

Reforma daňovej a colnej správy – UNITAS vo svetle manažmentu ľudských zdrojov a jej reálny diskriminačný dopad vo Finančnej správe SR

Mgr. Yvette Nataly Leňová
Mgr. Bc. Ondrej Mrúz
doc. Ing. Ladislav Suhányi, PhD., MBA*
Prešovská univerzita v Prešove
Fakulta manažmentu
Konštantinova 16, 080 01, Prešov
yvette.nataly@gmail.com
mruzondrej@gmail.com
ladislav.suhanyi@unipo.sk

* corresponding author

Abstrakt: Príspevok pojednáva o reforme daňovej a colnej správy na Slovensku, ktorú zastrešuje program UNITAS I., ktorého prejavom je od 1.1.2012 vznik Finančnej správy SR. Šesť princípov reformy, poznatky zo zahraničných skúseností, best practices boli východiskovým konceptmi reformy. Odvrátenou stranou, okrem neuskutočnenej reformy UNITAS II. a priamej diskriminácie v rámci colného úradu FS SR, ktorý približujeme z praxe, či odpoveď ministra práce, sociálnych vecí a rodiny v odpovedi na interpeláciu poslanca, ktorý hovorí o nepripravenosti v reálnom živote, sú obe (teoretické aj praktické) strany váh, ktoré nemienime idealizovať. Manažment ľudských zdrojov, ktorý sa v reforme minul svojej podstate, či uvedené viaceré definičné state o priamej diskriminácii, zo slovenského, ale aj európskeho prostredia, dotvárajú komplexnú predstavu o problematike UNITAS.

Kľúčové slová: UNITAS, finančná správa, riadenie ľudských zdrojov, diskriminácia.

1. VŠEOBECNE O REFORME UNITAS

Ministerstvo financií SR garantuje koordináciu a manažérske procesy reformy daňovej a colnej správy s cieľom implementovať výber daní, cla a poistných odvodov na najvyššej štátnej úrovni, ktorá sa uskutočňuje prostredníctvom programu UNITAS. Pôvodná idea reformy bola vybudovaná na holistickej zmene, pričom v prvej fáze - UNITAS I. sa mala zreformovať daňová a colná správa a druhá fáza - UNITAS II. mala byť zameraná na zosúladienie výberu daní, cla a poistných odvodov. UNITAS I. priniesla komplexnú a zároveň zásadnú zmenu pre uvedené organizácie, ktorá v sebe inkorporuje manažérske procesy. Zmeny v prvej fáze reformy UNITAS I. so sebou mali priniesť dve oblasti, pričom prvou z nich bolo zlúčenie daňovej a colnej správy, ktorého strategickým cieľom bolo vytvorenie nového systému riadenia a organizovania výberu štátnych príjmov, ktoré mala uskutočňovať dnes už zabehnutá Finančná správa Slovenskej republiky (ďalej len FS SR), ktorá existuje od 1.1.2012. K zlúčeniu daňovej a colnej správy došlo tak, že sa Daňové riaditeľstvo SR a Colné riaditeľstvo SR zlúčili do, v tom čase, novej rozpočtovej organizácie, ktorú dnes poznáme pod pojmom Finančné riaditeľstvo SR. Druhá oblasť zmien v organizačnej štruktúre FS SR sa koncentruje v optimalizácii špecifických procesov. Ide o zhluknutie a zosúladienie procesov na centrálnej úrovni, napr. akou je vnútorná správa, metodika riadenia, finančná stránka organizácie, riadenie ľudských zdrojov a podobne. Reforma UNITAS zasiahla aj oblasť elektronizácie. V konečnom dôsledku reforma znamenala aj zmeny právnej úpravy. Musíme podotknúť, že do manažérskych procesov boli implementované postupy, ktoré subsumujeme do problematiky rozvoja ľudských zdrojov. Reforma UNITAS II. predpokladala, že Ministerstvo financií Slovenskej republiky (ďalej len MF SR) bude riešiť 1. zjednotenie výberu všetkých odvodov, ktorými mali byť poistné na dôchodkové, nemocenské, úrazové poistenie, poistenie v nezamestnanosti, poistenie do rezervného fondu solidarity a garančného fondu, príspevkov na starobné dôchodkové sporenie a poistného na zdravotné poistenie v jednom mieste výberu, 2. sa mali podľa koncepcie zjednotiť vymeriavacie základy poistných odvodov a dane z príjmu fyzických osôb, ktorého koncepčným cieľom mala byť väčšia prehľadnosť, jednoduchší systém, nižšia miera byrokracie a výhodou malo byť aj jedno daňovo-odvodové priznanie fyzických osôb, ktoré sa malo vyznačovať primárne jednoduchosťou. Neoddeliteľnou súčasťou UNITAS II. mal byť aj jednotný identifikátor osôb a prepojené informačné systémy, ktoré v konečnom dôsledku mali viesť k nevyhnutným zmenám vo formulári daňového priznania, ktorým sa mali spoločne účtovať dane a odvody. Myšlienkový postulát programu UNITAS II. vychádzal z jednotného výberu daní, cla a poistných odvodov len jednou organizáciou namiesto pôvodných daňových a colných orgánov, pričom na FS SR sa mali delegovať niektoré úkony Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní, ktoré sa týkajú predovšetkým výberu odvodov. FS mala následne redistribuovať dosiahnuté príjmy do štátneho rozpočtu, do rozpočtu obcí, VÚC, EÚ, Sociálnej poisťovne, do zdravotníckych poisťovní a dôchodkovým správcovským spoločnostiam. Dôvodom mali byť, pri vysokom administratívnom zaťažení a výbere daní, cieľ a poistných odvodov na viacerých miestach, minimalizovanie únikov a maximalizovanie efektivity práce FS SR, odstránenie duplikácie v pracovných procesoch zamestnancov daňových, colných, prípadne iných orgánov. Cieľom bolo aj zjednodušiť a sprehľadniť systém, ktorý je orientovaný na klienta finančnej správy.

