

PROTIKORUPČNÉ MINIMUM

**Sľuby a realita boja proti korupcii
v SR a odporúčania pre novú vládu**

*Emília Sičáková
Daniela Zemanovičová
Pavel Nechala
Jozef Majchrák
Vladimír Pirošík*

PROTIKORUPČNÉ MINIMUM

Sľuby a realita boja proti korupcii v SR a odporúčania pre novú vládu

© Centrum pre hospodársky rozvoj - Transparency International Slovensko
Bajkalská 25
827 18 Bratislava 212
tel.: 02/534 110 20, fax: 02/582 33 487
www.transparency.sk, tis@transparency.sk

Vydal: *Róbert Vico* - vydavateľstvo

ISBN 80-89041-43-4

Emília Sičáková
Daniela Zemanovičová
Pavel Nechala
Jozef Majchrák
Vladimír Pirošík

PROTIKORUPČNÉ MINIMUM

**Sľuby a realita boja proti korupcii
v SR a odporúčania pre novú vládu**

**Bratislava
2002**

Transparency International Slovensko (TIS) je organizačnou jednotkou Centra pre hospodársky rozvoj (CPHR), neziskovej, nestranickej a mimovládnej organizácie so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej organizácie Transparency International, ktorá bola založená v roku 1993 a má sídlo v Berlíne. Medzi hlavné ciele TIS patrí predovšetkým podpora a presadzovanie takých demokratických hodnôt v živote spoločnosti, akými sú transparentnosť, dôvera, čestnosť a integrita, ktoré významným spôsobom napomáhajú bojovať proti korupcii, úplatkárstvu.

**Centrum pre hospodársky rozvoj-
TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5823 34 87**

Túto publikáciu nájdete aj na internete - www.transparency.sk

Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:

Milan Banas
Anna Butašová
Iveta Griačová
Eugen Jurzyca
Mária Kolaříková
Zdenko Kováč
Katarína Mathernová
Grigorij Mesežnikov
Vladimír Pirošík
Ol'ga Reptová
Emília Sičáková
Dušan Staněk
Juraj Stern
Soňa Szomolányi
Jiří Vlach
Daniela Zemanovičová

Obsah

1. Čo hovoria prieskumy o stave korupcie v Slovenskej republike	7
2. Protikorupčná politika na Slovensku	15
3. Projekt Protikorupčné minimum	21
4. Odporúčania protikorupčných opatrení pre novú vládu	24
Charakteristika hodnotených opatrení	41
A. Súčasný stav - pozitívne opatrenia	42
B. Súčasný stav - negatívne opatrenia	50
C. Navrhované opatrenia	57

1. Čo hovoria posledné prieskumy o stave korupcie v Slovenskej republike

Slovensko patrí medzi krajiny s relatívne rozšírenou korupciou. Korupcia sa stáva problémom nielen morálnym, ale aj ekonomickým, sociálnym, politickým a v prípade Slovenska aj integračným. Je veľmi pravdepodobné, že korupcia sa stane aj predvolebnou témou.

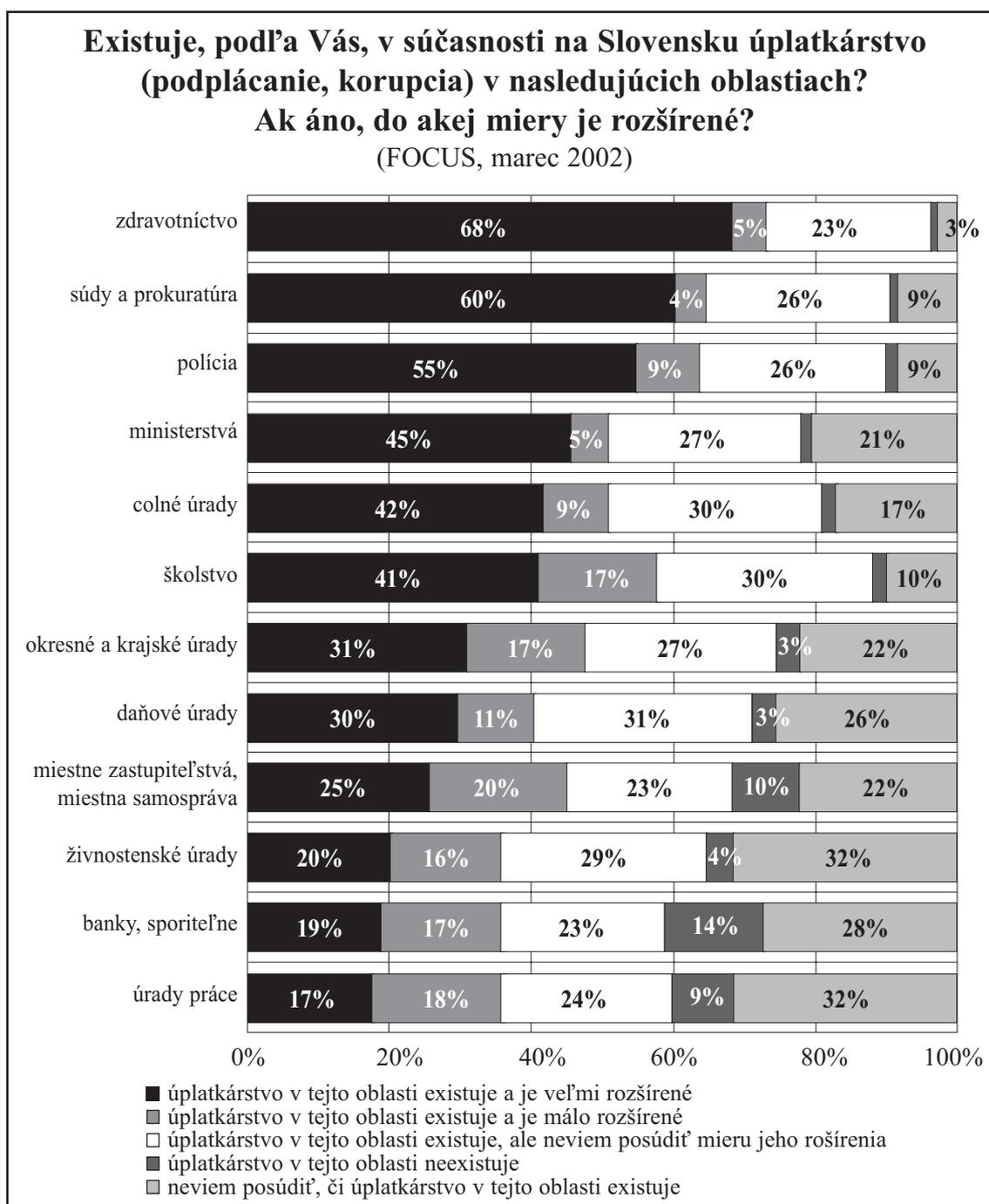
Korupcia sa veľmi ťažko kvantifikuje, preto sa na jej sledovanie využívajú nielen štatistiky vyšetrovaných a súdom preukázaných prípadov korupcie, ale aj prieskumy verejnej mienky.

V marci 2002 uskutočnila agentúra FOCUS reprezentatívny prieskum na vzorke 1035 respondentov dospelaj populácie SR. Niektoré otázky boli totožné alebo veľmi podobné, ako zisťovala uvedená agentúra v roku 1999, preto je možné urobiť porovnanie v čase.

Otázky boli nasmerované na vnímanie korupcie v jednotlivých oblastiach zo strany občanov.

Oblasti s najväčším rozšírením korupcie podľa vnímania občanov v roku 2002 sú uvedené v grafe č. 1.

Graf č. 1



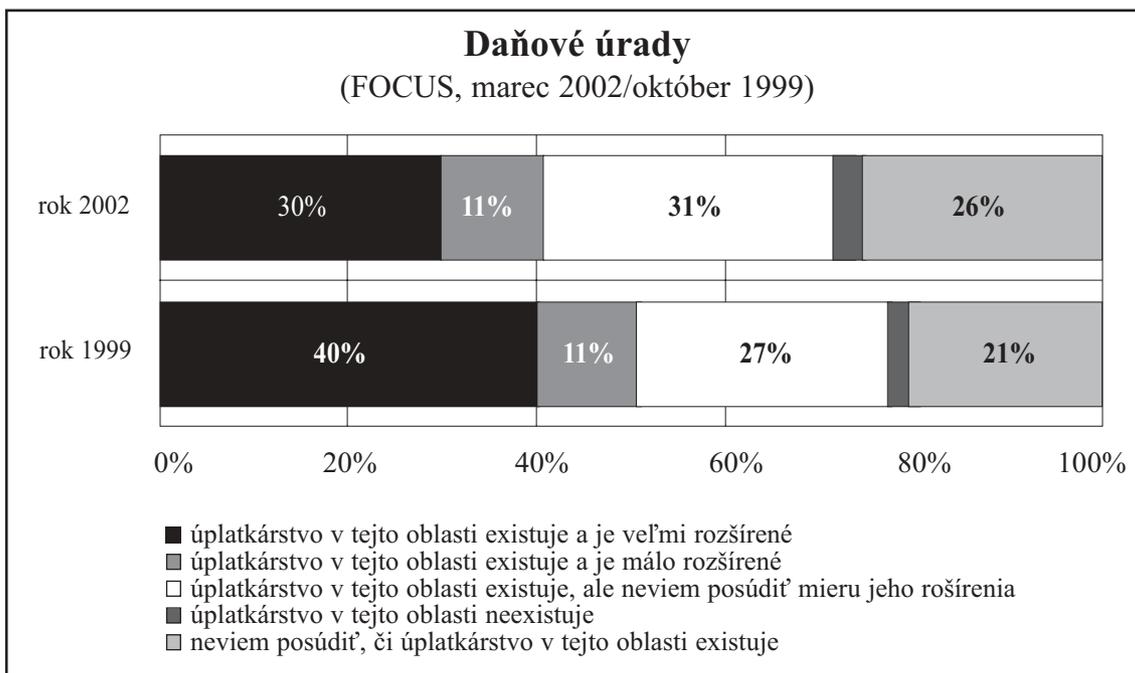
Za najproblematickejšie oblasti z hľadiska korupcie občania považujú:

- zdravotníctvo,
- súdy a prokuratúru,
- políciu,
- ministerstvá,
- colné úrady,
- školstvo.

