

Odborový svaz státních orgánů a organizací

Senovážné náměstí 23, 110 00 Praha 1

Tel.: 22422 2241; Fax.: 22414 2273

Email: statorg@cmkos.cz, <http://statorg.cmkos.cz>

Stanovisko Odborového svazu státních orgánů a organizací k části IV. Institucionální reforma materiálu MF ČR (č.j. 25/34 022/2008) Reforma daňového systému 2010 - Teze pro veřejnou diskusi

Obecně k návrhu části IV. Institucionální reforma

OS státních orgánů a organizací po zevrubném posouzení jednotlivých Hlav částí IV. návrhu je názoru, že navržená podoba integrace daňové a celní správy a sloučení výběru pojistného nepovede k podstatnému zvýšení efektivnosti výkonu daňové a celní správy a k vyšší efektivnosti výběru pojistného, ale naopak přispěje výraznou měrou k destabilizaci daňové a celní správy a následně i ke snížení výnosů daní a cel a k dalším negativním ekonomickým dopadům. **Proto OS státních orgánů a organizací předkládanou podobu návrhu odmítá jako celek.**

Podrobnější odůvodnění stanoviska k části B. Hlava první. Návrh na vytvoření Finanční a celní správy České republiky:

1. Za závažný koncepční nedostatek návrhu považujeme především neexistenci seriózní analýzy efektivity stávající daňové a celní správy, která musí předcházet rozhodnutí o případné změně v systémech daňové a celní správy (včetně organizačních a dalších změn).

OS státních orgánů a organizací proto požaduje zpracování hluboké a nezávislé analýzy efektivity současné podoby české daňové, odvodové, pojistné a celní legislativy, včetně organizačních schémat a personálního zajištění, její komparaci s moderními systémy uplatňovanými v jiných zemích, a to jako výchozího podkladu pro budoucí reformu výkonu daňové, odvodové, pojistné a celní agendy.

Další připomínky je nutné brát v kontextu s tímto výchozím stanoviskem a požadavkem OS státních orgánů a organizací.

2. Model, který zvolil předkladatel, pokládáme za velmi riskantní nejen z hlediska dopadů na příjmovou stranu veřejných rozpočtů, ale i s ohledem na negativní ekonomické dopady na některé právnické a fyzické osoby. Za systémový nedostatek pokládáme, že při přípravě návrhu nebyla seriózně a odpovědně zvažována alternativní řešení. (Předložený alternativní návrh uvedený v části 7 nevyvrací naše konstatování uvedené v předchozí větě).

Přitom alternativní řešení existují a minimálně jedno z nich, ke kterému se přiklání také ČMKOS, bylo realizováno v sedmi členských zemích EU, kde se v praxi osvědčilo. Máme na mysli řešení, které předpokládá sloučení Generálního ředitelství celní správy a Ústředního finančního a daňového ředitelství a zachování obou dalších stupňů daňové (FŘ a FÚ) a celní správy (CŘ a CÚ). Námi navrhané řešení by zachovalo dosavadní stabilitu daňové a celní správy, umožnilo by další optimalizaci celní správy i modernizaci daňové správy a nemělo by žádné negativní ekonomické dopady a další rizika.

Ze záměru integrace daňové a celní správy tak, jak je pojat v návrhu, je patrný zásadní negativní dopad na současnou celní správu a potenciál budoucí role celní stráže se jeví jako výrazně omezený. Reálně tak hrozí, že dojde ke ztrátě současných atributů celní správy, zejména jako znalostní, akceschopné a mezinárodně uznávané organizace s připravenými odborníky. Celní stráž tak může být vnímána jako pouhý pomocný “kontrolní či asistenční” útvar v rámci nové soustavy orgánů. Význam kontrolních, ochranných a dalších funkcí celních orgánů nemůže být z pohledu budoucí role celní stráže neodůvodněně snižován a tomuto orgánu musí být poskytnuty adekvátní prostředky a zdroje pro oblast vymáhání práva.

