



PROTIKORUPČNÝ PROGRAM DAŇOVÉHO RIADITEĽSTVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Zuzana Janušková*

Korupcia v daňovom systéme je vážnym spoločenským problémom nás všetkých. Obdobie zrodu novej modernej daňovej sústavy Slovenskej republiky nesie so sebou niekoľko rozporuplných, negatívnych i kontraproduktívnych znakov, medzi ktoré nesporne patrí aj realita etablovania a pretrvávajúceho výskytu korupcie. Hoci predpokladáme, že mnoho pracovníkov daňových orgánov je čestných, nájdeme sa aj jedinci, ktorí svoje postavenie zneužívajú. V rámci uvedeného systému sa tak korupcia vyskytuje nielen medzi niektorými pracovníkmi daňových orgánov t.j. medzi pracovníkmi všetkých zložiek Ústredného daňového riaditeľstva (ÚDR SR) vrátane daňových úradov (DÚ), ale aj medzi niektorými pracovníkmi ostatných článkov podieľajúcich sa na realizácii výkonu daňového systému SR napr. správcovia dane s nehnuteľnosti na obecných úradoch alebo členovia daňovej sekcie MF SR.

Podľa doterajších skúseností z daňovej, podnikateľskej i hospodárskej praxe boli oficiálne i neoficiálne prezentované desiatky prípadov korupcie. To potvrdzuje, že tento negatívny jav – ako súčasť rozsiahlej korupcie zistenej v štátnej správe SR všeobecne – pretrváva aj v daňovom systéme.

Najčastejšie sa používa definícia, že korupcia je zneužitie moci nad cudzím, zvereným majetkom, či právami s cieľom získania osobných, súkromných výhod. Pod súkromnými výhodami sa rozumejú nielen výhody získané priamo pre osobu, ktorá zneužila zverenú moc, ale aj výhody, ktoré takýmto správaním mohla zabezpečiť pre iné osoby – rodinných príslušníkov či priateľov a známych.

Formy korupcie, s ktorými sa môžeme stretnúť, sú :

- úplatkárstvo (akákoľvek neoprávnená výhoda obvykle vyčísliteľná v peniazoch),
- podplácanie,
- zneužitie právomoci verejného činiteľa,
- konflikt záujmov (ide o situáciu, kedy z dôvodov osobných alebo iných obdobných vzťahov zainteresovaných osôb je narušený alebo ohrozený záujem na nestrannom a objektívnom výkone týchto činností),
- klientelizmus (zvýhodňovanie známych) a nepotizmus (zvýhodňovanie príbuzných).

* Ing. Zuzana Janušková, Daňový úrad Žilina I, Janka Kráľa 2, 010 01 Žilina
tel.: 041/5047361
e-mail: zuzana.januskova@za.drskr.sk

Riziká korupčného správania v rámci daňovej správy možno klasifikovať na:

- vonkajšie
- vnútorné
- všeobecné

Vonkajšie riziká sú svojou povahou premenlivé a menia sa v závislosti od konkrétnej situácie či prostredia. Príčiny vzniku vonkajších rizík spočívajú spravidla v správaní sa daňových subjektov a prostredí, v ktorom sa správa daní vykonáva (napr. spoločenský status zamestnancov daňovej správy a ich porovnávanie so zamestnancami iných štátnych organizácií). Existencia vonkajších rizík má priamy dopad na vznik, resp. uvedomovanie si existencie vnútorných rizík.

Systémové chyby napomáhajúce rastu korupcie daňových orgánov

Korupcia v daňových orgánoch vzniká pod vplyvom subjektívnych i objektívnych príčin. Pokiaľ abstrahujeme od subjektívnej podstaty korupčného správania, teda od osobných štandardov čestnosti a morálky pracovníkov daňových orgánov, existuje niekoľko objektívnych dôvodov, prečo je korupcii na daňových úradoch vytvorený priestor pre existenciu. Medzi hlavné patria:

- absencia výkonu kvalifikačných testov, ktoré by sa mali vykonávať v 2-ročných intervaloch. V SR sa takéto kvalifikačné testy nerobia, výučbou i skúškami na Daňovej škole ÚDR SR v Banskej Bystrici prechádzajú len novoprijatí adeпти,
- absencia komplexného personálneho auditu pracovníkov daňových orgánov minimálne v 4-ročných intervaloch so samozrejmosťou psychologických testov,
- podcenenie možnej produkcie zdrojov pre verejné financie štátu pri hodnotnom odmeňovanom systéme daňových orgánov,
- absencia razantnejšej práce daňovej inšpekcie a absencia tzv. agentov provokatérov aj v daňovom konaní,
- absencia tzv. registra skorumpovaných daňových úradníkov s mediálnou kampaňou zistených a preukázaných prípadov,
- neexistencia tzv. finančných súdnych dvorov, kde by existovali sudcovia – experti na dane i daňovú problematiku a mäkký režim postihov za daňové úniky a daňové podvody v Trestnom zákone SR,
- vysoká tolerancia štátu voči skrytej ekonomike. Optimistické odhady hovoria o priemernom objeme minimálne cca 50 miliárd ročne. Existencia, rast a latentný prístup k riešeniu uvedeného problému dodáva odvahu všetkým štátnym úradníkom vrátane daňových prijímať úplatky a iné korupčné plnenia.