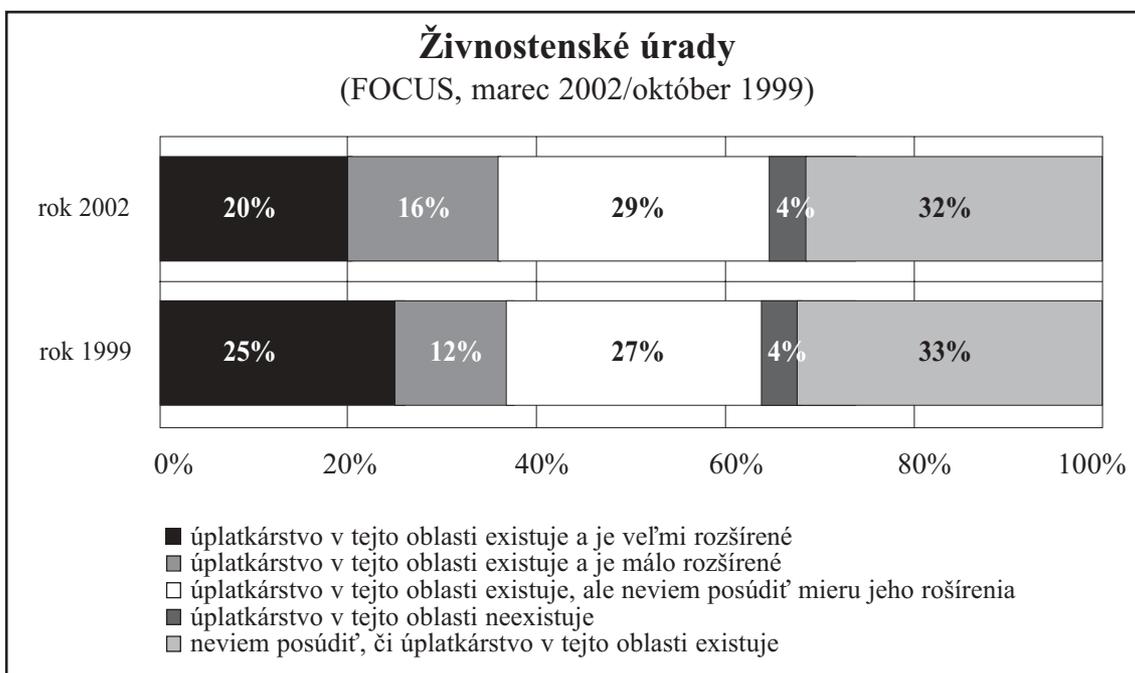
Ak porovnáme výsledky prieskumov v roku 1999 a 2002, môžeme identifikovať tri oblasti:

1. Oblasti súvisiace s podnikaním (daňové úrady, živnostenské úrady, banky, sporiteľne, úrady práce), kde sa **vnímanie korupcie znížilo**, v niektorých oblastiach dokonca výrazne ako vyjadrujú grafy č. 2, č. 3, č. 4, č. 5.