Odborový svaz státních orgánů a organizací

Senovážné náměstí 23, 110 00 Praha 1

Tel.: 22422 2241; Fax.: 22414 2273

Email: statorg@cmkos.cz, <http://statorg.cmkos.cz>

Z výše uvedených důvodů proto nesouhlasíme s extrémní redukcí počtu funkčních míst celní správy (redukce počtu funkčních míst z dnešních 6899 na 2500 osob, tj. snížení počtu funkčních míst o 63,8 %) a se související redukcí počtu poboček inspektorátů CS (33 poboček z toho 4 na letištích v Brně, Mošnově, Pardubicích a Karlových Varech), **kteřá ve svých důsledcích v praxi povede zejména k omezení kontrolních a asistenčních činností celní správy stanovených zákonem a k oddálení dostupnosti služeb pro občany.**

3. Nedostatečné personální obsazení povede k tomu, že zejména výše uvedené a zákonem stanovené kompetence celní správy budou pouze formální. Za alarmující v této souvislosti proto pokládáme konstatování předkladatele v části VI. 6.17, že: *“Vzhledem ke změně role celní správy (ve formě celní a finanční stráže) jako subjektu, jehož činnost není pouze fiskální, ale plní specifické funkce ekonomické politiky státu (viz. 6.3.), lze očekávat kladné i záporné ekonomické dopady integrace. V oblasti ochrany duševního vlastnictví může dojít omezením činnosti současné celní správy nebo zvýšením nákladů na kontrolní činnosti (z důvodu snížení počtu dislokací celních orgánů) k snížení efektivnosti při plnění mezinárodních závazků ochraňujících výsledky duševního vlastnictví. Negativním ekonomickým efektem pak může být výpadek výnosů majitelů ochranných známek. Analogická úvaha platí v případě činností souvisejících s regulacemi negativních externalit současnými celními orgány např. v oblasti kontrol, obchodu s odpady a nelegální zaměstnanosti...”*

Pokud sám předkladatel připouští tak závažné záporné ekonomické dopady integrace, je to dostatečný důvod pro to, aby navrhovaná integrace nebyla realizována. Změna role celní správy, jak je uvedeno v přímé citaci textu, znamená ve skutečnosti oslabení role celní správy, která z důvodů výše uvedených není žádoucí.

4. Obdobně lze konstatovat, že pokud sám předkladatel uvádí, že *“kladný efekt min. v řádu stovek mil. Kč ročně souvisí se snížením administrativních nákladů a přesunutím opuštěným některých činností celní správy”*, pak je zcela na místě otázka, zda takovým způsobem dosažený efekt je skutečně ekonomicky efektivní a žádoucí, zejména vezmeme-li v úvahu vyvolání nákladů v řádu miliard Kč, které s navrhovanou integrací daňové a celní správy souvisí, a ekonomické dopady na právnické a fyzické osoby v souvislosti s omezením kontrolních činností celní správy.

5. V této souvislosti upozorňujeme také na to, že předkladatel bez předchozí analýzy navrhuje převod některých agend doposud vykonávaných celními orgány na jiné státní orgány. Výkon těchto kompetencí v gesci jiného resortu může být ovšem nákladnější a méně efektivní, protože celní orgány tyto kompetence vykonávají, s výjimkou kontroly výkonového zpoplatnění, jako součást integrovaných kontrol. Tuto skutečnost nevzal předkladatel vůbec na vědomí.

Dle našeho názoru nejsou schopny jiné státní orgány plnohodnotně zajistit, případně nejsou schopny vůbec zajistit, výkon některých agend doposud vykonávaných celními orgány.

6. Návrh předpokládá rozšíření trestněprávní kompetence celní správy na trestné činy týkající se všech daní. Pokud by měla platit navržená redukce počtu funkčních míst celní správy, stane se rovněž rozšíření trestněprávní kompetence celní správy ryze formální záležitostí.

7. Rovněž zásadně nesouhlasíme s navrhovanou podobou optimalizace počtu finančních úřadů (dále jen FÚ) a z toho plynoucí transformací současných 199 FÚ na 93 FÚ a to na principu stávajících okresů včetně transformace zbývajících 106 FÚ na pobočky příslušných FÚ. Dle našeho názoru je řada budoucích FÚ pro realizaci navrhované transformace nedostatečně materiálně-technicky vybavena. Navrhovaná transformace si, dle našeho názoru, vyžádá značné dodatečné finanční náklady. Totéž platí i o dopadech přesunu správy spotřebních a energetických daní a správy cel z celní na daňovou správu. Za zásadní vadu návrhu proto pokládáme absenci vyčíslení nákladů spojených jak s transformací, tak i s přesunem správy spotřebních a ekologických daní a správy cel.

