

## Program Projektu vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů („Projekt JIM“)

### 1. Současný stav

**1.1** Usnesením vlády ČR č. 1462 ze dne 20. prosince 2006 byl schválen materiál nazvaný „Záměr sloučení výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění“ a následně byl usnesením č. 1033 ze dne 12. září 2007 vládou vysloven souhlas se sloučením orgánů daňové a celní správy pro oblast výběru daní a cel od 1. ledna 2010 a ministru financí bylo uloženo vypracovat a předložit návrh věcného záměru zákona o Finanční a celní správě ČR. V průběhu roku 2008 byl projekt posouzen technickou misí Světové banky, která ve své zprávě z června 2008 podporuje zamýšlenou integraci správy veřejných příjmů<sup>1</sup>. V návaznosti na tyto skutečnosti Ministerstvo financí nyní navrhuje uvedený úkol reformulovat a předkládá „Program Projektu vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů“.

**1.2** Veřejné rozpočty jsou tvořeny státním rozpočtem a rozpočty mimorozpočtových fondů, rozpočty krajů a rozpočty obcí. Součástí veřejných rozpočtů je též systém veřejného zdravotního pojištění. Výběr hlavních příjmů provádí následující instituce a soustavy orgánů:

Orgány daňové správy (MF a ÚFO)	Česká správa sociálního zabezpečení	Zdravotní pojišťovny (ZP)	Celní správa ČR	Obce
<ul style="list-style-type: none"> <li>• daně z příjmů</li> <li>• DPH</li> <li>• daň z nemovitostí</li> <li>• daň silniční</li> <li>• daň dědická, darovací a z převodu nemovitostí</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pojistné na důchodové pojištění</li> <li>• pojistné na nemocenské pojištění</li> <li>• příspěvek na státní politiku zaměstnanosti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pojistné na veřejné zdravotní pojištění</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• clo</li> <li>• spotřební a energetické daně</li> <li>• v zákonem stanovených případech DPH</li> <li>• tzv.dělená správa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• místní poplatky</li> </ul>

Přehled nezahrnuje některé další příjmy jako jsou správní poplatky či poplatek za užívání silnic a dálnic motorovými vozidly atd. Následující části textu se věnují pouze prvním čtyřem institucím.

**1.3** Každá z výše uvedených institucí má identické některé funkce, procesy a činnosti týkající se samotného výběru (např. registrace, vyměňování, inkaso, evidence plateb a nedoplatků, kontrola, vymáhání atd.). S tím souvisí stejné nároky na architekturu a funkcionalitu informačních systémů (ICT), či personální a odborné zabezpečení těchto činností. Integrace těchto identických procesů a činností, ICT a lidských zdrojů do jedné instituce nesporně přinese po počátečních investicích dlouhodobé úspory při výběru těchto příjmů a zvyšování jak vnitřní, tak vnější efektivity, což se projeví významným snížením administrativní zátěže pro poplatníky, kteří budou své zákonné povinnosti plnit vůči jednomu správci pro daně a odvody a na jeden inkasní účet. Neméně důležitým přínosem bude centralizace příjmů státních a veřejných zdrojů na jediném účtu státu ve smyslu budování Státní pokladny na Ministerstvu financí.

### 2. Popis cílového stavu

**2.1** Cílovým stavem je tedy vytvoření jednoho inkasního místa (JIM) ve formě nové soustavy

<sup>1</sup> Zpráva o integrované zprávě příjmů, Světová banka, červen 2008, je v plném znění k dispozici na [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/tiskove\\_zpravy\\_41644.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/tiskove_zpravy_41644.html)

orgánů státní správy, která bude integrovat funkce výběru příjmů veřejných rozpočtů (daní, cel, pojistného na sociální zabezpečení a pojistného na veřejné zdravotní pojištění) pro všechny výše uvedené instituce s výjimkou obcí. Ostatní funkce a činnosti, související s klíčovým posláním těchto institucí (financování penzí, sociální, resp. zdravotní péče) zůstanou v těchto institucích zachovány.

