

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Diplomová práce - TEZE

Modernizace Celní správy ČR

Autor: František Kratochvíl

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Viktor Jansa, CSc.

© 2015 ČZU v Praze

1 STRUČNÝ SOUHRN

Diplomová práce se zaměřuje na komplexnost reformy CS ČR v kontextu s právě probíhající reformou veřejných financí a její dopady na organizační strukturu CS ČR. Cílem práce je zjištění jednotlivých dopadů modernizace Celní správy ČR, popis kompetencí a organizační struktury Celní správy ČR v kontextu s jejich následnou změnou během a po provedení paralelních reformních projektů: Projekt komplexního zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v CS ČR, Projekt vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů a Projekt reformy kontrolních a dohledových procesů v resortu MF ČR. Práce se dále zaměřuje na možná rizika spojená s jednotlivými projekty.

2 KLÍČOVÁ SLOVA

Klíčová slova CZ:

Celní správa, Jednotné inkasní místo, Kontrolní a dohledové procesy, Kontrolní integrovaný systém, Organizační struktura, Reforma, Veřejná správa, Veřejné finance.

Klíčová slova EN:

Customs Administration, Integrated revenue agency, Control and Supervisory Processes, Control Integradet System, Organizational structure, Reform, Public Administration, Public finance.

3 ÚVOD

Diplomová práce se cíleně věnuje projektu reformy Celní správy ČR, který je součástí III. pilíře reformy veřejných financí schválené Vládou ČR v roce 2011, jejíž realizaci se vláda snaží o snížení mandatorních výdajů, zefektivnění a zeštíhlení státní správy, zvýšení efektivity odvodů do státního rozpočtu a snížení nákladů na jejich výběr, a to zejména z hlediska významu a potřeby takové reformy, dále bude zkoumat naplnění stanovených cílů, kterých mělo být dosaženo, pokusí se objevit její klady a zápory a zaměří se také na jednotlivé dílčí projekty reformy „Projekt komplexního zavedení procesního řízení a procesní optimalizace“, „Projekt vytvoření Jednotného inkasního místa“ a „Projekt reformy kontrolních a dohledových procesů“, které jsou nedílnou a nezbytnou součástí reformy Celní správy ČR. Na přípravě těchto projektů se mimo České republiky podílely zejména kupříkladu orgány EU, Světová banka a OECD. Tyto instituce plnili zejména poradní role, ale s velice významným hlasem. Což dokládá kupříkladu negativní hodnocení

Světové banky zaměřené na prvotní projekt Jednotného inkasního místa vypracované již v roce 2008, na jehož základě vláda tehdy diametrálně změnila svůj přístup i strategii realizace tohoto projektu. Pokusíme se sledovat a odhadnout vývoj okolo posledních dvou dílčích projektů, neboť aktuální politická situace po předčasných volbách nedává jistotu jejich realizaci, byť jejich autoři a navrhovatelé si v době zpracovávání analýz a návrhů předběžně zajistili podporu všech parlamentních stran, avšak zásadní změnu přinesl volební úspěch nového sdružení ANO, jehož předseda je novým ministrem financí a těmto projektům v současné době nakloněn není. Skutečnosti této současné faktické situace tedy tvoří i obsahový rámeček práce.

4 CÍL A METODY PRÁCE

4.1 CÍL PRÁCE

Práce je zaměřena na svůj hlavní cíl, jímž bylo zjištění skutečností:

- Jaký dopad měla či má reforma na státní rozpočet na výdajové i příjmové stránce?
- Jak se změnil poměr vedoucích a nevedoucích pracovníků CS ČR?
- Jaký měla nebo bude mít reforma vliv na efektivitu výběru financí do státního rozpočtu?
- Jak se změnila dosažitelnost a obslužnost pro podnikatelské i nepodnikatelské subjekty jakožto klienty Celní správy ČR?
- Má reforma nějaký ekonomický dopad na subjekty v regionech?