Pôvodné stavebné piliere reformy UNITAS, ktoré považujeme za východiskové pre systém fungovania zjednocovanej daňovej a colnej správy, zhrnieme do šiestich zásad, ktoré sú v súlade s nosnými myšlienkami Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj, Svetovej banky a Medzinárodného menového fondu. **Jednoduchosť**, ktorú považujeme za princíp peňažného vzťahu vo vzťahu občan – štát, musí byť správne nastavený, aby vzťah bol efektívny a zároveň musí byť jednoduchý a presne definovaný v právnych predpisoch, ktoré budú podporovať jednoduchosť uvedeného finančného vzťahu. Druhou zásadou je **spravidlivosť**, ktorá má vybudovať nestranný systém a pristupovať takto ku každému občanovi. Príjmy zo štátneho rozpočtu musí využívať na spravodlivé a efektívne financovanie verejných potrieb tam, kde to je skutočne potrebné pre občanov a nie pre partokratov. Tretím princípom

je **účinnosť**, ktorá sa zameriava na efektívnosť pri výbere štátnych príjmov v súlade s legislatívnym rámcom, pri minimalizovaní rozdielu medzi tým, čo by mal občan odvieť štátu a čo reálne odviedol. Tento princíp nepriamo hovorí o tom, že právna úprava nesmie poskytnúť medzery v zákone tak, aby povinný subjekt mohol platenie daní, cla a iných odvodov obchádzať, alebo pri využívaní legálnych rozporuplností zneužívať systém. Prípadne v niektorých prípadoch neodviesť dávky. Štvrtým princípom je **efektívnosť**, ktorá sa orientuje na vnútorný systém fungovania FS SR a ide o zvýšenie „pracovitosti“ zamestnancov, ktorej smerodajným ukazovateľom je pomer medzi súhrnnom vstupov a súhrnnom výstupov v mechanizme vyberania daní a ciel, pri minimalizovaní nákladov organizácie, pričom náklady sú dvojaké. Jednak tie náklady, ktoré musia byť vynaložené na samotnú činnosť FS SR (priame), na druhej strane náklady (nepriame), ktoré znáša subjekt pri plnení si daňovej a colnej povinnosti. Predposlednou zásadou je **orientácia na subjekt**, ktorá pre FS SR stanovuje jednoznačné proklientsky orientované stanovisko, čo znamená, že je zamerané predovšetkým k minimalizovaniu (zbytočnej) byrokracie a v situáciách, kde to zákon umožňuje (najmä pri demonštratívnych legálnych výpočtoch a fakultatívnych zákonných prípadoch a pod.) zohľadňovať potreby subjektu FS SR. Posledný princíp, ktorý zavrhuje tieto východiská komplexne, je **zodpovednosť**. Zameriava sa na zodpovednosť štátu a v konečnom dôsledku jeho orgánov (lebo z hľadiska teórie práva štát neexistuje, a všetko, čo tento imaginárny subjekt realizuje, vykonáva len prostredníctvom svojich orgánov so stanovenými kompetenciami) pri výbere daní, cla a iných poplatkov v správnej výške a správnom čase pri dodržiavaní občianových práv a povinností. Uvádzané teoretické a principiálne východiská by neboli úplné, ak by sme ich aspoň v rámci krátkeho exkurzu nedoplnili o zahraničnú skúsenosť a „**best practice**“.

Viaceré štáty sa zaoberali reformou daňovej a colnej správy a problematikou zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov dávno pred tým, ako sa Slovensko rozhodlo urobiť prvý krok reformným smerom (medzi zjednotením, kvázi – nezávislé úrady demonštratívne uvádzame najmä Nórsko, Maďarsko, Írsko, Austráliu a medzi štáty s jedným riaditeľstvom MF zaraďujeme Rakúsko, Holandsko, Estónsko, Českú republiku, či Dánsko). Napríklad Veľká Británia venovala zlúčeniu daňovej a colnej správy päť rokov, počas ktorej pripojovala colnú sekciu k daňovej a to v čase, keď štáty vstupovali do EÚ, nakoľko povinnosti colnej správy pri dovoze a vývoze sa legitímne delegovali na daňovú správu ako obchody v rámci EÚ. Dôsledkom týchto transformačných zmien bol markantný úbytok úkonov colnej správy a dôvodom vo Veľkej Británii, na ktorom sa vybudovala myšlienka zlúčenia daňovej a colnej správy, bola primárna úspora nákladov na budovy (išlo o 600 budov) a úspora sa týkala aj približne 10% zamestnancov. Reforma sa dotkla aj občanov, pretože len jedna žiadosť občana bola postačujúca na to, aby sa získali dostačujúce informácie tak pre daňovú a aj colnú správu. V duchu novej filozofie manažmentu daňovej a colnej správy, ktorá je orientovaná na subjekt, ktorý je zároveň aj kritériálnym hľadiskom pri efektívnom plnení si platobných povinností voči štátu a kumulatívne, pri sumarizácii „best practices“, ktoré ťažíme z transformácie colných a daňových systémov zo zahraničia, uvádzame nasledovné odporúčania.