**2.2** Základní strategické cíle, které bude Projekt JIM sledovat:

- zlepšení klientského přístupu a snížení administrativní zátěže zavedením jednoho správce – JIM,
- snížení platební zátěže zavedením plateb na jednotný účet státní pokladny a snížením počtu plateb,
- zvýšení vnitřní i vnější efektivity výběru daní a odvodů prostřednictvím zvýšení účelnosti a účinnosti správy a identifikování personálních, finančních, majetkových a dalších souvisejících úspor a synergických efektů při budování efektivní státní správy,
- garantování stejné úrovně výkonů správy veřejných příjmů po celou dobu procesu vytváření jednoho inkasního místa,
- vytvoření centrálního registru poplatníků daní a pojištěnců (CRPP) a sdílení nezbytných informací z tohoto registru orgány JIM, ČSSZ a ZP pro efektivní plnění jejich posláních,
- efektivní a rychlé inkaso příjmů státních a veřejných zdrojů na jediném účtu státu ve smyslu budování Státní pokladny na Ministerstvu financí.

**2.3** Nové uspořádání by mělo zejména přinést:

- sjednocení správy všech daní a cel a výběru veřejnoprávního pojistného do jediné soustavy orgánů, která významně zjednoduší administrativu ve vztahu k daňovému poplatníkovi, sníží administrativní zátěž, zlepší dostupnost a kvalitu služeb pro veřejnost a vnímání povinných plateb, přičemž výsledkem bude mimo jiné celkové zjednodušení a zpřehlednění systému daní, cel a pojistného jako takového,
- vznik nové daňové a celní správy jako jednotné centrálně řízené soustavy orgánů pro výběr daní, cel a pojistného, s jednotnou organizační kulturou a motivovanými zaměstnanci, kteří najdou uplatnění v rámci širokého spektra činností zabezpečovaných integrovanou správou,
- vytvoření moderně a efektivně fungujícího bezpečnostního sboru uvnitř integrované soustavy správních orgánů (mimo jiné tak bude formulována nová role celní správy v návaznosti na připojení ČR k vnitřnímu trhu EU spojené s praktickou ztrátou vnějších unijních hranic),
- sjednocení formulářů pro daň z příjmů fyzických osob a pojistné do jednoho formuláře, který bude předkládán pouze na jedno správní místo,
- oddělení momentu podání přiznání a splatnosti daně a pojistného,
- sjednocení placení všech daní, cel a pojistného na jeden účet,
- posílení elektronické komunikace s klienty,
- vyčlenění daňové správy vně Ministerstva financí v zájmu zajištění její větší transparentnosti a relativní nezávislosti, a to jako další logický krok v návaznosti na již uskutečněné vyčlenění celní správy,

- rozšíření trestněprávní kompetence integrovaných orgánů na trestné činy týkající se všech daní a pojistného,
- odstranění duplicitního výkonu kompetencí, které provádí současné orgány, v těch případech, kdy tyto duplicity nejsou jednoznačně odůvodnitelné,
- nahrazení současných osmi samostatných účetních jednotek v rámci daňové správy (finančních ředitelství) jedinou účetní jednotkou pro celou integrovanou soustavu daňové a celní správy,
- vytvoření specializovaného úřadu pro velké a specifické subjekty s celostátní působností (na principu změny místní příslušnosti vybraných daňových subjektů),
- zvýšení vnitřní flexibility integrované organizace, která dokáže okamžitě reagovat na měnící se podmínky a požadavky společnosti a podnikání; jednotné vystupování směrem navenek a jednotná zpětná vazba k Ministerstvu financí, Ministerstvu práce a sociálních věcí a Ministerstvu zdravotnictví v zájmu dalšího zjednodušení správy daní a odvodů,
- úspory ve sjednocení podpůrných systémů (např. ekonomický, personální, IT), zvýšení efektivnosti využívání informačních technologií,
- postupné snižování celkového počtu zaměstnanců v rámci integrované soustavy v horizontu ukončení procesu integrace,
- více motivující a lépe strukturované ohodnocení zaměstnanců, které bude lépe odrážet náročnost, specifickou a celospolečenský význam jejich práce, a přilákání většího počtu zájemců z řad mladší generace do moderní daňové a celní správy,
- zachování kompetence ČSSZ k výplatě sociálních dávek (výběr pojistného tvoří pouze menší část její agendy); stejně tak zdravotním pojišťovnám bude zachována agenda financování zdravotní péče.