Zodpovězením na tyto otázky by mělo potvrdit nebo zpochybnit úkoly, jež si modernizace kladla tj.:

- zlepšení poměru vedoucích pracovníků vůči výkonným pracovníkům
- pozitivní vliv na státní rozpočet v podobě úspory na mzdách pracovníků CS ČR
- zefektivnění komunikace mezi ústředním orgánem a výkonnou složkou

Při plnění cílů práce nás čekaly problémy např. v podobě neochoty vyplňování dotazníků ze strany oslovených společností či laxností při jejich vyplňování a na straně státní správy zde mohla připadat v úvahu obstrukce ze strany státní správy při poskytování informací nebo poskytnutí neúplných informací či zadání zpracování odpovědi osobě, která k tomu není dostatečně kompetentní, tj. nemá přístup ke všem relevantním informacím. V případě soukromých společností jsem se částečně snažil snížit riziko nevrácených dotazníků oslovením dostatečného množství firem tak, aby výsledek bylo možno považovat za

reprezentativní. V případě informací poskytnutých státní správou byly výsledky z nich získané konfrontovány s údaji uvedenými v médiích, odborné literatuře či odborném tisku a jinými vhodnými zdroji.

4.2 STRUKTURA PRÁCE

Práce je členěna na 2 části, když první část obsahuje východiska a objasnění parametrů a charakteristik Celní správy a problémy její modernizace a druhá část se pak věnuje aktuálním krokům a postupům vedoucím k reformě, modernizaci a k určité optimalizaci Celní správy ČR. Dále je pak práce vyjma úvodu a závěru rozdělena do 5 kapitol.

4.3 METODOLOGIE POUŽITÁ PŘI TVORBĚ PRÁCE

Při zpracování úvodní části práce byla použita metoda obsahová analýza odborné literatury a jiných informačních zdrojů, deskripce a kritická analýza.

V následné části práce bylo na základě systematického výběru a formou dotazníku použito kvantitavních metod zpracování získaných dat. Studie má kvantitativní charakter, kdy část dotazů týkající se vlivu modernizace na státní rozpočet byla zjištěna formou dotazu zasílaného dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím směřovaných na Ministerstvo financí ČR a Generální ředitelství cel a ve druhé části týkající se vlivu modernizace CS ČR na soukromé subjekty byly osloveny vybrané společnosti formou dotazníku.

Jelikož se jednalo o kvantitativní metodu výzkumu, bylo nutné se nejprve podrobně seznámit s odbornou literaturou týkající se zvoleného tématu, s faktickým způsobem realizace modernizace a s konečným stavem v jakém se Celní správa ČR po stránce organizační nachází. Teprve poté bylo možné přistoupit k praktické části, kdy byly nejprve vyhotoveny dotazy v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím a ty směřovány na Ministerstvo financí a Generální ředitelství cel. Současně s tím byl vyhotoven dotazník pro soukromé společnosti, jejichž vzorek byl vybrán na základě zvolených kritérií.

V případě vlivu modernizace CS ČR na státní rozpočet jsou výsledky zpracovány formou tabulek a grafů, na jejichž základě je provedeno slovní vyhodnocení.

V případě vlivu modernizace CS ČR na soukromé subjekty je provedeno slovní zhodnocení, nakolik a jakým způsobem tyto subjekty modernizace ovlivnila

5 ZÁVĚR

Reforma CS ČR s sebou nesla a stále nese určitá rizika, z nichž některá jsou spojená se samotnou realizací reformy a jiná, která jsou dle mého soudu horší, spojená s její nerealizací. Mezi ty nejvýznamnější rizika bezesporu patří nedostatečné zajištění plynulého výkonu centralizovaných podpůrných procesů či implementace změn uvnitř CS ČR bez dostatečných analýz, absence detailního návrhu změn vč. detailní přípravy jednotlivých procesů, organizačních změn a nastavení informačních systémů. Velice významným rizikem je též možnost odchodu kvalitních pracovníků z důvodu nejistoty ohledně dalšího vývoje CS ČR a jejich dalšího působení v organizaci. Dalšími riziky bývá vyvolání emocí z důvodu změn a s tím spojená nejistota a pokles motivace pracovníků či aktivní i pasivní resistance pracovníků vůči změnám nebo vznik nejasností ve vnímání kompetencí CS ČR ostatními orgány veřejné správy a s tím spojené chyby při výkonu jejich činností a některé změny mohou i vyvolat negativní reakce hospodářských subjektů. S těmito riziky bylo potřeba se před realizací přechodu na dvoustupňovou strukturu řízení náležitě vypořádat a s maximálním nasazením jejich vznik eliminovat, k čemuž slouží celá řada nástrojů založená především na dostatečné analýze situace, pečlivé a detailní přípravě jednotlivých stádií a procesů a samozřejmě dostatečné, včasné a přehledné komunikaci uvnitř i vně organizace o chystaných a realizovaných změnách. S případnou nerealizací reformy bylo spojeno také několik rizik, která však byly svým významem mnohem závažnější. Mezi ty nejzávažnější bych zařadil tyto:

- Neúčelné vynakládání finančních prostředků na provoz CS ČR
- Demotivace pracovníků opakovanou přípravou změn bez následné realizace
- Posílení místních vedoucích struktur bez toho, aby GŘC mohlo účinněji řídit procesy a zvyšovat efektivnější výkon CS ČR
- Růst nákladů zásluhou zvyšující se samostatnosti ČŘ a budování oddělených infrastruktur a podpůrných procesů

Přes tyto a ostatní výše uvedené nedostatky a rizika se plánovaná reforma jeví být dobrým počínkem na cestě ke zlepšení a modernizaci CS ČR i FS ČR, jakožto orgánů státní správy dohlížející na plnění převážně většiny objemu finančních prostředků na straně příjmů veřejných rozpočtů, ale od dobré myšlenky k úspěšné realizaci je dlouhá a strastiplná cesta.

Sebelepší organizace a metody spojené s činností veřejné správy nemohou přinést úspěch, pokud v institucích vykonávající veřejnou správu nebudou zaměstnáni lidé dostatečně vzdělání, odborně připravení na výkon veřejné správy, lidé ztotožňující se s cíli a úkoly veřejné správy v určitém společenství, občansky bezúhonní a odpovědní.¹

Pracovníci veřejné správy bojují se systémem, který je svazuje, neboť jako odborníci nemohou být slepi k různým nedostatkům, ale sami nemohou zvládnout reformu celého systému, k tomu je zapotřebí externího tlaku, zejména od politických představitelů.²

A jsou to právě politická rozhodnutí, která převážně nesou odpovědnost za mnohé nedostatky veřejného sektoru a špatnou správu, i když často je vina připisována správním úředníkům. Ti však nemohou činit zázraky a vytvořit úspěch z nevyhnutelných úspěchů.³

Po zpracování výše uvedené problematiky lze snad skromně konstatovat, že metody a postupy použité v této práci přispěly k dosažení vytýčeného záměru a cíl byl v rozsahu práce naplněn.

6 SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Literatura

HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. 3. Doplněné a rozšířené vydání. Praha : ASPI, a.s., 2007. 212 s. SBN 978-80-7357-248-8.

HORZINKOVÁ, E.; NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR.* Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2008. ISBN 80-7380-096-3.

POMAHAČ, Richard; VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. Praha : C.H.BECK, 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.

RÝZNAR, L.; ŠIMONOVÁ, A. *Evropská veřejná správa*. 2. doplněné vydání. Praha : Evropský polytechnický institut, s. r. o., 2006. 235 s. ISBN 80-7314-102-7.

Prameny (právní a jiné dokumenty)

Zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě ČR, ve znění účinném k 31.12.2012.

Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě ČR, ve znění pozdějších předpisů.

¹ HENDRYCH, D., *Správní věda: Teorie veřejné správy*, s. 139.

² POMAHAČ, R.; VIDLÁKOVÁ, O., *Veřejná správa*, s. 188.

³ POMAHAČ, R.; VIDLÁKOVÁ, O., *Veřejná správa*, s. 187.