1. Dobrovoľná a zároveň efektívna platobná disciplína povinných subjektov znamená:

- zakotviť v legálnej úprave štátu služby, ktoré musia poskytovať zamestnanci daňových a colných správ klientom, ktoré by svojou povahou prispievali, podnecovali a upevňovali dobrovoľné plnenie ich zákonných povinností,
- zvýšiť informovanosť a podporu subjektov o ich právach a povinnostiach, ktorými disponujú v synalagmatickom vzťahu voči daňovým a colným úradom, vo svetle dobrovoľnosti plnenia ich povinností,
- posilniť kontrolu a dohľad, primárne urizikových subjektov, pri rozvíjaní vhodne alokovaného manažmentu rizík.

Z uvedeného vyplýva, že štátny mechanizmus môže byť nastavený dvojako. Buď bude povinný subjekt podnecovať a dávať mu priestor, aby inklinoval k spolupráci s daňovými a colnými úradmi (ktorého imperfektnosť sa prejavuje len v jednoduchých - banálnych chybách, ktoré plynú z nevedomosti, či

nedostatku času), alebo naopak, ponechá mu priestor pre špekulácie, oportunistus a podvodné konanie (ktoré spočíva vo vyhýbaní sa, či vedomom obchádzaní zákona).

2. Zautomatizovanie efektívnych procesov a zníženie nákladov na riadenie a správu za podpory informačného systému. Ide o:

- získanie komplexného profilu subjektu spolu s informáciami o dodržiavaní jeho obligatórnych povinností, ktoré sa získavajú na jednom mieste,
- definitívne odstránenie duplicity pri tom, ako orgány verejnej správy získavajú informácie od povinného subjektu,
- zníženie byrokracie na nevyhnutné minimum, tým, že sa zavedie eGovernment, elektronická komunikácia verejnej správy s občanmi, ktorá vedie k digitalizácii spisov, podaní a pod.,
- alokovanie zdrojov do rozvoja informačných technológií štátu, prostredníctvom ktorých bude zabezpečená elektronická komunikácia medzi štátom a občanom,
- prepojenie informačných systémov medzi orgánmi verejnej správy s cieľom elektronického transferu údajov,
- automatické spracovanie činností s minimálnou pridanou hodnotou,
- presun ľudských zdrojov na činnosti, ktoré sú charakteristické vysokou pridanou hodnotou, ako napríklad služby poskytované verejnosti, kontrola a pod.

3. Organizovať procesy, ktoré vnímame z hľadiska druhov subjektov:

- implementovať výber všetkých druhov daní a cla do jednotnej inštitúcie,
- ustanoviť jedného správcu pre všetky druhy daní,
- koncentrovať exekúcie daňovej a colnej správy do „rúk“ jednej inštitúcie.

Stratégie reforiem daňových a colných správ zo zahraničia naznačujú, že prevažná väčšina reforiem mala ako hnací motor buď zvýšenie účinnosti výberu štátnych príjmov, alebo cieľom reformy bolo znížiť náklady uvedených správ. Niektoré reformy však svoju efektívnosť delia „navonok“ alebo „dovnútra“, ale my zastávame stanovisko, že reformy daňových a colných správ, ktoré sú orientované na účinnejšie vyberanie štátnych príjmov idú (ak je mechanizmus nastavený správne) „ruka v ruke“ so znížením nákladov na uvedené správy. Čo sa týka transformácie systémov daňovej a colnej správy pri maximalizovaní jej efektívnosti „navonok“ alebo „dovnútra“, podľa nás neexistuje presne stanovená hranica medzi týmito dvoma svetmi, ale naopak, je vhodným kritériom analytického nástroja, ktorý upriami pozornosť pri tvorbe návrhov reformy, a to buď na opatrenia, ktorých lepšie plnenie si povinností zreformovanej daňovej a colnej správy by bolo naplneným cieľom reformy, alebo z perspektívy lepšieho spôsobu zabezpečenia si povinností voči svojim klientom, môže znamenať posun smerom k maximalizácii výberu štátnych príjmov. Neoddeliteľnou súčasťou sú informačné systémy daňovej a colnej správy, ktorých hlavným procesom má byť zvýšenie a uľahčenie výberu daní a cla. Uvedené zahraničné empirické skúsenosti postupnými krokmi prenikajú aj na Slovensko. Len systematickosť a holistická implementácia vhodných nástrojov, ktoré sa cielene aplikujú pri reforme správy daní a cla sa môže stretnúť so zlepšením statusu quo na Slovensku po ukončení reformy v duchu vyššie uvedených šiestich základných princípov fungovania daňovej a colnej správy.