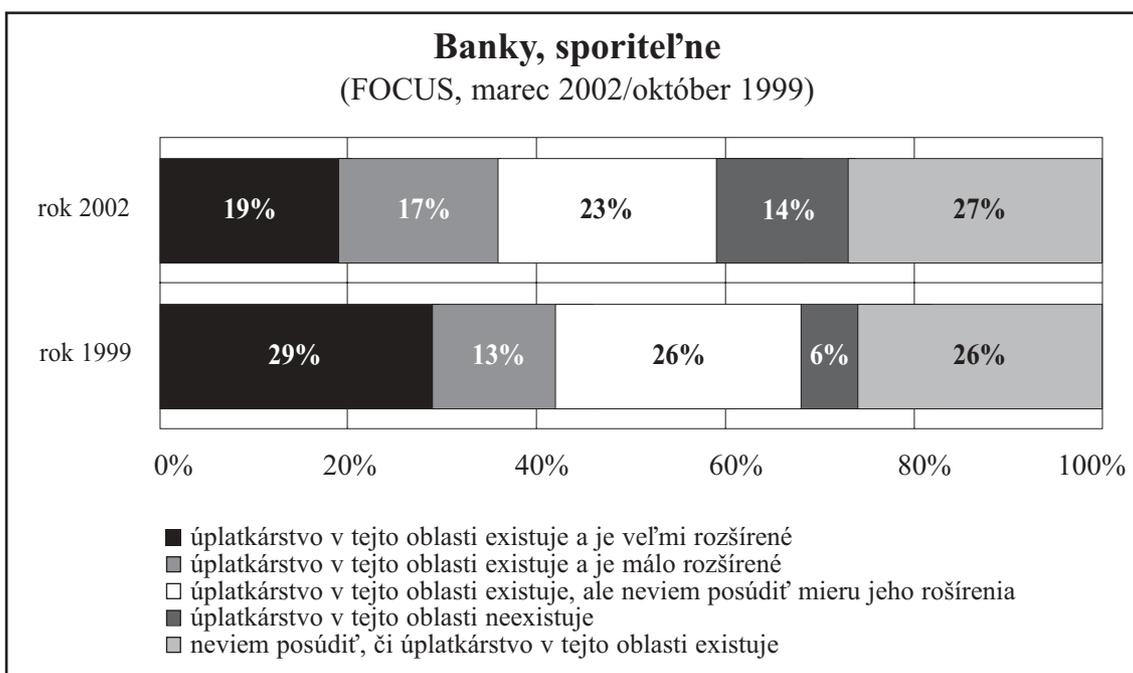
Graf č. 2



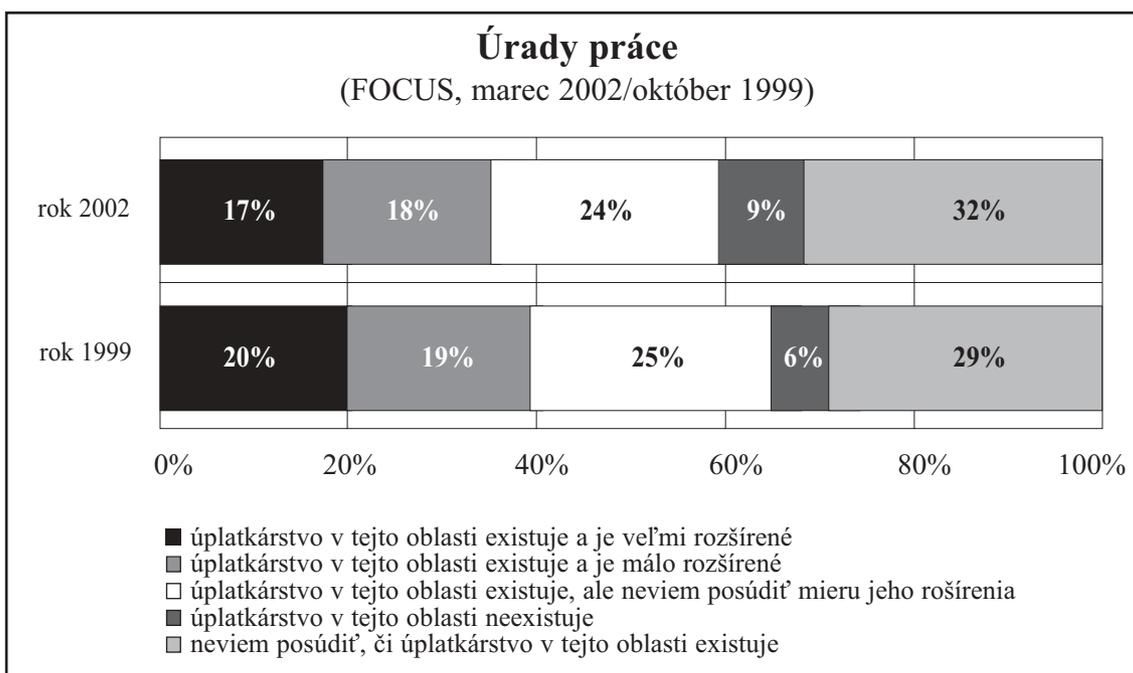
Graf č. 3



Graf č. 4

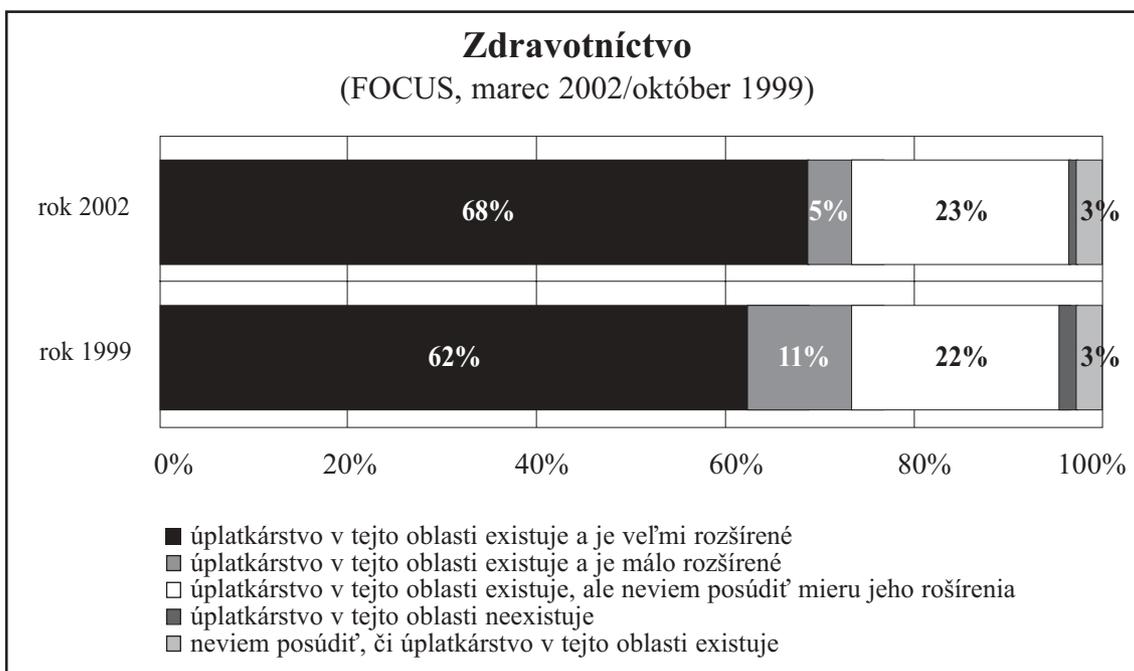


Graf č. 5



2. Sociálne oblasti, ako zdravotníctvo a školstvo, kde **nárast vnímania korupcie** môže byť spôsobený neuskutočnením reforiem, a preto sa neustále otvárajú nožnice medzi dopytom, napr. po kvalitných zdravotníckych službách, a ich ponukou.

Graf č. 6

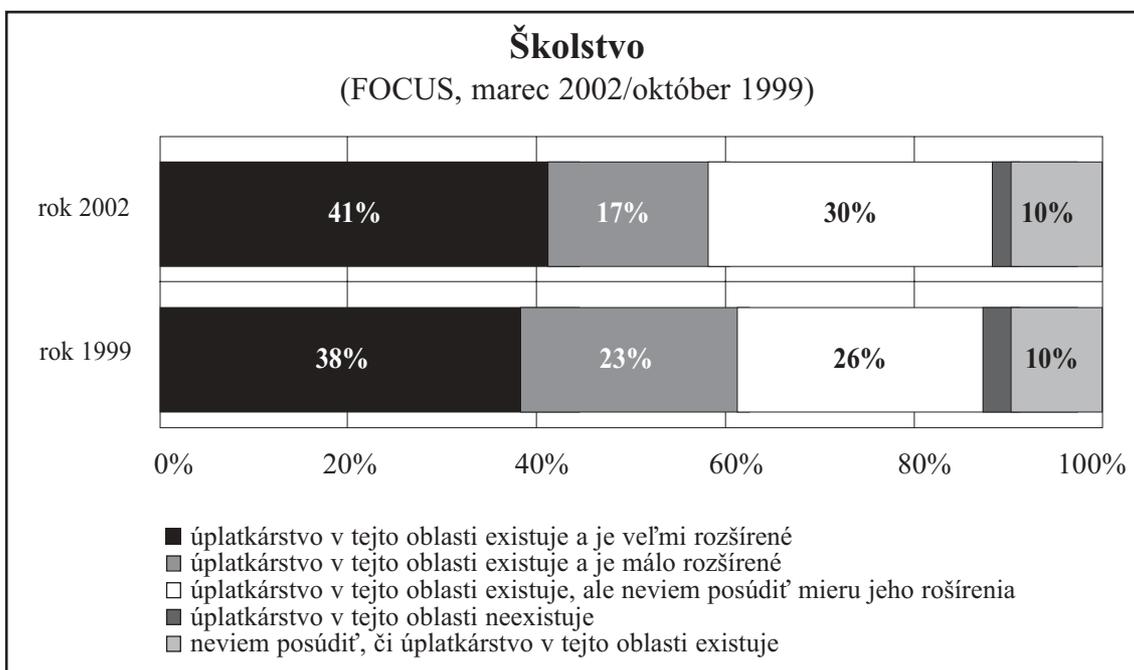


Občania dávajú v zdravotníctve úplatky:

- aby im bola poskytnutá kvalitnejšia lekárska starostlivosť (25 %),
- aby boli prednostne, rýchlejšie ošetrení (13 %),
- aby im lekár predpísal "lepšie lieky" (11 %).

Oproti priemeru vyšší je podiel starších občanov nad 55 rokov, ktorí dali v zdravotníctve nejaký úplatok.

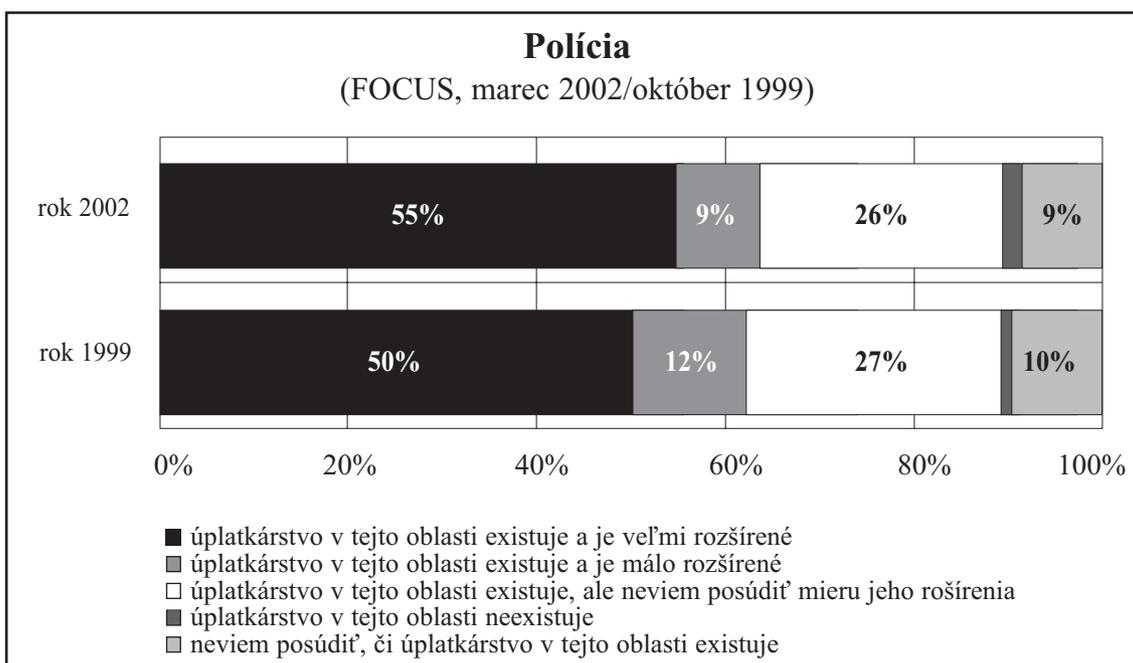
Graf č. 7



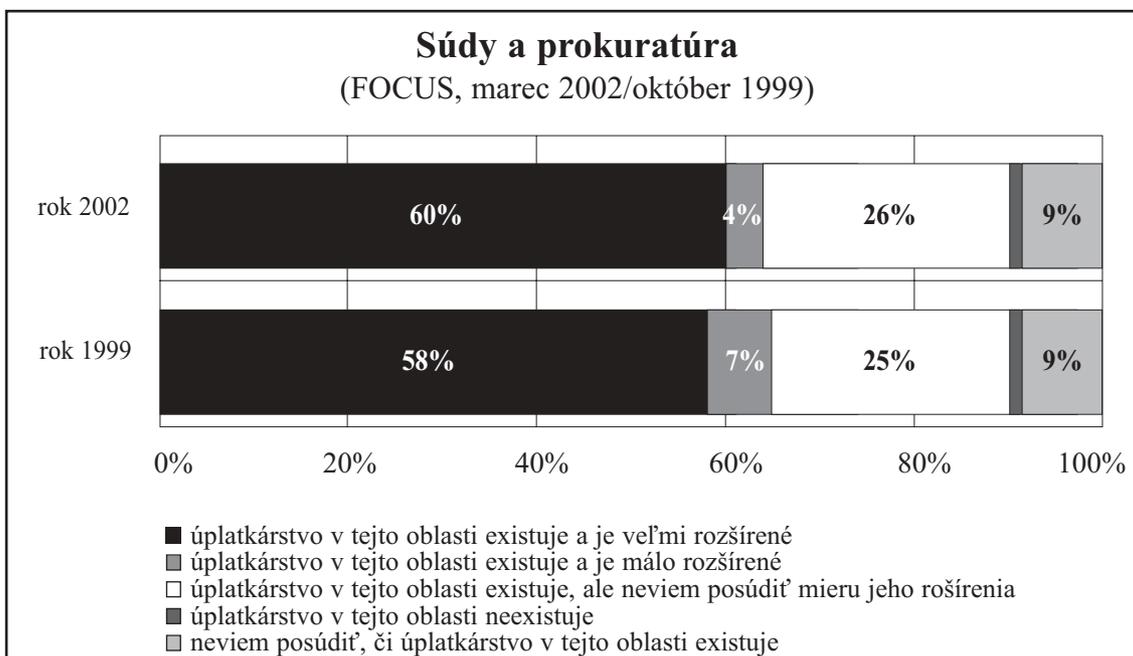
V školstve sa úplatky spájajú najmä so snahou dostať žiaka/študenta na školu a so snahou zabezpečiť si lepšie známky.