Jiné dokumenty

Ministerstvo financí ČR. *Poskytnutí informací podle § 14 odst. 5 písm. d) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, č.j.: MF-5622/2015/9002-5/276 IK ze dne 12.02.2015*

Celní správa ČR. *Rozkaz generálního ředitele GŘC č. 7 / 2007 – Organizační řád CS ČR.*

Celní správa ČR. *Rozkaz generálního ředitele GŘC č. 60 / 2012 – Organizační řád CS ČR.*

Internetové zdroje

Implementace moderního, jednotného inkasního místa (JIM) - Zhodnocení studie proveditelnosti (český překlad). [online]. Praha : Světová banka, [cit. 2015-03-03].

Dostupný z WWW : <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/jedno-inkasni-misto/pomoc-svetove-banky>>.

Koncepce vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů (JIM).

[online]. Praha : Světová banka, [cit. 2015-03-03]. Dostupný z WWW :

<<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/jedno-inkasni-misto/koncepce-projektu>>.

Modernizace veřejné správy. [online]. Praha : Ministerstvo vnitra ČR, [cit. 2015-01-25].

Dostupný z WWW : <<http://www.mvcr.cz/clanek/modernizace-verejne-spravy-49614.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>>.

Nemáte přeprojektováno? [online]. Praha : SystémOnLine, [cit. 2015-02-20]. Dostupný

z WWW : <<http://www.systemonline.cz/clanky/nemate-preprojektovano.htm>>.

O české CS. [online]. Praha : Celní správa ČR, [cit. 2015-02-22]. Dostupný z WWW :

<<http://www.celnisprava.cz/cz/o-nas/Stranky/o-ceske-CS.aspx>>.

Studie proveditelnosti Jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů (JIM).

[online]. Praha : Světová banka, [cit. 2015-03-03]. Dostupný z WWW :

<<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/jedno-inkasni-misto/studie-proveditelnosti>>.

Studie proveditelnosti modernizace Celní správy ČR a tvorba nového procesního modelu.

[online]. Praha : IDS Scheer ČR, s.r.o., aktualizováno 2010-12-23 [cit. 2015-02-19].

Intranet CS ČR :

<<http://portal.cs.mfcr.cz/odbory/Modernizace%20CS/Forms/DispForm.aspx?ID=14>>.

Světová banka – Zpráva z tematických pracovních skupin (český překlad). [online]. Praha : Světová banka, [cit. 2015-03-03]. Dostupný z WWW : <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/jedno-inkasni-misto/pomoc-svetove-banky>>.

Zdůvodnění potřeby projektu. [online]. Praha : Celní správa ČR, Procesní řízení v CS ČR, aktualizováno 2011-04-11 [cit. 2015-02-22]. Dostupný z WWW : <<http://www.celnisprava.cz/cz/o-nas/procesni-rizeni-v-cs-cr/Stranky/popis-projektu.aspx>>.

Zpráva o činnosti daňové a celní správy České republiky za rok 2009. [online]. Praha : Ministerstvo financí ČR, [cit. 2015-03-03]. Dostupný z WWW : <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/dane/danova-statistika>>.

Zpráva o činnosti daňové a celní správy České republiky za rok 2010. [online]. Praha : Ministerstvo financí ČR, [cit. 2015-03-03]. Dostupný z WWW : <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/dane/danova-statistika>>.

Zpráva o činnosti daňové a celní správy České republiky za rok 2011. [online]. Praha : Ministerstvo financí ČR, [cit. 2015-03-03]. Dostupný z WWW : <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/dane/danova-statistika>>.

Zpráva o činnosti daňové a celní správy České republiky za rok 2012. [online]. Praha : Ministerstvo financí ČR, [cit. 2015-03-03]. Dostupný z WWW : <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/dane/danova-statistika>>.

Zpráva o činnosti daňové a celní správy České republiky za rok 2013. [online]. Praha : Ministerstvo financí ČR, [cit. 2015-03-03]. Dostupný z WWW : <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/dane/danova-statistika>>.

Zpráva o integrované správě příjmů. [online]. Praha : Světová banka, [cit. 2015-03-03]. Dostupný z WWW : <http://www.mfcr.cz/cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dc_jim_mise_sb_47278.html>.

Zpráva o vizi a strategii pro integrovanou správu příjmů (český překlad). [online]. Praha : Světová banka, [cit. 2015-03-03]. Dostupný z WWW : <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/jedno-inkasni-misto/pomoc-svetove-banky>>.