2. RIADENIE ĽUDSKÝCH ZDROJOV V RÁMCI REFORMY UNITAS VO FINANČNEJ SPRÁVE A JEJ REÁLNE DISKRIMINAČNÉ DOPADY V SÚČASNOSTI

Riadenie a rozvoj ľudských zdrojov je jedným z piatich procesov optimalizácie navrhovaných v rámci „Konceptie reformy daňovej a colnej správy s cieľom implementovať výber daní, cla a poistných odvodov“. Navrhované zmeny subsumované pod riadenie ľudských zdrojov sú orientované na:

- inkorporovanie zásluhového odmeňovacieho systému pre všetky druhy zamestnancov,
- systém odmeňovania závisí od dosiahnutých výkonov a od stupňa erudovanosti,
- vytvoriť systém celoživotného vzdelávania a školení, ktoré by prispievali z materiálneho hľadiska k výkonnejším a vzdelanejším zamestnancom, ktorí by si vedeli lepšie naplánovať prácu,

- dosiahnuť nízku fluktuáciu zamestnancov,
- zaviesť systém elektronického vzdelávania – eLearning.

Pôvodnou myšlienkou bolo vytvoriť taký systém FS SR, kde filozofia riadenia ľudských zdrojov bude orientovaná na výsledok, teda na dosiahnutú výkonnosť a erudovanosť zamestnancov. Nový systém mal byť lepší z hľadiska riadenia ľudských zdrojov, a mal sa inkorporovať spravodlivejší systém odmeňovania zamestnancov, v ktorom sa mal zohľadňovať aj subsystém vzdelávania zamestnancov tejto organizácie. Proces vzdelávania štátnych zamestnancov upravuje zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe, ktorému predchádzal rovnomený zákon č. 400/2009 Z. z. Na problematiku nadväzuje zákon č. 200/1998 Z. z. o štátnej službe colníkov, ktorý upravuje vzdelávanie len časti zamestnancov FS SR, ktorým patrí „výhoda“ nosenia uniformy. Nevyhnutým dôsledkom reformy UNITAS bol a je fakt, že vytvorením FS SR sa predovšetkým administratívni zamestnanci colnej správy „vzdali“ privilégia nosenia uniformy, s čím zároveň súvisí aj to, že prišli o výhody, ktoré im dovtedy plynuli zo zákona o štátnej službe colníkov (uvedená myšlienka pôvodne vychádzala z toho, že mzda zamestnancov bola podhodnotená a reformou sa tento stav mal zmeniť tak, že priemerná mzda sa mala zvýšiť o 20 až 30 %, aj keď s istými organizačnými zmenami – ktorou bola „strata“ uniformy). Po „scivilnení“ tejto skupiny zamestnancov mali byť primerane kompenzovaní v rámci reformných procesov. To znamená, že zamestnanec prešiel zo služobného pomeru colníka do režimu štátnozamestnaneckého pomeru. Skutočným dôsledkom reformy UNITAS, ktoré v praxi nastali pre zmieňovanú skupinu bývalých zamestnancov služobného pomeru, pre neuskutočnenie reformy do dôsledkov, tak ako to pôvodne navrhovali, spôsobili zavedenie priamej diskriminácie a uvedený status quo pretrváva do súčasnosti. Konkrétne z praxe uvádzame :

1. „Uniformovaní“ administratívni zamestnanci majú 6 týždňov dovolenky od nástupu do služobného pomeru, bez ohľadu na vek. Pri komparácii s ich kolegami, ktorí nedisponujú „výhodnou“ uniformy majú dovolenku 5 týždňov. Navyše „uniformovaní“ zamestnanci majú dva týždne rehabilitačnej dovolenky, ktorou „neuniformovaní“ zamestnanci nedisponujú.
2. Druhou skutočnosťou, ktorá prehľbuje rozdiely medzi uvádzanými dvoma druhmi zamestnancov je v otázke pracovnej neschopnosti. Podotýkame, že oba druhy zamestnancov vykonávajú rovnakú administratívnu prácu a zamestnanci v služobnom pomere nevykonávajú prácu v teréne, preto nám chýba objektívne kritérium uvedeného diskriminačného zaobchádzania. Pracovná neschopnosť u „uniformovaných“ zamestnancov je stanovená zákonne v plnej výške platu 100 %, na rozdiel od kolegov v štátnozamestnaneckom pomere, ktorí majú prvé tri dni nárok na 25% platu a následne 55 % platu. S práceneschopnosťou úzko súvisia aj praxou zaužívané pomenovanie návštevy lekára tzv. „P-éčka“ či už celodenné, alebo vybrané len na časť pevnej pracovnej zmeny, ktorý spočíva v tom, že „uniformovaní“ zamestnanci majú neobmedzený počet „Péčok“ počas celého kalendárneho roka, zatiaľ čo „neuniformovaní“ zamestnanci majú obmedzený počet pevne stanovený na sedem v rámci kalendárneho roka. To isté platí aj o ošetrovaní člena rodiny tzv. OČR-ky. Aj v tomto prípade nevidíme objektívne kritérium diskriminácie. Dôvody by sme videli v tom, že niektorí zamestnanci majú deti, majú lepší alebo horší zdravotný stav, či iné kritérium ktoré by objektivizovalo tieto výhody, no nestotožňujeme sa so zákonnou úpravou, ktorá podľa nás jednoznačne a priamo diskriminuje zamestnancov v štátnozamestnaneckom pomere. Aj keď niektorí odporcovia našich postojov môžu namietat, že oba druhy zamestnancov nie sú tie isté subjekty, my na podporu našich argumentov uvádzame, že odvádzajú rovnaký obsah pracovnej činnosti na rovnakých pracoviskách s rovnakým vybavením, v rovnakých podmienkach, a to či zamestnanec „spadol“ do uniformy alebo nie je len nedoriešeným dôsledkom reformy UNITAS do jej konca.
3. Ďalší prehľbujúci rozdiel spočíva vo výhode výsluhového dôchodku zamestnancov služobného pomeru po odpracovaní 25 rokov služby, pričom ich na roveň postavení kolegovia touto výhodou nedisponujú, čo je pre nás pochopiteľné, ale nerozumieme skutočnosti, prečo štátnozamestnanecký pracovník nedisponuje obdobnou výhodou po odpracovaní 25 rokov, ktorý podľa nás mal byť najneskôr

