

1. Usnesení vlády České republiky č. 1462 ze dne 20. prosince 2006 k záměru sloučení výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění
2. Usnesení vlády České republiky č. 1033 ze dne 12. září 2007 k návrhu postupu sloučení výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění a vyhodnocení dopadů tohoto sloučení do jednotlivých systémů
3. Usnesení vlády České republiky č. 1336 ze dne 3. listopadu 2008 o Programu Projektu vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů
4. <http://www.dane2010.cz/> (20. 4. 2009)
5. Reforma daňového systému 2010 – teze pro veřejnou diskusi. Ministerstvo financí, č.j. 25/34 022/2008
6. Česká republika – Zpráva o integrované správě příjmů, dokument Světové banky, červen 2008. http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dc_jim_mise_sb.html (1.5.2009)
7. Česká republika – Zpráva o vizi a strategii pro integrovanou správu příjmů a Strategický plán integrovaného inkasního místa, listopad 2008 http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dc_jim_mise_sb.html (1.5.2009)
8. Česká republika – Zpráva z tématických pracovních skupin, únor 2009 http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dc_jim_mise_sb.html (1.5.2009)
9. Projektová a organizační struktura projektu JIM. http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dc_jim_struktura_projektu.html (1.5.2009)
10. Předkládací zpráva ministerstva financí k programu projektu vytvoření jednotného inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů. http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dc_jim.html (dne 1.5.2009)
11. Veřejná zakázka ministerstva financí – název: Poskytnutí a validace procesního modelu jednotného výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění, evidenční číslo 60028498, datum zveřejnění 23. 2. 2009
12. Zrušení zadávacího řízení, evidenční číslo 60028498, datum zveřejnění 6. 4. 2009

KONTAKT

Mgr. et Mgr. Taťána Špírková
Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta, tř. 17. listopadu 8, 771 11 Olomouc
e-mail: tatana.spirkova@upol.cz