Odborový svaz státních orgánů a organizací

Senovážné náměstí 23, 110 00 Praha 1

Tel.: 22422 2241; Fax.: 22414 2273

Email: statorg@cmkos.cz, <http://statorg.cmkos.cz>

8. Lze důvodně předpokládat, že v důsledku navrhované transformace, a zejména v důsledku přesunu správy spotřebních a ekologických daní, kde reálně navíc hrozí nebezpečí nedostatečného personálního vybavení, dojde minimálně v přechodném období k destabilizaci výběru daní. Riziko poklesu výběru daní považujeme za této situace za velmi vysoké. Je značně pochybné, zda výsledná změna přinese v konečném efektu zvýšení výběru daní, snížení administrativních nákladů, omezení daňových úniků a větší uživatelský komfort daňovým subjektům.

9. Vzhledem k výše uvedenému pokládáme za velmi sporné až deklaratorní tvrzení předkladatele v části 3. bodu 3.6. návrhu: *“Cílem změn, které jsou navrhovány, je vybudovat moderní integrovanou daňovou a celní správu s vysokou efektivitou a produktivitou, která klade důraz na dobrovolné plnění finančních a jiných povinností vůči státu a vykazuje vysokou kvalitu služeb kompetentních a motivovaných daňových a celních úředníků, za existence vzájemné důvěry těchto úředníků a subjektů, vůči nimž daňová a celní správa vykonává své kompetence”*. Obdobně lze významně pochybovat i o oprávněnosti tvrzení uvedeném v bodu 6.1 části 6 návrhu a to, že: *“Cílem navrhované právní úpravy je úspora výdajů, omezení daňových úniků (v důsledku sjednocení vyhledávací a pátrací činnosti) a modernizace organizace ve vztahu k poskytování služeb veřejnosti”*.

10. Navrhovaná redukce personálního vybavení celní stráže v praxi povede k tomu, že vyhledávací, pátrací a kontrolní činnost bude omezena, což v konečném důsledku povede nikoliv k omezení daňových úniků, jak tvrdí předkladatel, ale naopak k podpoře daňových úniků. Není ve veřejném zájmu, aby integrace ve svých důsledcích vedla mimo jiné také ke zvýšení možnosti daňových úniků, k snížení ochrany spotřebitele a z toho vyplývajícím dalším negativním jevům, pokusům některých zahraničních finančních skupin inkasovat příjmy od českých rezidentů z titulu výnosů z her a loterií organizovaných ilegálně a v rozporu s českými zákony elektronickou formou sázením po internetu (v řádu miliard korun ročně) apod.

11. Trváme na zpracování hodnocení dopadu regulace (RIA), a to především proto, že navrhovaný způsob integrace bude mít ve svých důsledcích negativní ekonomické dopady jak na státní rozpočet, tak na právnické a fyzické osoby, a to dle našeho názoru v řádu miliard Kč. Návrh přitom neřeší potřebu řádového zvýšení efektivnosti výkonu daňové, odvodové, pojistné a celní agendy. Skutečnost, že příprava zákona byla započata před 1. listopadem 2007, nemůže být v tak závažném případě, jakým navrhovaná integrace daňové a celní správy je, důvodem pro nezpracování RIA.

Výše uvedené i další důvody vedou OS státních orgánů a organizací k přesvědčení, že navrhovaná podoba integrace daňové a celní správy nemá oporu v analýze předností a nedostatků současného stavu, chybí jí potřebná dlouhodobá vize a z toho plynoucí koncepce a hrozí být ve svých důsledcích ekonomicky neefektivní a je ve skutečnosti v rozporu s veřejným zájmem.

K části 7. Alternativní návrh na vytvoření Finanční správy ČR

Předložený alternativní návrh na vytvoření Finanční správy ČR spočívající v důsledném integrování obou soustav do jedné na všech úrovních pokládáme za nejméně vhodný způsob integrace daňové a celní správy. Z textu je zcela zřejmé, že i samotný předkladatel nemá ucelenou promyšlenou představu o fungování takto pojatého systému. Rizika spojená s realizací uvedeného modelu jsou extrémní. Odkazujeme též na důvody uvedené výše. Podle našeho názoru není tento model v podmínkách ČR vhodný. **Přestože uvedený alternativní návrh zcela odmítáme**, opakovaně navíc upozorňujeme, že zásadně nelze souhlasit se záměrem, aby příslušníky ve služebním poměru řídila civilní osoba. Návrh je v přímém rozporu s koncepcí zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Nelze proto předpokládat změnu tohoto zákona.