so začatím reformy UNITAS zakotvený v zákone, a nakoľko nie je, navrhujeme de lege ferenda túto skutočnosť do zákona inkorporovať.

4. Rozdiel, ktorý podľa nás nie je zásadný, ale prispieva ku diskriminačnému konaniu finančnej správy je skutočnosť, že zamestnanci v služobnom pomere dostávajú od štátu bezplatne (tzv. bodový systém, za určité časové obdobie) kompletne ošatenie, ktorým reprezentujú príslušnosť k organizácii. Pri komparovaní so zamestnancami v štátnozamestnaneckom pomere uvádzame, že tí nedostávajú žiadne ošatenie, čo je pre nás pochopiteľné, ale nerozumieme, prečo na roveň toho nie je zakotvená povinnosť štátu vyplácať v určitých časových horizontoch k platu príspevok na ošatenie a to obligatórne, na rozdiel napr. od policajných zložiek, kde takáto kompenzácia funguje.

5. Fatálny diskriminačný krok reformy UNITAS nastal v roku 2012 pri „zcivilizovaní“ vybraných zamestnancov, a to pri zamestnancoch, ktorí boli „zoblečení“ z uniformy a prešli do režimu civilných zamestnancov FS SR. Nebolo by na tom nič absurdné, ale počiť si tak, že zamestnancovi, ktorého reforma UNITAS zbavila uniformy, spôsobila, že mu nebola započítaná prax a na zamestnanca nazerá ako keby predtým vo FS SR nepracoval.

6. Rozdiely v príplatkoch a odmeňovaní jednotlivých zamestnancov FS SR je naviazaná na legislatívu, a teda opäť je prehlbovaný rozdiel medzi zamestnancami v uniforme a zamestnancami bez uniformy. Podotýkame, že opäť je rozdiel viditeľný aj na jednom pracovisku, jedného úradu, čo považujeme za neperfektnosť a podstatný nedostatok reformy UNITAS.

Pôvodná koncepcia reformy UNITAS bola podľa nášho názoru postavená na správnych a pevných základoch, no jej neúplné skončenie a ponechanie niektorých oblastí na život sám spôsobili diskrimináciu niektorých zamestnancov FS SR. Status quo na Slovensku po reforme UNITAS I. nezaznamenal systematickosť a implementovanie vhodne zvolených nástrojov a procesov, tak ako uvádzame koncentrované skúsenosti zo zahraničia. Musíme podotknúť, že východiskové koncepcie zamýšľaného systému, na ktorom mal byť vybudovaný manažment ľudských zdrojov vo FS SR sa vo veľkej miere minul účinku, nakoľko namiesto lepšieho odmeňovania zamestnancov tejto organizácie, ktorý mal byť vybudovaný na odbornosti a vzdelanosti, ktorý mal byť hnacím motorom, spôsobil len diskriminačné dopady u vybraných zamestnancov, ktoré sa práve v dôsledku reformy UNITAS dostali do štátnozamestnaneckého pomeru a výhody, ktoré služobný pomer ponúka, im boli nielen „odtrhnuté“, ale navyše touto imperfektnosťou trpia už niekoľko rokov a vedúci manažéri riadenia ľudských zdrojov FS SR s tým nič nerobia a nikto na priamu diskrimináciu nepoukazuje. Tieto dôsledky na pracovisku vytvárajú negatívne ovzdušie a namiesto toho, aby reforma „hnala“ zamestnancov k lepším pracovným výkonom, spôsobuje len presný opak. Preto reforma UNITAS pokiaľ nedokončí začaté, nikdy nedosiahne svoje ciele, ktorými sú zníženie nákladov a vyšší príjem do štátneho rozpočtu.