3. **Represné zložky**, ktoré majú postihovať korupciu (polícia, súde, prokuratúra), kde sa vnímanie korupcie zhoršilo. Je to preto kritická oblasť, v ktorej bez zásadných krokov nebude možné efektívne bojovať s korupciou, pretože riziko korupčného správania je nízke a dokonca nie sú obavy ani verejne deklarovat' korupciu, napriek tomu, že je to trestný čin s príslušnou trestnou sadzbou.

Graf č. 8



Graf č. 9



Nedôvera občanov v tieto zložky sa prejavila aj v odpovedi na otázku, či by oznámili korupciu na polícii. Až 34 % by to určite neoznámilo a 32 % by to asi neoznámilo, pričom iba 4 % by to oznámili určite.

Graf č. 10



Pričom dôvody sú spojené:

- s obavami z pomsty (viac pociťovanými ženami),
- alebo pocitom občanov, že aj tak sa nič nezmení,
- resp. ľahostajnosťou a nechťou angažovať sa v týchto veciach,
- ale je potrebné vidieť aj isté hodnotové deformácie, keď občania považujú korupciu za šikovnosť, zastávajú názor, že dať úplatok sa oplatí,
- s korupciou v samotnej polícii.

Viac dôvery má polícia v malých obciach s počtom obyvateľov menším ako 2 tisíc obyvateľov. Naopak v Bratislave a Košiciach by korupciu nešlo ohlásiť na políciu až 74 % občanov. Tí občania, ktorí by korupciu neohlásili, sú tí, ktorí by nešli voliť (až 74 %).

Vyšší počet občanov, ktorí by prípad korupcie neohlásili, predstavujú tí, ktorí by nešli voliť. Podobne odpoveď, že vlády V. Mečiara i M. Dzurindu bojovali proti korupcii rovnako, je nadpriemerne zastúpená u tých občanov, ktorí by nešli voliť. Je to signál, že značná časť voličov je sklamaná z postupov vlád pri reforme polície, súdov, prokuratúry, ale aj z protikorupčných krokov. Preto boj proti korupcii môže byť i zaujímavou predvolebnou témou a priestorom na oslovenie voličov.

2. Protikorupčná politika na Slovensku

Na Slovensku je protikorupčná politika realizovaná viacerými aktérmi: vládou Slovenskej republiky, poslancami Národnej rady, ďalej samosprávou a mimovládnyimi organizáciami. Príklady aktivít jednotlivých aktérov sú uvedené v nasledujúcom texte.

2.1 Vládna protikorupčná politika

- (1995 - 1998) *Čisté ruky*

Prvý pokus o riešenie problému korupcie na Slovensku bol realizovaný v roku 1995, keď predchádzajúca vláda prijala protikorupčný program *Čisté ruky*. Hoci program navrhoval viacero pozitívnych opatrení, v praxi bol aplikovaný minimálne.

- (1999 - 2002) *Národný program boja proti korupcii*

21. júna 2000 schválila slovenská vláda *Národný program boja proti korupcii*¹⁰. Program bol spracovaný na základe návrhu, ktorý pripravila mimovládna organizácia Transparency International Slovensko. Dokument bol predložený vo februári 2000 ako návrh na verejnú diskusiu s cieľom začleniť občanov, mimovládne organizácie, médiá, podnikateľov a zástupcov štátnej správy do formulácie finálnej stratégie.

Program sa zameriava na boj s korupciou, pričom pozostáva z nasledujúcich troch pilierov:

- eliminácia miest možného vzniku korupcie,
- zvýšenie rizika korupčného správania,
- zvýšenie citlivosti verejnosti voči korupcii.

V júli 2000 bol na Úrade vlády za účelom implementácie národného programu vytvorený *Riadiaci výbor boja proti korupcii*, ktorý zahŕňal zástupcov ministerstiev a ostatnej štátnej správy, mimovládnych organizácií a zahraničných dozorov. Ministerstvá a ústredné orgány štátnej správy mali za úlohu navrhnuť akčné plány do októbra 2000. Vláda schválila 22. novembra 2000 celkový akčný plán¹¹, ktorý je zložený z jednotlivých akčných plánov ústredných vládnych orgánov, ako aj mimovládnych organizácií. Plán obsahuje celkovo 1600 konkrétnych úloh, ktoré majú plniť ústredné orgány štátnej správy. Od marca 2001 sa riadiaci výbor nestretol.

Centrálne koordináčna jednotka boja proti korupcii bola založená v decembri 2000 na prípravu a koordinovanie plánov implementácie programu a na sledovanie sťažností a návrhov od občanov.

¹⁰ Uznesenie vlády č. 461, 21. jún 2000.

¹¹ Akčný plán je možné nájsť na internetovej stránke www.government.gov.sk/bojprotikorupcii.

Plnenie Národného programu boja proti korupcii:

15. augusta 2001 vláda prerokovala správu o implementácii akčných plánov. Z kvantitatívneho pohľadu ukázal, že bola splnená zhruba polovica úloh.

Národný program boja proti korupcii prispel k realizácii niekoľkých dôležitých posunov v protikorupčnej politike na Slovensku. Nepriamo bol Národný program implementovaný už predtým, než ho schválila vláda, keď parlament prijal *zákon o slobodnom prístupe k informáciám v máji 2000*.¹² Zákon, ktorý vstúpil do platnosti 1. januára 2001, bol iniciovaný a výrazne podporovaný mohutnou občianskou kampaňou, ku ktorej sa pripojilo viac ako 120 mimovládnych organizácií a médiá. Vláda ho svojím hlasovaním nepodporila.

Okrem toho:

○ V januári 2001 vstúpil do *platnosti zákon o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti* (tzv. zákon o praní špinavých peňazí).

○ *Obchodný register* je na internete.

○ V júli 2001 bol prijatý *zákon o štátnej službe a zákon o verejnej službe*, ktoré vstúpili do platnosti 1. apríla 2002. Na základe zákona o štátnej službe bol vytvorený Úrad pre štátnu službu. Zákon o štátnej službe vytvára predpoklady na vytvorenie a implementáciu Etického kódexu pre zamestnancov v štátnej službe.

○ 1. januára 2000 vstúpil do platnosti *nový zákon o verejnom obstarávaní*. Nový zákon zvyšuje transparentnosť napr. tým, že umožňuje monitoring verejných súťaží nezávislými tretími stranami. 1. januára 2002 vstúpili do *platnosti dve novely zákona o verejnom obstarávaní*, ktoré jednak zavádzajú viaceré protikorupčné opatrenia (návrh poslancov NR SR) a zároveň regulujú podprahové obstarávanie. Novela, ktorá sa týkala len protikorupčných opatrení, nebola NR SR plne akceptovaná. Oproti pôvodnému návrhu vypadli napr. ustanovenia týkajúce sa konfliktu záujmov.

○ V januári 2001 vstúpili do platnosti *novely zákona o rozpočtových pravidlách*, ktoré zlepšujú správu a kontrolu rozpočtových prostriedkov, resp. prostriedkov EÚ alebo iných medzinárodných prostriedkov (napríklad ministerstvá musia podporu z prostriedkov EÚ ukladať na zvláštne účty a sú priamo zodpovedné za správu týchto peňazí, ministerstvo financií má právomoc kontrolovať používanie prostriedkov EÚ, zneužitie prostriedkov EÚ sa trestá vysokými pokutami). Účinnosť týchto opatrení bude možné posúdiť až po ich zavedení do praxe.

○ Analýza fungovania *katastrálnych úradov*, ktoré sú podľa diagnostického prieskumu Svetovej banky ovplyvnené korupciou, bola predložená v apríli 2001. Návrh riešení uvedeného stavu bol predložený Centrálnou koordinačnou jednotkou boja proti korupcii, pričom vláda sa v marci 2002 rozhodla finančne posilniť katastrálne úrady zo štátneho rozpočtu bez realizácie potrebných systémových zmien.

○ Do praxe bol zavedený *tzv. inštitút agenta provokátora*, ktorý bol už viackrát úspešne použitý.

¹² Napríklad od januára 2001 sa stali správy Najvyššieho kontrolného úradu prístupné verejnosti, čo predtým tak nebolo. Vláda začala uverejňovať informácie o verejnom obstarávaní na internete a Obchodný register sa stal od januára 2001 úplne prístupný na internete.

○ V roku 2000 bol prijatý *nový zákon o sudcoch a prísediacich, tzv. Sudcovský kódex*, ktorý okrem iného zavádza aj disciplinárne konanie a majetkové priznania pre sudcov. V roku 2000 sa začal implementovať na Okresnom súde v Banskej Bystrici pilotný projekt, v rámci ktorého sa zaviedlo pridelenie prípadov jednotlivým sudcom cez počítač. Úspech projektu viedol k diskusiám o jeho rozšírení na všetky slovenské sudy. V apríli 2002 bol prijatý zákon o Súdnej rade, ktorý má posilniť nezávislosť súdnictva.