Najrizikovejšie pracovné pozície vo vzťahu ku korupcii

Pracovníkov daňových orgánov okrem stredného a top-manažmentu možno rozdeliť pri abstrahovaní od minima hospodársko-správnych pracovníkov na dve hlavné najpočetnejšie skupiny – t.j. na správcov dane a na daňových kontrolórov.

Vo vzťahu ku korupcii sú najrizikovejšími skupinami:

- riaditelia daňových úradov,
- daňoví kontrolóri.

Tieto pracovné pozície sú najviac „atakované“ zo strany daňových subjektov, aby participovali na zakrývaní a „odpúšťaní“ zistených daňových rozdielov a eliminovaní očakávaných potenciálnych daňových dorubov a sprievodných finančných sankcií.

Riaditelia daňových úradov

Je všeobecne známe, že riaditelia daňových úradov sú funkcie obsadzované po politickej linke, často na úkor odbornosti. Následne tak podliehajú okrem priameho tlaku podnikateľov (daňových subjektov), aj nepriamemu lobbingu a zastrašovaniu zo strany „tých, čo ich tam dostali a na revanš vyžadujú rôzne protislužby.“

Riaditelia daňových úradov, v rámci potreby obnovy MTZ, ktorá je značne nevyhovujúca (zastarané budovy, autopark, počítačový systém, interiér, atď.), spolurozhodujú o verejnej súťaži pri výbere stavebných firiem na stavbu nových budov daňových úradov, kde je predpoklad veľkého úplatkárstva. Vo výberových konaniach tak často uspeje v rámci širokej konkurencie práve „dotyčná“ stavebná firma.

Daňoví kontrolóri

Za **hlavné príčiny vzniku korupcie pri činnosti daňových kontrolórov** na daňových úradoch možno považovať predovšetkým:

- nedocenenie spoločenskej prestíže a sociálneho statusu daňového kontrolóra v spoločnosti v porovnaní so štandardnými ekonomikami a vyspelými demokraciami,
- nízke mzdové ocenenie, neadresné a netransparentné stimulovanie pilierových pracovníkov, kde aj najlepší kontrolóri sú v porovnaní s najslabšími nepodstatne odlišení pri odmeňovaní,
- mimoriadna náročnosť na vedomostný fundament a neustála potreba systematickej inovácie vedomostí,
- sebareflexia z poznania legislatívnych dier v SR ,
- nerealizovanie tzv. zákona o štátnej službe v dikcii priaznivo nasmerovanej ku pracovníkom daňových orgánov, kde by bol zakotvený komplexne moderne poňatý inštitút tzv. „definitívy.“

V rámci profesijnej orientácie jednotlivých daňových kontrolórov **najrizikovejšou skupinou sa javia evidentne pracovníci kontrolujúci daň z príjmov právnických i fyzických osôb a daň z pridanej hodnoty.**

Rozdiely medzi daňami i lokalitami

Z hľadiska objemu finančných transferov a významu daní z hľadiska „dotácií“ verejných financií štátu sa najdôležitejšie javia daň z príjmov a daň z pridanej hodnoty. Doterajší časový rad vývoja daňového inkasa za roky 1993-1998 dokumentuje, že najväčšie daňové nedoplatky sú práve na dani z príjmov právnických osôb (dominantne spoločnosti s ručením obmedzeným a akciové spoločnosti) a na dani z pridanej hodnoty. Hoci kvalifikované odhady daňových únikov v SR sa rôznia, viacerí odborníci sa prikláňajú k názoru, že tieto oscilujú okolo hranice minimálne cca 30 miliárd ročne, pričom objem evidovaných daňových nedoplatkov štátu túto hranicu už dávno prekročil a vzrastajúci trend daňovej nedisciplinovanosti sa zatiaľ nedarí ani potlačiť, ale ani stabilizovať. Tieto dlhodobé

verejne známe dáta indikujú a evokujú často aj u daňových kontrolórov nálady, že štát nemá záujem alebo nedokáže riešiť tieto negatívne javy.