V predchádzajúcej stati sme sa letmo zmienili o odmeňovacom systéme, ktorý mal byť zdokonalený reformou pre modernú spoločnosť a mal byť vybudovaný na objektivizovateľných kritériách, ktorými sú vzdelanosť a dosiahnuté výkony zamestnanca. Systém odmeňovania zamestnancov finančnej správy aj keď prvoplánovo, bol podľa nás nastavený vhodne. Dnes sa stretávame s rovnakým „predpotopným“ ohodnocovaním, ako to bolo za bývalého režimu, čím máme na mysli systém tabuľkový, ktorý zamestnanca zaradí podľa počtu odpracovaných rokov a podľa toho, na akej pozícii pôsobí. Podľa toho si zamestnanec nájde svoje miesto v tabuľke odmeňovania vo FS SR a nezáleží na tom, aké nové zmeny sa pracovník snaží implementovať do pracovného procesu, aké novum dokáže navrhnúť a v praxi uplatniť pre zníženie byrokracie a zlepšenia pracovných výkonov za kratšie pracovné obdobie, ktoré by mohli inkorporovať aj kolegovia do pracovného procesu. vôbec nezohľadňuje dosiahnuté vzdelanie zamestnanca nad rámec tabuľkového systému a v konečnom dôsledku nezohľadňuje ani to, či v čase krízovej situácie na pracovisku sa niektorému zamestnancovi pridelujú iba „problémové“ alebo len rutinné prípady, ktoré sa rokmi nemenia, prípadne, či dokáže vytvoriť „spomedzi medzier v zákone“ prejudiciálny prípad na pracovisku pro futuro. Nestotožňujeme sa ani s odmeňovaním nad rámec tabuliek, ktoré spočíva v pridelení peňažných prostriedkov, ktoré prídu v „balíku“ na pracovisko pre jednotlivé druhy zamestnancov. „Balík peňazí“ sa prideluje na úrad podľa toho, či je alebo nie je

v „červených číslach“. Empirická skúsenosť z colného úradu spočíva v tom, že dosiahnutý výkon práce, ktorý je merateľný v počte napr. vydaných rozhodnutí, nie je zjavne dostatočne vhodným kritériom na to, aby sa odmeny rozdeľovali medzi zamestnancov pomerne a tak ako to zodpovedá ich výkonom, ale v realí sa to stanovuje tak, že podľa pokynu vyššieho nadriadeného musí vedúci každému zamestnancovi prideliť minimálnu odmenu bez ohľadu na jeho podaný výkon. Táto minimálna odmena s ohľadom na celkovú výšku maximálnej odmeny porovnateľného zamestnanca pomerne nezodpovedá objektívnemu kritériu a slobodnej voľbe vedúceho zamestnanca, ktorý pozná svojich podriadených z hľadiska výkonu ich práce, počtu mesiacov mimo pracovného prostredia, promptného alebo laxného odvedenia práce, ale na druhej strane to zodpovedá alibistickému systému odmeňovania, ktorý však spôsobuje, že vyšší vedúci nie je dobrým manažérom a nemotivuje svojich zamestnancov k lepším výkonom tak, ako to žiadala reforma UNITAS, ale naopak tým zamestnancov, ktorým ešte zostala vôľa pracovať za náš lepší zajtrajšok, zvládať túto prácu efektívne v súlade aj s kódexom FS SR, nielenže dehonestuje uvedené snahy zamestnancov, ale naopak, vytvára na pracovisku nevhodné prostredie, ktoré vedie len k jedinému – horším pracovným výkonom. Na druhej strane rozumieme konaniu vyšších nadriadených, pretože ich postavenie závisí od politických rozhodnutí „na vyšších miestach“ a spoliálny systém (vrcholné miesta na Slovensku sa obsadzujú politicky, v duchu zásady volieb: Víťaz berie všetko) na Slovensku nemá ani riaditeľov úradov FS SR, ale naopak, dolieha na nich oveľa viac, ako na iných podriadených zamestnancov. Preto síce rozumieme obom stranám mince, ale konštatujeme zúfalú a dlhodobú zúlu situáciu v systéme odmeňovania a nielenže navrhujeme, ale priamo vyzývame vrcholových manažérov FS SR, aby sa nad touto problematikou zamysleli a podnikli potrebné kroky.

Nadväzujúc na nami uvádzané diskriminačné rozdiely medzi zamestnancami v služobnom a štátnozamestnaneckom pomere uvádzame definičný legálny podklad diskriminácie. Právna úprava v zákone č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou (antidiskriminačný zákon) uplatňuje zásady rovnakého zaobchádzania a pri jeho porušení aj ex post právnej ochrany. V paragrafe 2 ods.2 zákona je zakotvené, že pri dodržiavaní zásady rovnakého zaobchádzania sa musí prihliadnuť aj na dobré mravy s cieľom extenzívnejšie pojať ochranu pred diskrimináciou. Nasledujúci ods. 3 uvádza, že dodržiavanie uvedenej zásady spočíva aj v prijímaní opatrení na ochranu pred diskrimináciou. **Antidiskriminačný zákon** má priamo inkorporovanú definíciu **priamej diskriminácie**, za ktorú považuje **konanie alebo opomenutie, pri ktorom sa s osobou zaobchádza menej priaznivo, ako sa zaobchádza, zaobchádzalo, alebo mohlo zaobchádzať s inou osobou v porovnateľnej situácii**. Európsky dohovor o ľudských právach, či Dohovor o ľudských právach a základných slobodách (Rím, 4. 11. 1950) v znení protokolov 3, 5, a 8 rovnako inkorporujú obe v článku 14, ktorý je venovaný zákazu diskriminácie. Podľa neho užívanie práv a slobôd priznaných týmto dohovorom musí byť zabezpečené bez diskriminácie založenej na akomkoľvek dôvode... Príručka o európskom antidiskriminačnom práve na str. 21 stanovuje: „...aby sa s osobami nachádzajúcimi sa v podobnej situácii zaobchádzalo rovnako a nesmie sa s nimi zaobchádzať menej priaznivo, len pre ich určité ‘chránené’ charakteristiky.“ Uvedená priama diskriminácia je objektívnym dôvodom obhajoby. Antidiskriminačná príručka na str. 22 uvádza aj formuláciu priamej diskriminácie Európskeho súdu pre ľudské práva, podľa ktorého musí existovať „rozdiel v zaobchádzaní s osobami v obdobných alebo relevantne podobných situáciách.“

