

Přiznání zpřehledníme, slibuje nová šéfka finanční správy

2.5.2023 - Zdislava Pokorná a Lukáš Prchal | Ministerstvo financí ČR

Nová ředitelka finanční správy chce zlepšit její pověst. Éra Andreje Babiše a zajišťovacích příkazů podle ní skončila a finanční úřady začaly pracovat jinak.

„EET nepovažuji za špatný nástroj, může pomáhat efektivitě daňových kontrol,“ říká Simona Hornochová, která před sedmi lety ze státní správy odešla kvůli přístupu tehdejšího ministra financí Babiše. „Byl to takový symbol toho hlavního důvodu. Nesouhlasila jsem se stylem nátlakové metody, kterou finanční správa začala používat,“ říká Hornochová, která chce zlepšit vztah finančních úřadů s lidmi a firmami.

Proč jste se rozhodla ucházet se o místo ředitelky finanční správy?

Jako daňový poradce jsem se poměrně intenzivně účastnila připomínkování zákonů a v koordinačních výborech jsme s ministerstvem financí řešili výklady různých předpisů. Upřímně řečeno jsem nebyla úplně šťastná, kam se výkladová praxe začala ubírat. Když se tato možnost otevřela, rozhodla jsem se, že je potřeba ji využít.

Co konkrétně se vám na výkladu předpisů nelíbilo?

Mám tím především na mysli přístup k výkladu daňových předpisů. Zažili jsme už fázi devadesátých let, kdy si z nás kolegové právníci dělali legraci, že v daních máme takové „inženýrské právo“. Když vznikl Nejvyšší správní soud, začal nás učit vykládat zákony smysluplně, vždy hledat cíl a smysl. Potom bohužel nastala situace, která finanční správu dostala pod značný tlak, a to bylo nadměrné využívání zajišťovacích příkazů. Opět musel zasáhnout Nejvyšší správní soud a správní praxi usměrnit.

Nastaly extrémně negativní reakce všech médií, velká kritika ze strany veřejnosti. A finanční správa se opět zřetelně uchýlila k tomu, že se vrátila k formalistickým výkladům. Zřejmě z důvodu, že řídit se přesně psaným textem zákona je bezpečnější.

Nebo nekomunikovali vůbec a říkali, že se na vše vztahuje mlčenlivost...

Ono je potřeba vidět ty věci v kontextu. Na jednu stranu někdo v médiích vykládá, že úředníci dělají všechno špatně. Ale oni nemají šanci vysvětlit svoji pozici, pokud nejsou zproštěni mlčenlivosti. Pokud by je daňový subjekt zprostil, mohli by případy popsat a přesně říci, v čem kontrola spočívala a co vedlo k jejímu výsledku.

Bohužel v naprosté většině případů je situace podávána jen z jedné strany. Mlčenlivost tady není kvůli tomu, aby se za ni mohli úředníci schovávat, ale na ochranu daňových subjektů. V praxi už samotné potvrzení, že se finanční úřad o nějaký daňový subjekt zajímá, by jej mohlo v byznysovém světě poškodit.

Babišův tlak na vyšší výběr daní

Zmínila jste zajišťovací příkazy. Byl to hlavní důvod, proč jste se v roce 2015 ve výběrovém řízení neucházela o post náměstkyně na ministerstvu financí?

Byl to takový symbol toho hlavního důvodu. Nesouhlasila jsem se stylem nátlakové metody, kterou finanční správa začala používat. Andrej Babiš přišel na ministerstvo s tím, že finanční správa neumí vybírat daně. Dal si tedy za cíl, že to zařídí tak, aby se daně vybíraly.

Do čela finanční správy byl vybrán Martin Janeček, který si dal ten stejný cíl. Ale za mě aplikoval metody, jež se mají používat jen v krajních situacích, zjednodušeně na přímé účastníky karuselových a řetězových podvodů. Protože tam se jedná o chování, které je velmi blízko trestnému činu a takto razantní zásah může být namístě.

Tyto metody nemůžeme používat na běžné firmy, u kterých se kontrola provádí, i když u nich lze nalézt nějaké propojení na podvodné řetězce. Proti firmám se používaly nejsilovější nástroje, protože je to zdánlivě snazší a efektivnější cesta. A podle mě je tento způsob zcela špatně. Jsem ráda, že tato etapa je už za námi.