○ Zmeny ústavy boli realizované tak, že umožnili ustanovenie *ombudsmana*. Kandidátov na tento post predložili politické strany, ako aj zástupcovia mimovládnych organizácií. Za ombudsmana bol zvolený kandidát opozície. Jeho vplyv na zníženie korupcie zatiaľ nie je možné posúdiť.

○ Viac informácií sa začalo poskytovať aj o *čerpaní predvstupovej a bilaterálnej pomoci* - na internetovej stránke úradu vlády bola databáza projektov zverejnená v marci 2002. Rozsah poskytovaných informácií však nie je dostatočný.

○ V apríli 2002 vláda rozhodla o novom modeli poskytovania *informácií o dotáciách*. Model zatiaľ nebol implementovaný.

○ Počas tohto obdobia Slovensko ratifikovalo Trestnoprávny dohovor Rady Európy o korupcii a podpísalo Občianskoprávny dohovor Rady Európy o korupcii. Slovenský parlament 11. februára 1999 odsúhlasil Dohovor OECD o boji proti podplácaniu zahraničných verejných činiteľov.

Došlo k poklesu vnímania korupcie v oblasti **privatizácie, bánk, podnikania** jednak v dôsledku snahy vlády o vyššiu transparentnosť, ale aj v dôsledku privatizácie bánk, stabilizácie bankového sektora či zníženého rozsahu privatizácie.

Plnenie viacerých úloh Národného programu boja proti korupcii sa nachádza v rovine návrhov, napr.:

○ Ministerstvo spravodlivosti pripravilo *návrh zákona na ustanovenie špeciálneho úradu prokuratúry na odhaľovanie korupcie a organizovaného zločinu*. Návrh sa v súčasnosti prerokováva. V porovnaní s vládou schváleným Národným programom boja proti korupcii, podľa ktorého *"...špeciálny prokurátor a jeho kancelária by nemali podliehať ani Generálnej prokuratúre, ani Ministerstvu vnútra, ale výlučne vláde, resp. parlamentu"*, sa predmetný návrh odlišuje napríklad tým, že špeciálneho prokurátora podriaďuje existujúcej štruktúre prokuratúry.

○ V januári 2001 Centrálna koordinačná jednotka boja proti korupcii predložila *Analýzu licencií, koncesii a povolení* udelených v rámci právomocí ústredných orgánov štátnej správy, za ktorou nasledovala v marci roku 2001 príprava súboru *Základných zásad súvisiacich s vydávaním licencií, koncesii a povolení v rámci právomocí ústredných orgánov štátnej správy a ostatných orgánov štátnej správy*. Tieto zásady majú byť použité na preverenie každej vydanéj licencie. To viedlo k príprave štátnej licenčnej politiky, ktorej cieľom je zvýšenie transparentnosti a predvídateľnosti, čím sa minimalizujú administratívne bariéry podnikania a príležitosti na korupciu. V novembri 2001 bol predložený nový model udeľovania licencií, ktorý je v súčasnosti prerokovávaný. Systém nebol zatiaľ uvedený do praxe.

○ Centrálna koordinačná jednotka (CKJ) predložila *návrh Etického kódexu správania štátnych úradníkov* na verejnú diskusiu na konci roku 2000. Etický kódex bude môcť

vydávať Úrad pre štátnu službu podľa ustanovenia § 6, odsek 2 písm. s) nového zákona o štátnej službe.

○ Na základe auditu začal v novembri 2001 fungovať *otvorený systém vládneho prerokovania materiálov a zákonov*. Každý návrh musia ministerstvá dať na internet, kde sa k nemu môžu vyjadriť aj občania prostredníctvom tzv. hromadnej pripomienky. Systém vytvorený na základe auditu sa týka len fázy, v ktorej sa materiálmi a zákonmi zaoberajú ministerstvá a vláda. Zmeny po odoslaní návrhov zákonov do parlamentu či správanie VÚC a obcí neupravuje. Na základe uvedeného CKJ *pripravila návrh zákona o vstupe verejnosti do legislatívneho procesu*, ktorý posúva možnosť participácie občanov aj po tom, čo sa nimi zaoberala vláda či ministerstvá.

Nesplnené:

Pozitívne výsledky Národného programu boja proti korupcii je nutné hodnotiť spolu s výrazným nedostatkom reforiem v mnohých oblastiach. Plnenie Národného programu boja proti korupcii sa zbyrokratizovalo, sformalizovalo a nedodržiavanie stanovených termínov a stanovených úloh sa stalo bežným javom. Pracovné skupiny, ktoré mali analyzovať a navrhnúť konkrétne opatrenia v oblastiach citlivých na korupciu (napr. súdnictvo, polícia, konflikt záujmov, zdravotnícke služby a školstvo), buď ešte neboli vytvorené, alebo sa vytvárajú veľmi pomaly. Ako už bolo uvedené, Riadiaci výbor boja proti korupcii sa ostatný raz stretol v marci 2001.

Množstvo oblastí, v ktorých sú reformy nevyhnutné, **neprešlo ešte žiadnymi zmenami**: *napríklad imunita poslancov parlamentu, ustanovenia o konflikte záujmov, etické kódexy*.

Skúsenosť s *poskytovaním informácií* je zmiešaná - vláda napríklad stále nezačala so sprístupňovaním informácií o majetkových priznaniach verejných funkcionárov, alebo s pravidelnými informáciami o oblastiach citlivých na korupciu, akými sú privatizácia, zmluvy, ktoré uzatvára verejný sektor, alebo udeľovanie licencií a povolení či informácií o štátnej pomoci a riadení štátnych spoločností. Informácie o prideľovaní európskych prostriedkov sa poskytujú vo veľmi obmedzenej forme.

Minimum aktivít bolo realizovaných v oblasti eliminácie korupcie v *štátnych podnikoch a v podnikoch s účasťou štátu a obcí*.

Navyše došlo len *k malým viditeľným zmenám vo fungovaní súdnictva a orgánov pôsobiacich v oblasti boja proti korupcii*, čo prispieva k nebezpečenstvu, že verejnosť bude z protikorupčnej stratégie rozčarovaná.¹³ Znepokojujúci je aj **nárast vnímania korupcie v súdnictve, polícii**. Nepokročilo sa najmä v tom, aby represívne orgány postihovali prípady korupcie účinne.

¹³ Napríklad po škandále, ktorý vypukol na jar 2001 v súvislosti s možným zneužívaním prostriedkov PHARE, nebol podozrivý zamestnanec vypočúvaný jeden mesiac a stalo sa tak až po tlaku médií.

Zásadnejšie sa **nemení vnímanie korupcie v školstve a zdravotníctve, kde sa potrebné reformy neuskutočnili**, prípadne boli nedostatočné.

Boj proti korupcii je potrebné vnímať z dlhšieho časového horizontu, ktorý presahuje volebné obdobia. Súčasná vláda vyjadrila prijatím Národného programu boja proti korupcii svoju vôľu nachádzať riešenia problému. Bolo prijatých niekoľko opatrení s preventívnym účinkom; napriek tomu mnohé z opatrení navrhovaných v Národnom programe neboli implementované (prirodzene, je potrebné vidieť tiež časový rozmer implementácie nových systémových prvkov a viditeľnosť ich výsledkov).

- (2000 - 2002) *Audit ústredných orgánov štátnej správy*

V auguste 2000 vláda schválila *Audit ústredných orgánov štátnej správy*, ktorý analyzuje zdroje korupcie v štátnej správe a obsahuje súbor navrhnutých opatrení, ktoré má vláda v úmysle vykonať. Realizovali sa viaceré úlohy na úrovni ústredných orgánov štátnej správy, ktoré zvyšujú transparentnosť. Ako príklad uvádzame zavedenie:

- výročných správ pre všetky organizácie ústrednej štátnej správy,
- verejných odpočtov/public hearings pre všetky organizácie ústrednej štátnej správy,
- otvoreného prístupu k príprave vládnych dokumentov a legislatívy a možnosť hromadnej pripomienky,
- regulácie podprahového obstarávania a pilotných projektov spoločného obstarávania,
- pravidiel na zvýšenie transparentnosti štátom vlastnených akciových spoločností,
- transparentnejšieho financovania vedy a techniky.

Audit prispel aj k prijatiu zákona o štátnej službe v takej podobe, ktorá umožňuje napríklad zavedenie etického kódexu štátneho zamestnanca.

2. 2 Úroveň samosprávy

Pri procese decentralizácie verejnej správy sa okrem kompetencií a financií často decentralizuje aj korupcia. Preto je potrebné venovať sa riešeniu možnej korupcie aj na úrovni samosprávy. Zatiaľ nebol prijatý žiaden komplexný dokument upravujúci protikorupčnú politiku na tejto úrovni riadenia vecí verejných.

Viaceré zákony sa nepriamo dotýkajú riešenia/či neriešenia uvedeného fenoménu na úrovni samosprávy. Ako príklad uvádzame:

- nedostatočné systémové postavenie *hlavného kontrolóra* na úrovni miest a obcí v SR, čo sa výrazne nezmenilo ani po novele zákona o obecnom zriadení;
- novela ústavy SR neumožnila kontrolu financií samospráv prostredníctvom *externej kontroly cez NKÚ SR*,
- predstavitelia miest a obcí SR odmietajú návrh *zákona o konflikte záujmov*, ktorý reguluje aj úroveň samosprávy.