Vyššie uvedené rozdiely medzi „uniformovanými a neuniformovanými“ zamestnancami colného úradu, ktorý pôsobia spolu na jednom oddelení, v jednej kancelárii (ktoré nastali v dôsledku reformy UNITAS) a uvedenej definície „problematicke“ terminusu technicusu priamej diskriminácie, zo slovenského ale i európskeho prostredia pre komparáciu, uvádzame, vychádzajúc z antidiskriminačnej európskej príručky, že k priamej diskriminácii teoreticky dochádza, keď sa s osobou zaobchádza nepriaznivo a pri porovnaní nevýhoda spočíva v spôsobe, akým sa zaobchádzalo, alebo by sa zaobchádzalo s ostatnými, ktorí sú v podobnej situácii. Priamo antidiskriminačný príručka berie za vzorový príklad nepriaznivého zaobchádzania sťažnosť ohľadom nižšej mzdy, ak možno preukázať, že mzda je nižšia ako mzda osoby zamestnanej na vykonávanie obdobnej úlohy u toho istého zamestnávateľa. V rovine praktickej

zastávame stanovisko, že nami uvádzané „výhody“ zamestnancov v služobnom pomere colného úradu FS SR, pri komparácii so zamestnancami v štátnozamestnaneckom pomere, ktorý podľa pracovnej zmluvy odvádzajú rovnakú náplň práce, sú priamo diskriminovaní a to v dôsledku zmien, ktoré priniesla reforma UNITAS (I.). Zároveň ako odporúčanie uvádzame zaviesť aspoň dočasný systém kompenzácie zamestnancov v štátnozamestnaneckom pomere, ktorý by im diskrimináciu vykompenzoval nielen finančne, ale aj morálne a retrospektívne, nakoľko tá sa v právnom štáte pripúšťa, ak ide na prospech poškodeného subjektu. Zároveň je nutné vyvolať zodpovednostné dôsledky u subjektov, ktoré to zapríčinili, v súlade so šiestym princípom reformy UNITAS –zodpovednosť štátu.

Manažment ľudských zdrojov v zahraničnej literatúre je pojatý nasledovne: „**Riadenie ľudských zdrojov (Human resource management - HRM) je komplexný a koherentný prístup k zamestnanosti a k rozvoju ľudí. Riadenie ľudských zdrojov možno považovať za filozofiu o tom, ako by sa mali riadiť ľudia. Je to podložené množstvom teórií týkajúcich sa správania ľudí a organizácií. Riadenie ľudských zdrojov zahŕňa uplatňovanie politík a postupov v oblasti navrhnutia štruktúry organizácie a jej rozvoja, v oblasti náboru zamestnancov, vzdelávania a ich rozvoja, v oblasti výkonnosti a odmeňovania a v oblasti poskytovania služieb, ktoré zvyšujú blaho zamestnancov**“ (Armstrong, Taylor, 2014). Koubek (2007) uvádza, že : „Všeobecným cieľom riadenia ľudských zdrojov je zabezpečiť, aby bola organizácia schopná prostredníctvom ľudí plniť úspešne svoje ciele“. Podľa nás na Slovensku nebola aplikovaná ani jedna z uvedených interpretácií pojmu.

3. ZÁVER

„Stanovený postup implementácie pre UNITAS II. sa počas realizácie zmien vyplývajúcich z UNITAS I. ukázal ako implementačne komplikovaný a prijatý harmonogram ako neudržateľný, najmä kvôli chybnému riadeniu zmien v programe UNITAS v období august 2010 až apríl 2012. Realizácia Programu UNITAS naštartovaného v roku 2008, v dôsledku nezodpovedného a nesystémového riadenia predchádzajúcim manažmentom vrátila Finančnú (predtým daňovú) správu o niekoľko rokov späť. Nielenže nie je možné pokračovať, realizovať pôvodne nastavené míľniky, ale prioritne je žiaduce venovať pozornosť úplnej stabilizácii a funkčnosti finančnej správy. ...riziká súčasného stavu prípravy implementácie sú (nepripravenosť vecných zmien, neukončenie predchádzajúcich implementácií, organizačná nepripravenosť, vysoká miera zaťaženia finančnej správy pripravovanými internými zmenami a pod.) Kolaps finančnej správy, ktorý predchádzal predčasným voľbám však spôsobil, že ďalšie procesy súvisiace s pripojením výberu poistných odvodov a finalizáciou programu UNITAS sú pozastavené. Analyzovať možnosti a ich uskutočniteľnosť predtým, ako je prijatý legislatívny rámec je jediný možný prístup pre eliminovanie rizík „zlých rozhodnutí“, ktorých výsledkom boli napr. obrovské škody spôsobené verejným financiam pri nezvládnutí zmien vo finančnej správe.“ (Richter, 2014) Aj keď uvedená interpelácia vtedajšieho ministra práce, sociálnych vecí a rodiny J. Richtera pochádza z roku 2014, je permanentne aktuálna a plne sa s jeho názormi a odôvodneniami stotožňujeme. Opäť sa odvolávame sa na šiesty princíp reformy – na zodpovednosť štátu.