Snažíme se proto nyní naši práci směřovat přes analýzy, přemýšlení a vyhodnocování, na co kontroly cílit a jaké metody používat, abychom vyvážili efektivitu provádění kontrol a co nejmenší dopady na podnikání kontrolovaných subjektů.

Šlo se tedy do nátlakového vybírání daní především kvůli přístupu Andreje Babiše?

Určitě to byl důsledek silného tlaku na zvýšení výkonu tak, aby výsledky byly bezprostředně viditelné. Mezi Andrejem Babišem a panem Janečkem se potkala filozofie toho přístupu, následky všichni známe. Celá ta kauza náš úřad velmi zasáhla a s následky se potýkáme dosud.

Zmínila jste nátlakovou metodu. Co si pod tím máme konkrétně představit? To někdo pohrozil, že pokud se daně nebudou vybírat určitým stylem, může to znamenat i případně jeho konec v úřadu?

To jsem se asi špatně vyjádřila. Myslela jsem tlak na výkon, ne nějaké hrozby. Já jsem se pouze neztotožnila s tím přístupem, který se používal.

Andreje Babiše, tehdejšího ministra financí...

Ale tady nejde o Babiše, jde o ten přístup, vybírejte okamžitě víc daní – tím pádem se u toho volily krajní metody, a proto jsem s tím nesouhlasila.

Viděla jste za těmito metodami osobní zájem Andreje Babiše? Aby některé kroky vůči malým podnikům například nahrály holdingu Agrofert?

Do těchto debat se skutečně nechci nechat zatahovat. Kdybych měla sebemenší podezření o tom, že pan Babiš to nemyslí tak, jak to tvrdil – zlepšit fungování státu – tak bych se na ničem takovém nepodílela.

On skutečně funguje tak, že v rámci svých firem od lidí požaduje okamžitou akci a efektivitu. V prostředí státní správy trpěl tím, že se něco řekne a další půlrok se nic nestane. V úřadech to ale tak bývá, jejich činnost je z povahy věci pomalejší, dodržují se administrativní procesy.

A když se až moc tlačí, úřední aparát s tím neumí fungovat a začne docházet k excesům. Kdybych ale měla jakýkoliv náznak toho, že řeší své byznysové konkurenty, tak by mě nenapadlo se o jakékoliv místo na ministerstvu ucházet.

Co konkrétně chcete změnit v oblasti výběru daní tak, aby byl efektivní a zároveň se vyhýbal nátlakovým metodám?

Je to dlouhodobá a mravenčí práce, která by měla být postavená na moderních analytických metodách a práci s daty. Ve finanční správě je obrovské množství lidí, kteří pracují velmi dobře. Teď jsme například měli období vyměřování daňových přiznání a od několika občanů jsem dostala děkonné maily. Lidé chválili naše pracovníky za jejich pomoc.

Tím chci říct, že se jako úřad opíráme o kvalitní zaměstnance. Kvůli zastaralému systému vyžaduje správa daní značné množství ruční práce prakticky na všech úrovních. Ale na finanční správě se podepsal mediální tlak a nasazování psí hlavy, a to především za ty zmiňované kauzy zajišťovacích příkazů. Když se vám zkazí pověst v soukromém životě, trvá dlouho, než ji znovu narovnáte. Troufám si říci, že v úřadu velikosti finanční správy je to ještě horší.

EET jako dobrý nástroj na výběr daní

Vy jste se na ministerstvu financí podílela na rozjezdu EET. Nyní nastupujete za éry Zbyňka Stanjury, který ji dlouhodobě kritizoval a teď zrušil. Není to paradox?

Jsem daňový profesionál. Takže dokud se dokážu smířit s programem, který politická strana prezentuje, dokážu ho nějakým způsobem naplňovat. Ve svých názorech jsem konzistentní, EET nepovažuji za špatný nástroj. Může pomáhat efektivitě daňových kontrol, zejména při správě daní u menších subjektů.

Pan ministr v rámci ODS vždycky říkal, že s kroky ohledně EET zásadně nesouhlasí. Padlo tedy politické rozhodnutí, že se EET zruší, a já si svůj názor i nadále ponechala. Umím s tím pracovat, není v tom žádná křivda.

Vedli jste na téma zrušení EET nějakou debatu?

Jsme dva profesionálové ve svých oborech, kteří na tuto věc měli rozdílné názory. Ale není to zásadní překážka, abychom spolu nedokázali koexistovat.