Odborový svaz státních orgánů a organizací

Senovážné náměstí 23, 110 00 Praha 1

Tel.: 22422 2241; Fax.: 22414 2273

Email: statorg@cmkos.cz, <http://statorg.cmkos.cz>

K části C. Hlava druhá. Sloučení výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění

OS státních orgánů a organizací návrh na sloučení výběru daní a pojistného v době, kdy byl tento záměr zaslán do vnějšího připomínkového řízení, nepodpořil. Přetrvávají v tomto ohledu vážné obavy z možné destabilizace systémů, kterou by změna výběru daní, cel a pojistného a na ni navazující riziko poklesu inkasa těchto příjmů veřejných rozpočtů mohla vyvolat. V oblasti sociálního pojištění jsou nároky odvozovány od dosaženého příjmu, nelze proto provádět plnění (výplata důchodů, dávek nemocenského pojištění atd.) bez toho, aniž by byly dostupné kvalitní informace o zaplaceném pojištění, resp. vyměřovacích základech pojištěnců za uplynulé období, či dokonce za desítky let zpátky. Domníváme se proto, že by se mělo v těchto oblastech postupovat velmi uvážlivě. Je třeba si uvědomit, že jen na sociální zabezpečení a příspěvek na aktivní politiku zaměstnanosti se v roce 2008 předpokládá výběr pojistného ve výši 375,5 mld. Kč. Ohrožení výběru pojistného v takové výši by se negativně promítlo do stability těchto systémů. Problémem je také skutečnost, že samo důchodové pojištění čeká reforma. A provádět experiment při výběru pojistného je proto velice nebezpečné, jak nás o tom přesvědčuje krátká praxe po roce 1997, kdy za sedm let, co platila neuvážená novela zákona zakládající pokles sazby o 1,2 procentního bodu, se I. pilíř penzijního systému dostal v kumulaci do stomiliardového schodku.

Sloučení výběru daní a pojistného však v sobě skrývá i potenciální riziko aplikace “salámové metody”, kdy se řadou drobných úprav ve finále nepozorovaně dostaneme ke zcela jinak koncipovanému systému.

OS státních orgánů a organizací se ztotožňuje s názory předních mezinárodně uznávaných expertů na tuto problematiku, že i dnes, tak jako před sto lety, jedině sociální pojištění zaručí příjemci plnou občanskou důstojnost dávkou “ze zákona”, v rámci zákonem zajištěných nároků. Bylo by omylem podceňovat tuto skutečnost, poněvadž velká řada konfliktů ve společnosti začíná uražením či pošlapáním lidské důstojnosti. Zachování sociálního smíru tedy závisí - vedle aktivní politiky sociální spravedlnosti a demokratického způsobu řízení - do velké míry také na úctě k jednotlivci a respektování jeho důstojnosti.

Případné spojení výběru daní a pojistného má i další úskalí, především je komplikováno rozdílností v poslání daní a pojistného. Zatímco daň z příjmů se snaží podrobit zdanění každé zvýšení majetku poplatníka (i např. příjmy z pronájmu, prodej nemovitosti pořízené v krátké době před tímto prodejem za mnohem nižší cenu apod.), pojistné se soustředí na příjmy dosažené výdělečnou činností (ze závislé činnosti, ze živnosti atd.).

Sám předkladatel návrhu při vyčíslení dopadů omezení míst výběru daní a pojistného přiznává, že *“nelze jednoznačně říci, zda je jedno výběrní místo levnější a výhodnější z pohledu státní správy”*. S tímto tvrzením jistě lze jednoznačně souhlasit, zejména z pohledu odhadů vstupních nákladů na vytvoření “superregistru”. Vstupní náklady na jeho vytvoření by se podle předkladatele pohybovaly v řádu několika miliard Kč a jeho údržba by si vyžádala stovky milionů Kč ročně. I přesto by bylo nutné zachovat samostatné informační systémy jak v oblasti sociálního pojištění (pro účely vyplácení nemocenských dávek, důchodů atd.), tak i oblasti zdravotního pojištění, které i dnes spolu komunikují. Tím se ale zcela vytrácí základní smysl sloučení výběru daní a veřejnoprávního pojistného.

V Praze dne 27.6.2008

Odborový svaz státních orgánů a organizací
Alena Vondrová v.r. předsedkyně