V kontexte rozdielov životných nákladov medzi menšími lokalitami (napr. okresné mestá a menšie mestečky) a veľkými lokalitami (Bratislava, centrá krajov a mestá nad 50.000 obyvateľov) treba vnímať aj rozdiely v životnej úrovni jednotlivých daňových kontrolórov pri relatívne rovnakom mzdovom ocenení. Preto platí, že podstatná časť korupčných aktivít daňových kontrolórov sa deje vo veľkých lokalitách s vyššou mierou anonymity (a menším rizikom prezradenia), neodhalenými nátlakovými, zastrašovacími a vydieračskými aktivitami z kategórie racketingu. Daňový kontrolór v Námestove alebo Ružomberku (kde každý každého pozná) sa s menšou pravdepodobnosťou opováži vziať úplatok v porovnaní s daňovým kontrolórom v Bratislave. Napríklad aj preto, že v prípade straty zamestnania daňového kontrolóra v regióne Oravy, kde je 22%-ná nezamestnanosť, si ho tento znovu len veľmi ťažko nájde v porovnaní s kontrolórom z Bratislavy, kde je 4%-ná nezamestnanosť s oveľa širšou ponukou na trhu voľných pracovných príležitostí. Ak je napr. daňový kontrolór v Bratislave žiteľom rodiny s tromi deťmi a jeho manželka je na materskej dovolenke (abstrahujeme od možnosti, že nemajú vlastný byt), tak zo svojho platu (predpokladajme vo výške 13.000 brutto) nedokáže vlastnej rodine ponúknuť ani len pokrytie základných životných potrieb. Čo naopak kontrolór z rovnakého príkladu žijúci v Námestove (kde sú oveľa nižšie životné náklady) zatiaľ dokáže ako-tak pokryť.

Používané techniky

V doterajšej praxi sú zaznamenané viaceré **alternatívy „techniky korumpovania daňových úradníkov.“** V princípe ich môžeme rozdeliť na finančné a naturálne plnenie, ktoré sa líšia v jednotlivých kauzách i lokalitách. Úplatkárstvo má v slovenskej praxi aj voči daňovým kontrolórom veľmi veľa prejavov – od „drobných darov charakteru všimného“ cez prijatie dieťaťa kontrolóra do prosperujúcej firmy dotyčného daňového subjektu až po rôzne nepriame „sponzorstvá“ a priame finančné „dary“ t.j. úplatky.

Okrem uvedených techník, ktoré sú častejšie najmä pri dani z príjmov, existujú aj mnohé iné, kde rozdielny prístup je najmä pri dani z pridanej hodnoty. Tu existuje možnosť vracania nadmerných odpočtov DPH, kedy predpoklad intenzity priebežnej (nie periodickej) kontroly zo strany daňového úradu je oveľa vyššia. Preto sú okrem daňových kontrolórov miestami podplácaní aj správcovia dane s cieľom zabezpečiť to, aby príslušný nadmerný odpočet danému daňovému subjektu zo štátnych peňazí čo najskôr uhradili.

Okrem prezentovaných foriem priamej daňovej korupcie existuje aj jemnejšia forma nepriamej korupcie. Tá spočíva najmä v tom, že **mnohí daňoví kontrolóri ovládajú daňové účtovníctvo a často krát ho vedú so sprievodným čiernym daňovým poradenstvom za odmenu pre daňové subjekty.** Pritom ho mnohokrát vedú priamo pre tie subjekty, ktoré kontrolujú.

Ďalším priestorom pre korupciu je poplatok za tzv. urýchlenú, resp. vyžiadajú daňovú kontrolu, ktorá sa uskutočňuje na základe potreby daňového subjektu mať lepšie obchodné renomé pre banky a súčasne sa vyhnúť viacročnej tzv. prenosovej chybe.

Pri správe daní riziká korupcie hrozia napr. pri:

- registrácii daňových subjektov,
- vystavovaní rôznych potvrdení, výpisov (napr. potvrdenia o výške nedoplatkov pre účely získania úverov, dotácií, grantov), vystavovanie výkazov nedoplatkov vzhľadom na časový aspekt,
- vypracovaní odporúčajúcich stanovísk pre účely poskytovania regionálnej štátnej pomoci uplatňovanej formou úľavy na dani z príjmov, povoľovaní odkladov, splátok, poskytnutí odpustení,
- posudzovaní žiadostí o odpustenie sankcie, povolenie úľavy zo sankcie alebo odpustení daňového nedoplatku, povoľovanie odkladov a splátok daní,
- určení preddavkov správcom dane na dani z príjmu inak; ukladaní pokút a vyrubovaní sankcií.

Pri zabezpečení a vymáhaní nedoplatkov napr. pri:

- uplatňovaní záložného práva,
- daňovom exekučnom konaní (termín začatia konania, neprimeranosť úkonov),
- výkone dražieb hnutel'ného aj nehnuteľného majetku.

Pri poskytovaní služieb verejnosti napr. pri:

- vypracovávaní stanovísk pre daňové subjekty (sú záväzné aj pri daňovej kontrole).