Když jste se o místo ředitelky finanční správy ucházela, jaké vize jste předložila, které chcete v úřadu naplnit?

Moje vize v zásadě mířily do dvou směrů – dovnitř a ven. Je potřeba si skutečně dát pozor na to, aby komunikace finanční správy byla srozumitelná, otevřená a v maximální míře smysluplná. Bez ohledu na to, jestli vykládám zákon nebo sděluji jinou informaci. Je potřeba držet komunikaci srozumitelnou pro běžného člověka.

A druhá část mířila dovnitř úřadu, zejména aby přílišnou administrativou a svazujícími metodikami neparalyzoval sám sebe. Podle mého názoru je klíčové zajistit zejména kvalitní fungování na všech řídicích úrovních, každé dát odpovídající rozsah odpovědnosti.

V uplynulých dnech jste oznámili rušení poboček finančních úřadů, a to i kvůli úsporám. Zároveň jste ale uvedli, že lidi propouštět nebudete. V čem je přesně tato změna efektivní, když se neušetří na platech pracovníků?

Postupně jsme snižovali stavy. Nedávno jsem spočítala, že od roku 2019 snížila finanční správa stav o 1300 až 1400 pracovníků. Při stejném počtu územních pracovišť to začíná dělat problémy v tom, že pracovníci jsou roztroušení po republice. Složitě se řeší zastupitelnost, brání to potřebné specializaci nebo zajištění poskytování celého spektra služeb občanům.

Zároveň je agenda úředníků složitá. Nezdá se to. Ale když jsem navštívila několik pracovišť, viděla jsem, co všechno musí jeden úředník na malém pracovišti udělat. Ve větším počtu lidí na jednom

pracovišti je přitom práce efektivnější.

Takže se stává, že člověk musí být samostatná jednotka a odborník „na všechno“.

Přesně tak, přitom je pro nás klíčové zvýšit efektivitu práce a zajistit zastupitelnost našich lidí. Koncentrace pracovníků na méně pracovištích je důležitá. Za mě je to ten hlavní důvod, proč jsme se rozhodli pobočky rušit. Samozřejmě jsme také počítali náklady, a to z hlediska nájmu, zajištění IT a dalších provozních výdajů... a rozhodně se vyplatí mít více pracovníků na jednom místě.

A bylo to plánované dopředu? Některé pobočky si stěžovaly, že se o tom dozvěděly na poslední chvíli skrze e-mail pana ministra financí.

Ten plán už existoval v době, kdy jsem byla na ministerstvu financí, tedy někdy mezi lety 2014 a 2015. A to, že se to nyní děje, je jenom dobře. Způsob, který se zvolil v mezičase, se ukázal jako neefektivní. Některá pracoviště fungovala v omezeném režimu, dva pracovníci museli neustále přejíždět na dva dny v týdnu na jiná pracoviště a brali si s sebou všechny spisy. Takto bude zajištěn kompletní rozsah služeb občanům na všech pracovištích.

Zjednodušovat není co, ale zpřehlednit ano

Chystáte se nějak zjednodušit nebo zpřehlednit daňová přiznání?

Pokud máte v zákoně spoustu různých výjimek, odečtů a výpočtů potřebných pro stanovení základu daně, zjednodušovat to moc nejde. Když srovnáte naše formuláře s některými jinými státy Evropy, kde mají například jednostránkové daňové přiznání, vždy za ním existuje sada příloh, které mají ve finále větší objem dat, než sbíráme my.

Zpřehlednit formuláře ale podle mého názoru možné je. Lze například změnit popisky jednotlivých kolonek, aby lidé lépe chápali, co do nich mají vyplnit. Třeba portál Moje daně je podle mě pěkně návodný v tom, že vám tam v bublině vyskakuje, co máte do kterého políčka vyplnit. Skutečně je logičtější, aby v přiznání byl věcný popis, například „sleva na děti“. A vedle může být odkaz na příslušný paragraf pro ty, kteří si ho chtějí přečíst.

Jak to nyní bude s vnitřním systémem ADIS, na kterém fungujete už od 90. let?

Konečně jsme dostali zelenou, abychom místo stávajícího ADIS vybudovali nový daňový informační systém finanční správy. Což je skutečně revoluční krok. ADIS je z devadesátých let. Nemá potenciál pro opravdovou digitalizaci a změny. Potřebné úpravy se na ten systém dnes nabalují a každá změna jej zpomaluje. Věřím, že postavíme nový systém, na kterém pak můžeme začít stavět nové modernější portály a finanční správu přesuneme do 21. století.