**2.4** Aby navrhovaná reforma přinesla co největší úspory poplatníkům a plátcům na straně jedné a dlouhodobě státní správě na straně druhé, je nutné řešit otázku informačních systémů všech dotčených institucí, a to v podobě vybudování nového centrálního registru poplatníků daní a pojištěnců. Do této databáze budou mít přístup jak ČSSZ a ostatní nositelé sociálního pojištění, tak zdravotní pojišťovny, přičemž bude zajištěna bezpečnost dat a ochrana citlivých údajů.

**2.5** Současně s integračními procesy dojde i ke sjednocení procesní úpravy (výběr pojistného na základě daňových procesních předpisů) a k maximálnímu sblížení základů daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a OSVČ a pojistného (harmonizace vyměřovacích základů). Rovněž bude usilováno o snížení počtu odvodů na veřejné pojištění.

**2.6** Základní rizika navrhovaného řešení:

- významný zásah do struktury, činností a postupů v současnosti existujících soustav,
- nezbytnost velmi pečlivého hledání konkrétního řešení při maximálním zhodnocování zkušeností ze srovnatelného okolí, a to na základě detailní procesní analýzy dosavadního systému s cílem vytvořit procesní model, zahrnující redesign, příp. reengineering stávajících procesů dotčených orgánů a vytvoření procesního modelu zcela nové instituce, do které budou postupně integrovány procesy z institucí stávajících,
- požadavek odpovídajícího času, finančních zdrojů a pečlivého řízení (např. nutnost

vybudování jednotné datové a IT podpory s rozsáhlými vstupními investicemi – zejména vytvoření centrálního registru poplatníků daní a pojištěnců),

- primární nízká míra ochoty se ztotožnit se změnou ze strany pracovníků v současnosti existujících soustav.

### 3. Harmonogram projektu

3.1 Harmonogram Projektu vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů (dále jen projekt).

	<b>Krok</b>	<b>Termín do</b>
1.	Procesní analýza daňové správy a celní správy; vytvoření procesního modelu	15. ledna 2009
2.	Procesní analýza výběru veřejnoprávního pojištění; vytvoření procesního modelu	31. ledna 2009
3.	Procesní model integrovaného orgánu (ve spolupráci se Světovou bankou)	31. března 2009
4.	Předložení vládě implementačního plánu projektu	31. května 2009
5.	Předložení vládě návrhu věcného záměru kompetenčního zákona budoucí integrované soustavy orgánů (včetně závěrů RIA)	31. května 2009
6.	Předložení vládě návrhu paragrafového znění kompetenčního zákona budoucí integrované soustavy orgánů	30. září 2009
7.	Vytvoření JIM	bude stanoveno v rámci kroků 4. a 5.
8.	Převod kompetence k výběru pojistného na veřejnoprávní pojištění na JIM	bude stanoveno v rámci kroků 4. a 5.
9.	Dosažení cílového stavu JIM	1. ledna 2014

### 4. Řízení projektu

4.1 V souladu s doporučením Světové banky („Úspěšná realizace vyžaduje odpovídající čas, finanční zdroje a pečlivé řízení“) bude projekt řízen s použitím nejmodernějších nástrojů, metod a postupů strategického managementu a projektového řízení. Řešitelské týmy budou organizovány v pružných organizačních strukturách (jednotliví členové týmu z participujících orgánů musí být dočasně vyčleněni z pevné struktury, tj. „zbavení“ běžných úkolů z pracovního zařazení) a odpovídajícím způsobem hmotně i nehmotně motivováni k maximálním výkonům, sebeidentifikaci a loajalitě s projektem.

4.2 Gestorem projektu bude Ministerstvo financí, a to ve spolupráci s Ministerstvem práce a sociálních věcí a Ministerstvem zdravotnictví. Řídící a realizační orgány projektu budou následující:

<i><b>název</b></i>	<i><b>Složení</b></i>	<i><b>rámcová působnost</b></i>
Rada projektu	ministr financí, ministr práce a sociálních věcí, ministr zdravotnictví	<ul style="list-style-type: none"> <li>• informuje vládu o postupu projektu</li> <li>• stanoví složení Řídícího výboru projektu</li> <li>• řídí Řídící výbor projektu</li> <li>• řeší eskalované problémy přesahující úroveň Řídícího výboru projektu</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• schvaluje případné změny v rozsahu projektu (finance, harmonogram, smluvní podmínky atd.) a popř. je předkládá ke schválení vládě</li> </ul>
Řídící výbor projektu	<p>sponzor projektu a další členové stanoveni Radou projektu, mělo by se jednat o zástupce vlastníků hlavních procesů s rozhodovací pravomocí, podle okolností též statutární představitel dodavatelů; v určité finální fázi projektu i představitel zaměstnavatelů a odborů</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• informuje Radu projektu</li> <li>• řídí ředitele projektu</li> <li>• činí strategická rozhodnutí projektu</li> <li>• provádí strategický dohled nad plněním plánu projektu</li> <li>• rozhoduje o řešení eskalovaných problémů přesahujících úroveň ředitele projektu</li> <li>• schvaluje výstupy jednotlivých fází projektu</li> </ul>
	<p>sponzor projektu - předseda Řídícího výboru projektu</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• určuje ředitele projektu</li> <li>• rozhoduje o alokaci a uvolňování rozpočtových prostředků a ostatních zdrojů projektu</li> </ul>
Ředitel projektu	<p>stanoven sponzorem projektu, uvolněný vrcholový manažer v rámci resortu MF</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• informuje Řídící výbor projektu</li> <li>• určuje vedoucí projektových týmů a složení těchto týmů</li> <li>• řídí vedoucí projektových týmů a projektovou kancelář</li> <li>• řídí konkrétní průběh projektu a jeho jednotlivých fází</li> <li>• rozhoduje o řešení eskalovaných problémů přesahujících úroveň vedoucích projektových týmů</li> <li>• schvaluje výstupy jednotlivých projektových týmů</li> <li>• odpovídá za zpracování implementačního plánu projektu</li> <li>• odpovídá za zpracování RIA</li> </ul>
Projektová kancelář	<p>personál projektové kanceláře vč. výkonu funkcí řízení kvality, správy rizik a systémové integrace; uvolnění zaměstnanci v resortu MF</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• je pracovním orgánem ředitele projektu</li> <li>• provádí výměnu kompletních projektových informací a koordinaci jednotlivých fází projektů</li> <li>• zajišťuje správu a uložení dokumentace projektu</li> <li>• provádí řízení kvality a rizik</li> </ul>
Vedoucí projektových týmů	<p>stanoveni ředitelem projektu, uvolnění zaměstnanci z resortu MF, resp. MPSV a MZd</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• informují ředitele projektu</li> <li>• řídí konkrétní projektové týmy</li> <li>• koordinují součinnost s dodavateli</li> </ul>

**4.3** Za zpracování návrhu věcného záměru, resp. paragrafového znění kompetenčního zákona budoucí integrované soustavy orgánů bude odpovídat příslušný legislativní odbor Ministerstva financí ve spolupráci s příslušnými legislativními odbory Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva zdravotnictví, a to v rámci obecných kompetencí těchto útvarů jako součástí pevných struktur uvedených ministerstev.

## 5. Rozpočtové a jiné dopady projektu

**5.1** V této fázi projektu není možné provést podrobné popsání, resp. vyčíslení hospodářského a finančního dosahu navrhované právní úpravy na veřejné rozpočty, na podnikatelské

prostředí a životní prostředí, resp. sociálních dopadů, a to zejména z toho důvodu, že předložený program nepředjímá konkrétní řešení projektu. Uvedené otázky budou nicméně výsledkem analýz provedených v souladu s bodem 3.1 tohoto materiálu a budou standardním způsobem řešeny v rámci materiálů, jejichž předložení je dotčeným resortům uloženo (zejména implementační plán projektu a návrh věcného záměru kompetenčního zákona budoucí integrované soustavy orgánů).

**5.2** V souvislosti s přípravou projektu se předpokládají dopady na státní rozpočet na rok 2009 celkem 87 mil. Kč, z toho 30 mil. Kč na personální výdaje vč. příslušenství a 57 mil. Kč na nákup služeb. Personální výdaje vzniknou zejména v souvislosti s financováním pracovníků působících v pružných organizačních strukturách podle bodu 4.2 tohoto materiálu. V této souvislosti se nepředpokládá nárůst počtu systemizovaných míst v rámci dotčených orgánů státní správy.