Pri dozorovaní prevádzkovania hazardných hier napr. pri:

- opakovanom vykonávaní dozoru u tých istých prevádzok, u toho istého prevádzkovateľa hazardných hier tým istým zamestnancom štátneho dozoru,
- spolupráci prevádzkovateľa so zamestnancom ŠD pri vedomom prehliadaní nepovolenej hry.

Pri rozhodovacom procese napr. pri:

- riešení námietok podaných daňovým subjektom,
- konaniach o riadnych aj mimoriadnych opravných prostriedkoch,
- verejnom obstarávaní.

Vnútorne riziká sú riziká v organizačných zložkách daňovej správy. Ide najmä o činnosti pri spravovaní jednotlivých druhov daní daňových subjektov pri správe daní, daňovej kontrole, vymáhaní daňových nedoplatkov ako i pri metodike daní, vo všetkých oblastiach rozhodovacieho procesu daňových orgánov.

Všeobecné riziká sú také riziká, ktoré sa prelínajú všetkými činnosťami správy daní a v rôznej miere sa podieľajú na vznikajúcich rizikách v jednotlivých oblastiach správy daní:

Pri práci s ľudskými zdrojmi napr.:

- stabilita manažmentu, riadenie a organizácia práce,
- nedostatok tzv. stavovskej hrdosti zamestnancov daňovej správy,
- zaradovanie blízkych príbuzných do priamej riadiacej pôsobnosti, resp. tak aby jeden podliehal pokladničnej alebo účtovej kontrole druhého,
- nedostatky v komunikácii.

Pri práci s informačnou technikou napr.:

- zneužitie nedostatkov APV DIS,
- zverejnenie prístupových hesiel.

Pri práci s legislatívou napr.:

- pri legislatívnych úpravách so slovom „môže“ ktoré umožňujú alternatívne konanie.

Strategickým cieľom daňovej správy je pretransformovať daňovú správu SR na modernú a efektívnu správu, ktorá zabezpečí efektívny výber daní, dodržiava podmienky spravodlivosti, svojím konaním uľahčuje daňovým subjektom dobrovoľné plnenie ich daňových záväzkov a zároveň vytvára podmienky pre efektívny systém manažmentu ľudských zdrojov, a ktorá vytvorí vhodné konkurenčné a sociálne prostredie pre rozvoj a rast vlastných zamestnancov. Pri dodržiavaní a presadzovaní princípov morálky a etiky, sa zaväzuje presadzovať základné etické princípy a dodržiavať prijaté protikorupčné opatrenia.

Naplnením tohto cieľa je aj **Protikorupčný program DR SR**. Jeho hlavným cieľom je obmedzovať korupciu:

- demonštrovaním záväzku neprijímať úplatky,
- zvyšovaním transparentnosti v konaní a rozhodovaní zamestnancov daňovej správy pri plnení úloh daňových orgánov.

Zamestnanci daňovej správy sa zaväzujú neprijímať úplatky v žiadnej forme a zaväzujú sa zrieknuť využitia iných spôsobov na prijímanie alebo poskytovanie neprimeranej výhody daňovým subjektom, dodávateľom, sprostredkovateľom, zamestnancom alebo predstaviteľom orgánov verejnej správy. Zároveň sa zaväzujú nezneužívať svoje pracovné zaradenie a právomoci s tým spojené na konanie, ktoré je alebo môže byť v rozpore s platnými právnymi predpismi a vnútornými predpismi daňovej správy. Každý zamestnanec daňovej správy sa zaväzuje oznámiť svojmu nadriadenému alebo vedeniu pokusu o korupciu. Vedenie daňovej správy sa zaväzuje neodkladne sa takýmto podozrením zaoberať a v prípade jeho opodstatnenosti oznámiť to orgánom činným v trestnom konaní.

Zamestnanci daňových orgánov majú pri plnení úloh postavenie verejných činiteľov. Podnety a podozrenia nasvedčujúce zneužitiu právomoci, mareniu úloh a korupcie sú predmetom kontrolnej činnosti antikorupčného oddelenia, ako i súčasťou riadiacej práce predstavených a vedúcich zamestnancov.

S účinnosťou od 14.8.2006 bola schválená Smernica upravujúca jednotný postup pri podozrení zo zneužitia právomoci, marenia úloh a korupcie zamestnancov daňových orgánov č. 11/2006/130, prvoradou úlohou všetkých dotknutých zamestnancov je jej dôsledné dodržiavanie.

Literatúra:

- [1] interné materiály daňovej správy
- [2] Korupcia v daňovom systéme a na daňových úradoch [online] [cit 7.7. 2010] Dostupné na internete: < <http://www.dane.sk/news/korupcia-na-danovych-uradoch-sprava1> >