2.3 Ďalšie súvisiace aktivity

Riešeniu korupcie sa okrem vlády aktívne venujú aj poslanci NR SR a mimovládne organizácie. Príklady aktivít sú nasledujúce:

○ Skupina poslancov NR SR pripravila **novú legislatívu upravujúcu konflikt záujmov** verejných činiteľov. Pod názvom *Aliancia - stop konfliktu záujmov* bola vytvorená aliancia slovenských mimovládnych organizácií na podporu prijatia tejto legislatívy.¹⁴

○ V období medzi októbrom 2000 a aprílom 2001 NR SR schválila **nové pravidlá o financovaní politických strán**, ktoré zaväzujú tieto strany uverejňovať informácie o všetkých sponzoroch a daroch, pravidlá vytvorené na zvýšenie kontroly výdavkov na voľby a povinnosť strán zabezpečiť nezávislý audit svojich účtov. Prvýkrát museli politické strany uvedené správy predkladať NR SR do konca marca 2002. Návrh prišiel z dielne poslancov NR SR.

○ 1. januára 2002 vstúpila do platnosti **novela zákona o verejnom obstarávaní**, ktorú pripravil poslanec Orosz, týkajúca sa aj protikorupčných opatrení. Oproti pôvodnému návrhu vypadli napr. ustanovenia týkajúce sa konfliktu záujmov.

○ V apríli 2002 si médiá vytvorili samoregulačný orgán na otázky **etiky žurnalistov**.

○ Korupcia sa stala politicky diskutovanou témou aj prostredníctvom **aktivít rôznych mimovládnych organizácií**. Ako príklad uvádzame niektoré aktivity Transparency International Slovensko (TIS). TIS pripravila tzv. Privatizačné informačné minimum a požiadala zástupcov všetkých politických strán, aby verejne vyhlásili svoje rozhodnutie o jeho dodržiavaní. V spolupráci s STV bol pripravený cyklus 10 vzdelávacích programov pod názvom *"...a bude svetlo!"*, pravidelne vydáva mesačník *Pod lupou*. TIS pravidelne pripravuje semináre, konferencie, workshopy, napríklad na témy financovanie politických strán, lobing, etika a etické kódexy, konflikt záujmov alebo problematika verejného obstarávania. K uvedeným problematikám TIS zároveň vytvára expertné pracovné skupiny. TIS organizuje tréningy pre verejný sektor, miestne mimovládne organizácie, médiá, učiteľov. Dôležitá je aj práca s mladými ľuďmi. TIS spolupracuje napr. s Baťa Junior Achievement (BJA), pre ktorý boli v roku 2001 vypracované učebné texty. V rámci programov BJA sa realizujú na 130 stredných školách projekty, v ktorých učitelia so študentmi diskutujú o téme korupcia. Aby stredoškolské projekty nezostali iba na báze dobrovoľnosti, začala sa aj spolupráca so Štátnym pedagogickým ústavom tak, aby sa téma korupcie a transparentnosti dostala do učebných osnov stredných škôl. Zároveň sa pripravujú rôzne súťaže študentov, napríklad o najlepšiu esej na protikorupčnú tému, súťaže karikatúr a plagátov.

¹⁴ Viac na www.konfliktzaujmov.sk

3. Projekt Protikorupčné minimum

Korupcia na Slovensku dosiahla také rozmery, že je možné ju považovať za systémovú chybu, ktorá zasahuje všetky sféry fungovania spoločnosti.

Dôvody vysokej miery korupcie na Slovensku je možné rozdeliť do troch hlavných kategórií:

(i) Nedostatok

V niekoľkých odvetviach je korupcia spôsobená tým, že dopyt preyšuje ponuku. Vhodnými príkladmi sú zdravotníctvo a školstvo.

(ii) Nedostatočnosť formálnych pravidiel a ich presadzovanie (vynútitelnosť)

Nedostatočná efektívnosť trestného práva a orgánov jeho presadzovania na Slovensku spôsobuje, že korupcia je aktivitou s nízkym rizikom. Nadmerná byrokracia a zásahy verejnej správy do hospodárstva spôsobujú, že občania a právnické osoby používajú korupciu na "kúpenie si" formalít, ktoré potrebujú na bežné fungovanie. Ide napr. o rôzne typy povolení a licencií. Tento problém je zosilňovaný nedostatkom jasných pravidiel rozdeľovania takýchto formalít.

(iii) Laxné neformálne pravidlá, tolerancia korupcie

Výskum Svetovej banky, ktorý sa pokúsil o diagnostikovanie korupcie, odhaľuje vysokú toleranciu korupcie na Slovensku.

Projekt Protikorupčné minimum sa snaží vytvoriť politickú vôľu na prijatie a presadenie relevantných protikorupčných opatrení a informovať občanov o postojoch jednotlivých politických strán k týmto opatreniam. Cieľom projektu je presadenie kľúčových opatrení prostredníctvom monitorovania práce novej vlády, ale aj parlamentu v kontexte ich predvolebných sľubov. Plnenie sľubov bude zverejňované na internetovej stránke a prostredníctvom tlačových konferencií. Na záver volebného obdobia bude predložený každej politickej strane odpočet sľubov a ich plnení.

Priebeh realizácie projektu a metodológia

Gestor projektu TIS oslovil expertov - hodnotiteľov, ktorí hodnotili pozitívne a negatívne opatrenia z hľadiska vplyvu na korupciu, ako aj opatrenia, ktoré je potrebné na Slovensku prijať. Zoznam expertov je uvedený v závere tejto kapitoly.

O uvedených opatreniach sa diskutovalo na workshope 15. apríla 2002 za účasti domácich expertov - hodnotiteľov, ako aj zahraničných expertov (Jeremy Pope, *Transparency International*, János Bertók, OECD, Grazyna Kopinska, *Pol'ské združenie mimovládnych organizácií zamerané na monitorovanie predvolebných sľubov, majúcich vplyv na boj proti korupcii*)

Na základe výsledkov workshopu bol zostavený súbor prijatých 20 opatrení, majúcich pozitívny vplyv na boj proti korupcii, rovnaký počet opatrení s negatívnym vplyvom a 29 opatrení, ktoré sú návrhmi na zintenzívnenie a zefektívnenie boja proti korupcii.

Experti v druhom kole prisudzovali váhy jednotlivým opatreniam, čím sa definoval súbor kľúčových pozitívnych, negatívnych opatrení a opatrenia, ktoré bude potrebné prijať. Opatrenia boli hodnotené v škále od 1 do 10, pričom číslo desať vyjadruje maximálnu hodnotu (buď v pozitívnom alebo negatívnom zmysle). Hodnotením sme získali odborný názor na dôležitosť konkrétneho opatrenia a poradie jednotlivých opatrení. Týmto spôsobom sa vytvorilo protikorupčné minimum - súbor kľúčových opatrení, ktoré je potrebné prijať.

Výsledky tohto hodnotenia sú uvedené v 4. časti tohto materiálu. Protikorupčné minimum ponúkame politickým stranám na zapracovanie do svojich politických programov. Za týmto účelom sa uskutoční stretnutie s predstaviteľmi politických strán.

Súčasťou projektu bude monitoring hlasovania o kľúčových zákonoch, predkladaných návrhoch zákonov a analyzovanie volebných programov politických strán.

Úspešnosť projektu, výsledky monitoringu a stretnutia s predstaviteľmi politických strán budú prezentované na tlačovej konferencii v auguste.

Plnenie sľubov politických strán bude zverejňované na internetovej stránke a prostredníctvom tlačových konferencií.

Na záver volebného obdobia bude predložený každej politickej strane odpočet sľubov a ich plnení. Všetky informácie o priebehu tohto projektu a jeho výsledkoch budú dostupné na webovej stránke www.transparency.sk.

Zoznam hodnotiteľov

Do projektu Protikorupčné minimum sa zapojilo celkovo 36 expertov:

MENO	FUNKCIA	ORGANIZÁCIA
JUDr. Milan Banas	Právny manažér	KPMG Slovensko
Miroslav Beblavý, M. Litt.	Výkonný riaditeľ	SIG
PhDr. Anna Butašová, CSc.	Vedúca katedry románskych filológií	Pedagogická fakulta UK
Mgr. Ondrej Dostál	Riaditeľ	Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika
PhDr. Daniela Ďurajková		Metodické centrum mesta Bratislava
Ing. Alica Ďurianová	Redaktorka	Hospodárske noviny
Dipl. Ing. Jozef Hübel	Redaktor/Moderátor	Slovenský rozhlas
Balázs Jarábik	Senior Grants Officer	Freedom House Slovakia
Ing. Eugen Jurzyca	Riaditeľ	INEKO
Ing Anton Klíma	Riaditeľ sekcie transformácie a správy majetku	Najvyšší kontrolný úrad SR
JUDr. Mária Kolaříková, CSc.	Komerčná právnička	B.K.F. komerčná právnická kancelária
Zdenko Kováč	Riaditeľ divízie ekonomických činností	Všeobecná sociálna poisťovňa TATRY, a.s.
Peter Kunder	Redaktor	Denník Pravda
Ing. Miroslav Lisoň	Katedra kriminálnej polície	Akadémia Policajného zboru
Mgr. Jozef Majchrák	Analytik	Inštitút pre verejné otázky
Grigorij Mesežnikov	Riaditeľ	Inštitút pre verejné otázky
Doc. PhDr. Erich Mistrík	Katedra etickej a občianskej výchovy	Pedagogická fakulta UK
Mgr. Zuzana Mistríková	Sekretár	Mediálny inštitút
PhDr. Izabela Nagyová	Riaditeľka	Centrum nezávislej žurnalistiky
Mgr. Pavel Nechala	Právnik	CPHR - Transparency International Slovensko
Ing. Peter Ondrejka	Riaditeľ odboru hospodárskej politiky	Ministerstvo hospodárstva SR
Mgr. Vladimír Pirošík	Právnik	Aliancia - Stop konfliktu záujmov
Pplk. JUDr. Vojtech Podhorský	Riaditeľ odboru boja proti korupcii	Prezídium PZ
Anton Popovič	Dirigent	
Mgr. Šarlota Pufflerová	Správkyňa nadácie/Koordinátorka projektov	Nadácia Občan a demokracia
Ing. Oľga Reptová	Analytik	M.E.S.A. 10
JUDr. Eduard Sabopál, PhD.		Akadémia Policajného zboru
Mgr. Marietta Senčáková	Právna asistentka vedúceho úradu	Ministerstvo spravodlivosti SR
Ing. Emília Sičáková	Prezidentka	CPHR - Transparency International Slovensko
Mgr. Anna Sýkorová	Generálna riaditeľka	Baťa Junior Achievement Slovensko
Anna Vargová	Redaktorka/Moderátorka	Rádio Twist, a.s.
Ing. Mário Virčík	Vedúci Centrálnaj koordináčnej jednotky boja proti korupcii	Úrad vlády SR
Ján Vittek	Bývalý pracovník	Úrad finančnej polície
JUDr. Ing. Jiří Vlach, CSc.	Expert pre verejné obstarávanie	CPHR - Transparency International Slovensko
Doc. Ing. Daniela Zemanovičová, CSc.	Programová riaditeľka	CPHR - Transparency International Slovensko
JUDr. Dr. Lucia Žitňanská	Katedra obchodného, finančného a hospodárskeho práva	Právnická fakulta UK

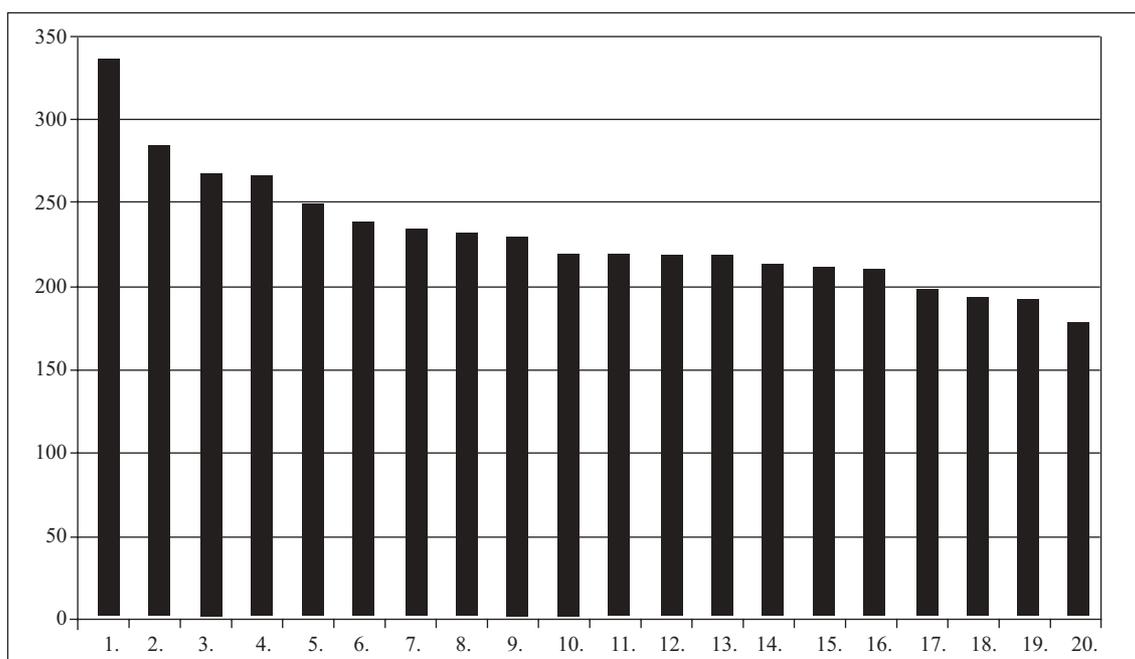
4. Odporúčania protikorupčných opatrení pre novú vládu

Na základe hodnotenia panelu expertov bolo zostavené poradie opatrení s pozitívnym a negatívnym efektom na boj proti korupcii ako aj zoznam opatrení, ktoré sa odporúčajú novej vláde a parlamentu prijať.

Súčasný stav - pozitívne opatrenia:

V grafe číslo 1 sú zoradené pozitívne protikorupčné opatrenia podľa ich dôležitosti.

Graf č. 1:



1. Prijatie zákona o slobodnom prístupe k informáciám
2. Začatie postupnej elektronizácie úradov a poskytovania informácií na internete
3. Vzdelávacie projekty realizované mimovládnyimi organizáciami
4. Novelizácia Ústavy (v časti NKÚ SR, Súdna rada, samospráva)
5. Realizácia auditu ústredných orgánov štátnej správy
6. Novelizácia Trestného poriadku a Trestného zákona
7. Realizácia privatizácie (zmenšovanie vplyvu štátu a čiastočné zavádzanie prvkov transparentnosti)
8. Zverejnenie databázy čerpania prostriedkov predvstupovej pomoci na internetovej stránke

9. Zmeny v oblasti verejného obstarávania
10. Realizácia niektorých zmien v súdnictve
11. Zavedenie rozhodcovského konania
12. Zriadenie inštitútu ombudsmana
13. Zrušenie štátnych fondov
14. Prijatie Národného programu boja proti korupcii ako východiska protikorupčnej politiky
15. Prijatie zákona o štátnej službe
16. Vypracovanie štátnej licenčnej politiky
17. Prijatie a implementácia zákona o ochrane utajovaných skutočností
18. Vytvorenie legislatívneho inštitucionálneho rámca pre reformu verejnej správy
19. Prijatie zákona o verejnej službe
20. Zmeny vo financovaní politických strán

Nasledujúcich **10 opatrení** získalo najväčšiu podporu expertov za svoj pozitívny príspevok v boji proti korupcii:

Prijatie zákona o slobodnom prístupe k informáciám

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám sa po roku a pol svojej účinnosti ukazuje ako jeden z najefektívnejších protikorupčných nástrojov prijatých v poslednom období. Vznikol na základe aktivít a tlaku mimovládnych organizácií, ktoré pripravili aj návrh jeho znenia. Vychádza z princípu čo nie je tajné, je verejné. Zákon kladie dôraz na čo najširší rozsah subjektov, ktoré spadajú pod jeho pôsobnosť, a na čo najväčší objem informácií, ktoré takéto subjekty musia jeho režimom sprístupňovať. Informácie sa poskytujú v relatívne krátkych lehotách a odmietnuť možno iba údaje týkajúce sa utajovaných skutočností, obchodného, daňového, bankového tajomstva, osobných údajov a pod. Na základe informačného zákona sa v poslednom období diskutovalo o viacerých dôležitých otázkach spájaných s korupciou, ktoré sa týkajú najmä neefektívneho narábania s verejným majetkom (dotácie, licencie, platy a pod.). Zákon má pozitívny vplyv aj na elektronizáciu úradov, pretože tlakom na tzv. aktívne zverejňovanie niektorých informácií spôsobil (najmä na úrovni samosprávy) doslova "boom internetizácie". Mimovládne organizácie monitorujú implementáciu zákona (napr. na www.infozakon.sk sú dostupné relevantné informácie).

Začatie postupnej elektronizácie úradov a poskytovania informácií na internete

Využívanie modernej techniky a internetu štátnymi orgánmi nie je prospešné iba pre občana, ale znamená z dlhodobého hľadiska aj úsporu nákladov, odbremenenie úradníkov a sprehládnenie niektorých operácií. Prvým veľkým projektom štátnej správy v oblasti internetu sa stalo spustenie obchodného registra na internete (www.orsr.sk). Oficiálne bol spustený 1. januára 2001 a hoci výpis z internetového registra nie je právne relevantný, prináša rýchlu informáciu o konkrétnej obchodnej spoločnosti a pomocou vyhľadávania umožňuje zistiť vzájomné majetkové previazanie. Na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám sa podstatne rozšíril počet stránok štátnych orgánov a orgánov samosprávy. Novými projektmi v oblasti aktívneho sprístupňovania informácií sú stránky www.vs.sk, www.zrsr.sk, www.mesto.sk a iné. Tieto stránky však majú ešte viacero nedostatkov od neaktuálnosti až po technické problémy. Občania zatiaľ nemôžu cez internet vykonávať nijaké administratívne či formálno-právne úkony, prvým krokom v tejto oblasti bolo schválenie zákona o elektronickom podpise. Treba však dodať, že na mnohých úradoch je stále nedostatok kvalitného technického vybavenia.