Kdy můžeme čekat, že to bude? Například do roku 2030 by to mělo být celé kompletně hotové?

V tuto chvíli nelze říct, kdy bude nový systém kompletně hotový. Začít se musí postavením nějaké základny, na kterou budou navazovat jednotlivé procesy. Proto se ten systém bude stavět modulově. Vždy se bude vyhodnocovat, kterou agendu je aktuálně nejvíce potřeba zmodernizovat. A podle toho se na to také postupně budou přidělovat peníze. Odhadovaná cena se bude pohybovat v miliardách korun.

Bude nyní za vás finanční správa ve vybírání daní více motivovaná? Bude se více pátrat po nějakých daňových únicích a v hledání děr?

Finanční správa pořád pátrá po tom, kde je potenciál ke zlepšení výběru daní a kde jsou ty největší daňové úniky.

Měl v tomto ohledu nějaké požadavky pan ministr?

Ne, tenhle specifický požadavek už tady byl za ministra Babiše a sami jste viděli, kam to vedlo. Správa daní je důvod existence finanční správy. Finanční správa ví, že má za úkol vybírat daně.

Ale lepší výběr daní není o tom, že ze dne na den zvýšíme čísla výběru. Ale o tom, že budeme cílit na subjekty, na které cílit máme, budeme lépe detekovat rizikové situace, budeme na to používat vhodné nástroje a budeme mít lidi, kteří se budou na některé daňové oblasti specializovat a nadále své znalosti a schopnosti rozvíjet.

Ale finanční správa funguje standardně, vybírá daně a vždy se snaží posouvat a přizpůsobovat trendům toho, kde se mohou odvody obcházet. Což ovšem neznamená, že není prostor pro zlepšení.

Jakým problémem jsou nadhodnocené transferové ceny a další způsoby daňové optimalizace, zejména u firem se zahraničními matkami?

Transferové ceny jsou kapitola sama pro sebe, s tím jsou problémy po celém světě. Zrovna tohle je oblast, kde si finanční správa cíleně profiluje specialisty. Můj názor je, že tady nejde klasicky o daně. Jde o racionální ekonomickou úvahu, jestli nějaký subjekt za svoji aktivitu dostává zapláceno tak, jak by dostával, kdyby byl nezávislý.

Na tuto problematiku se finanční správa soustředí dlouhodobě jako na jednu z těch vytipovaných oblastí. A díky tomu má propracované metodiky, postupně se tvoří i judikatura, která určuje principy a mantinely. Upřesňuje, jaké povinnosti má správce daně, jak má probíhat daňové řízení a tak podobně.

Budou se v tomhle směru dělat například i jiné než ty klasické zpětné kontroly?

Kontroly jsou vždy detailní. Jen je to poměrně složité v tom, že musíte udělat tu úvahu, jaká by byla situace, kdyby si stejné vztahy za daných okolností mezi sebou sjednaly subjekty v nezávislém postavení. A jde tam následně o souboj kvality byznysových argumentů, což je složité a řízení se zpravidla táhne.

Většinou jsou ty kontroly velmi dlouhé a zároveň i snaha subjektů argumentovat je tam velmi intenzivní. Například z toho důvodu, že pokud se prokáže chyba, může zasáhnout celý obrat dané společnosti. Jde tedy o velké částky i zapojení více jurisdikcí s různými daňovými pravidly, proto v této problematice vyvíjí svou iniciativu například i Evropská komise.

Nová pravidla mají zajistit určitou míru minimálního zdanění, když se zjistí, že v určité skupině jsou subjekty, které se pohybují pod hranicí stanoveného limitu. Příslušná směrnice, kterou musí Česká republika implementovat do svých daňových předpisů, obsahuje extrémně složité mechanismy, a cílí do nadnárodních velkých skupin firem.

Řeší se určité „spravedlivé“ rozprostření a zdanění zisků, situace, kdy jsou využívány nesoulady právní úpravy mezi jednotlivými státy, různé přístupy finančních správ v těch jednotlivých státech, různá daňová politika v oblasti pobídek, úlev a tak dále.

Je to velmi složité a Evropa tím hledá nějaké náhradní mechanismy, aby docházelo k férovému zdanění v rámci nadnárodních skupin a v rámci států, ve kterých působí.

<https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2023/priznani-zprehlednime-slibuje-nova-sefka-51129>