Na základe zákona č. 333/2011 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva bolo k 1.1.2012 zrealizované zlúčenie daňovej a colnej správy do novovzniknutej rozpočtovej organizácie ktorou je FS SR, čím sa vytvoril základ pre zavedenie nového systému riadenia a organizovania, ktorým sa plnia príjmy štátneho rozpočtu. Na druhej fáze reformy UNITAS sa stále pracuje podľa Stratégie rozvoja finančnej správy na roky 2014 – 2020. Finančná správa pokračuje v realizovaní projektov programu UNITAS, ktorý pozostáva z viacerých navzájom súvisiacich projektov, ktoré sú zamerané predovšetkým na potrebnú podporu v oblasti informačných technológií. Vychádzajúc z koncentrovaných zahraničných skúseností (aj prípadu Veľkej Británie), „best practices“ ale aj z koncepčných návrhov, z ktorých vychádza reforma UNITAS, je jasné stanovenie cieľov zlučovania daňových a colných úradov, ktoré znamenajú úsporu nákladov (aj v rámci personálnych zdrojov), zvyšovanie príjmov do štátneho rozpočtu a minimalizovanie daňových únikov pri znížení byrokracie, ktoré zaťažujú občana a smerujú

k inkorporácii lepších systémov 21. storočia. Odmeňovací systém má byť budovaný na objektívnych kritériách, akými sú dosiahnutý stupeň vzdelania, či odvodený pracovný výkon a v duchu princípov reformy, ktorou sú jednoduchosť, spravodlivosť, účinnosť a efektívnosť, orientácia na subjekt a zodpovednosť sú významnými piliermi, z ktorých podľa nás vychádzala pri svojom zavádzaní aj Slovenská republika. V praxi však nastali zmeny a UNITAS ukázal aj svoju odvrátenú tvár. Zásluhový odmeňovací systém nebol zavedený, ale nahradil ho systém „alibistický“, ktorý nezohľadňuje vzdelávanie nad rámec tabuľkového systému a vôbec objektívne nezohľadňuje pracovné výkony. Riadenie ľudských zdrojov sa vymyká svojej podstate, nakoľko sa orientuje primárne len na vzdelávanie zamestnancov (ktoré aj tak nezohľadňuje) v majoritnom rozsahu, no opomína samotný proces plánovania, organizovania, kontroly zamestnancov pri zohľadňovaní výsledkov ich práce, čo je v jasnom rozpore s definíciou riadenia ľudských zdrojov, ktorú uvádzame v príspevku. Podľa antidiskriminačného zákona reforma UNITAS opomenula konania, v dôsledku ktorého sa s osobou zachádza menej priaznivo ako by sa s ňou mohlo zachádzať v porovnateľnej situácii, čo je priamou diskrimináciou. Navyše platí, že aj osoby, ktoré sú v porovnateľných situáciách majú právo, aby sa s nimi zaobchádzalo rovnako, čo podľa nás sa so zamestnancami v služobnom a štátnozamestnaneckom pomere jednoznačne nezaobchádza a nasvedčujú tomu aj viaceré nami uvádzané rozdielnosti absentujúcich výhod len jednej skupiny zamestnancov, ktoré pripisujeme negatívnym dôsledkom reformy UNITAS.

Tento príspevok je jedným z čiastkových výstupov v súčasnosti riešeného vedecko-výskumného grantu VEGA 1/0909/16.

Zdroje

1. ARMSTRONG, M., TAYLOR, S., 2014. *Armstrong's handbook of human resource management practice*. London: Kogan Page Publisher. 13th. edition. ISBN 9780749469641.
2. Európsky dohovor o ľudských právach v znení protokolov č. 11 a 14, s dodatkovým protokolom a protokolmi č. 4,6,7,12 a 13.
3. KOUBEK, J., 2008. *Řízení lidských zdrojů: Základy moderní personalistiky*. Praha: Management Press. ISBN: 978-80-726-1168-3.
4. Ministerstvo financií Slovenskej republiky, 2010. *Koncepcia reformy daňovej a colnej správy s výhľadom zjednotenia výberu daní, cla a poisťných odvodov* [online]. [cit. 2017-11-17]. Dostupné z: <http://www.unitas.gov.sk/Default.aspx?CatID=4772>
5. Ministerstvo financií Slovenskej republiky, 2013. *Stratégia rozvoja finančnej správy na roky 2014 – 2020* [online]. [cit. 2017-11-17]. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7270>
6. Rada Európy. 2010. *Príručka o európskom antidiskriminačnom práve*. Luxemburg. Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie. ISBN 978-92-871-9981-2.
7. RICHTER, J., 2014. *Odpoveď ministra práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky J. Richtera na interpeláciu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky M. Chrena podanú 29. januára 2014 vo veci problematiky obstarávania informačného systému Sociálnej poisťovne* [online]. [cit. 2017-11-17]. Dostupné z: www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=398054
8. Zákon č. 200/1998 Z. z. Zákon o štátnej službe colníkov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov
9. Zákon č. 365/2004 Z. z. Zákon o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon).
10. Zákon č. 55/2017 Z. z. Zákon o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov
11. Internetové zdroje: www.financnasprava.sk, www.finance.gov.sk, www.unitas.gov.sk

4.