Vzdelávacie projekty realizované mimovládnymi organizáciami

Transparency International Slovensko (TIS) ako prvá organizácia v SR organizuje tréningy pre verejnú správu, štátnu správu a samosprávu, pre miestne mimovládne organizácie, médiá, učiteľov v oblasti protikorupčných nástrojov. Cieľom je poskytovať isté penzum informácií o šestnástich protikorupčných nástrojoch tak, aby sa ľudia naučili, ako budovať systém, v ktorom je minimálny priestor pre korupciu. Lektormi sú viac ako 20 experti z rôznych oblastí, boli spracované učebné texty. V oblasti vzdelávania sa TIS spolupracuje napríklad s Baťa Junior Achievement, pre ktorý boli v roku 2001 vypracované učebné texty. Teraz v rámci ich programov bežia na 130 stredných školách

projekty, v ktorých učitelia so študentmi diskutujú o téme korupcia. Aby stredoškolské projekty nezostali iba na báze dobrovoľnosti, TIS spolupracuje so Štátnym pedagogickým ústavom tak, aby sa téma korupcie a transparentnosti dostala do učebných osnov stredných škôl. V súčasnosti prebiehajú prvé tréningy učiteľov, boli vypracované učebné texty a piloty sú realizované na 17 stredných školách.

Novelizácia Ústavy SR (v časti NKÚ SR, Súdna rada, samospráva)

Rozsiahla novela Ústavy SR, ktorá bola parlamentom schválená 23. februára 2001, priniesla viacero progresívnych opatrení, ktoré môžu mať vplyv na obmedzenie korupcie v Slovenskej republike. Medzi takéto opatrenia patrí posilnenie právomoci Najvyššieho kontrolného úradu SR (NKÚ). NKÚ môže okrem vlády, ministerstiev a orgánov štátnej správy kontrolovať FNM, obce, vyššie územné celky, štátne účelové fondy, verejno-právne inštitúcie a tiež právnické osoby, ktoré si zriadili obce a vyššie územné celky, právnické osoby s majetkovou účasťou štátu a fyzické a právnické osoby, ktoré hospodária alebo nakladajú so štátnym majetkom. NKÚ kontroluje aj nakladanie s majetkom poskytnutým na rozvojové programy zo zahraničia (napr. EÚ). Novela tiež umožnila vznik Súdnej rady, ktorá bude môcť predkladať prezidentovi návrhy na vymenovanie sudcov, rozhodovať o pridelení a preložení sudcov a rovnako i rozhodovať o prípadnom konflikte záujmov sudcu. Prijatá novela Ústavy vytvorila ústavné podmienky na fungovanie dvojstupňovej samosprávy. Presunom kompetencií na samosprávu by sa mala zvýšiť osobná zodpovednosť verejného činiteľa za konkrétne kroky.

Realizácia auditu ústredných orgánov štátnej správy

Audit súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy (ÚOŠS) a organizácií v ich pôsobnosti bol vypracovaný s cieľom vytvoriť modernú administratívu. Odporúčania auditu sa týkali okolo 170 subjektov s približne 40.000 zamestnancami. Okrem ekonomických opatrení, ktoré majú vplyv na výkon štátnej správy, priniesol audit i niektoré konkrétne riešenia transparentnosti činnosti ÚOŠS a organizácií v ich pôsobnosti. Jedným z navrhovaných a realizovaných opatrení bolo zavedenie povinnosti ministerstvám a orgánom ústrednej štátnej správy zverejňovať výročné správy všetkých podriadených rozpočtových a príspevkových organizácií. Kvalita správ sa líšila od stručného obsahu až k podrobne prepracovaným výročným správam. Vo väzbe na výročné správy sa organizovali verejné híringy. Medzi ministerstvami a podriadenými štátnymi organizáciami sa povinne uzatvárajú verejne prístupné kontrakty o ich činnosti. Audit priniesol výrazné zmeny v konečnej verzii zákonov o štátnej a verejnej službe najmä zavedením etického kódexu, miest osobitnej finančnej alebo rozhodovacej právomoci a otvorením konkurzov na riadiace miesta v štátnej službe (pozri bod 6), ako aj zavedením povinnosti konkurzov na riadiace miesta vo verejnej službe. Na základe auditu sa prijali záväzné stanovky štátom vlastnených akciových spoločností zvyšujúce ich transparentnosť, pričom k 30. 6. 2002 musia byť implementované do praxe. Proces pripomienkovania zákonov a iných vládnych dokumentov sa otvoril aj pre verejnosť a presunul na internet.

Novelizácia Trestného poriadku a Trestného zákona

Trestný poriadok a Trestný zákon vytvárajú základný predpoklad na represívnu zložku boja proti korupcii. Pohľad na využitie trestného práva sa menil. Počas minulej vlády

(1995 - 1998) bol zrušený trestný čin podplácania, čo malo prispieť k zvýšeniu odhaľovania korupcie. Takýto efekt sa nedostavil, preto zákonom č. 10/1999 Z. z. bol novelizovaný Trestný zákon a opätovne zavedená trestnosť podplácania. Zákon č. 183/1999 Z. z. (s platnosťou od 1. septembra 1999) zaviedol aj ostatné skutkové podstaty týkajúce sa poskytovania a prijímania úplatkov a vytvoril predpoklady na zavedenie inštitútu agenta. Zavedenie tohto inštitútu umožnila novela Trestného poriadku č. 272/1999 Z. z.. Agentom sa môže stať i osoba ustanovená Ministerstvom vnútra SR, a nie ako dovtedy výlučne príslušník Policajného zboru. Poslednou zmenou v oblasti trestných činov korupcie bolo zvýšenie trestných sadzieb za tieto trestné činy tak, že za trestný čin prijímania úplatku alebo inej nenáležitej výhody možno udeliť pri základnej skutkovej podstate až 3 roky odňatia slobody a pri trestnom čine podplácania až 2 roky.

Realizácia privatizácie

Hodnotenie privatizácie na Slovensku v kontexte korupcie má dve dimenzie. Jednou z nich je spôsob jej realizácie, kde aj napriek pretrvávajúcim problémom súvisiacich so stále nedostatočnou transparentnosťou - poskytovaním informácií o celkovom procese privatizácie - došlo oproti rokom 1994 -1998 k pozitívnemu posunu. Väčšina privatizačných projektov bola realizovaná prostredníctvom otvorených tendrov v spolupráci s privatizačnými poradcami, v prípade ktorých mnohokrát išlo o renomované zahraničné firmy, vybrané v medzinárodných tendroch. Druhou dimenziou je samotná privatizácia, ktorá vedie k zúženiu priestoru pre korupciu. Došlo k privatizácii viacerých finančných inštitúcií (SLSP, VÚB, IRB). Skutočnosť, že najväčšie slovenské banky prešli do vlastníctva súkromných firiem, znížila riziko tlakov rôznych politických a záujmových skupín na ich fungovanie. Zároveň bola realizovaná aj privatizácia niektorých prirodzených monopolov (SPP, Transpetrol), ktorá má za následok odpolitizovanie riadenia týchto podnikov, a tým aj zúženie možností pre korupčné správanie.

Zverejnenie databázy čerpania prostriedkov predvstupovej pomoci na internetovej stránke: www.vlada.gov.sk/cerpanie

Dňa 8. 3. 2002 bol oficiálne spustený informačný systém pre verejnosť s údajmi o čerpaní zdrojov EÚ. Za účelom zvýšenia transparentnosti fungovania a používania prostriedkov programu predvstupovej pomoci Európskej únie, ktorá sa na Slovensku realizuje prostredníctvom programov PHARE, ISPA, SAPARD, cezhraničnej spolupráce a komunitárnych programov, je širokej verejnosti predložená databáza projektov zahraničnej pomoci na internetovej stránke. Súčasťou monitorovacieho systému je aj Informačný systém na riadenie projektov a monitorovanie implementácie, do ktorého je možné vstúpiť na elektronickej adrese "Informačný systém pre riadenie projektov a monitorovanie implementácie".

Údaje o čerpaniach predvstupovej pomoci za jednotlivé roky sa nachádzajú v časti "Finančné memorandá". Údaje však stále neumožňujú dostatočnú verejnú kontrolu. Časť "Bilaterálne dohody" poskytuje kompletný prehľad o bilaterálnych dohodách, vrátane ich úplného znenia. Neposkytuje však informácie v takom členení a rozsahu, ktorý by umožňoval kontrolu ich prípadného zneužitia a možnej korupcie.

Zmeny v oblasti verejného obstarávania

Novela zákona o verejnom obstarávaní z novembra roku 2001 priniesla viacero pozitívnych zmien. Medzi najvýraznejšie patrí rozšírenie osobnej pôsobnosti tohto zákona aj na štátne monopoly, resp. monopoly s účasťou štátu. Ďalej zákon upravuje tzv. podprahové obstarávanie, keďže doteraz viac ako 80 % verejných obstarávaní bolo realizovaných mimo pravidiel, ktoré upravuje zákon o verejnom obstarávaní. To umožňovalo korupciu pri nakladaní s verejnými prostriedkami. V neposlednom rade sa zvyšuje transparentnosť, keď sa uchádzačom umožňuje zúčastniť sa na otváraní obálok a na zverejnení základných informácií o ponukách. Zároveň sa upravuje zaslanie zápisnice z otvárania obálok uchádzačom. Novela nadobudla účinnosť 1. januára 2002.

V pilotných projektoch pre Spoločné obstarávanie viacerých obstarávateľov sa po prvýkrát uzatvárali dohody o transparentnosti ako povinná súčasť súťažných podkladov.

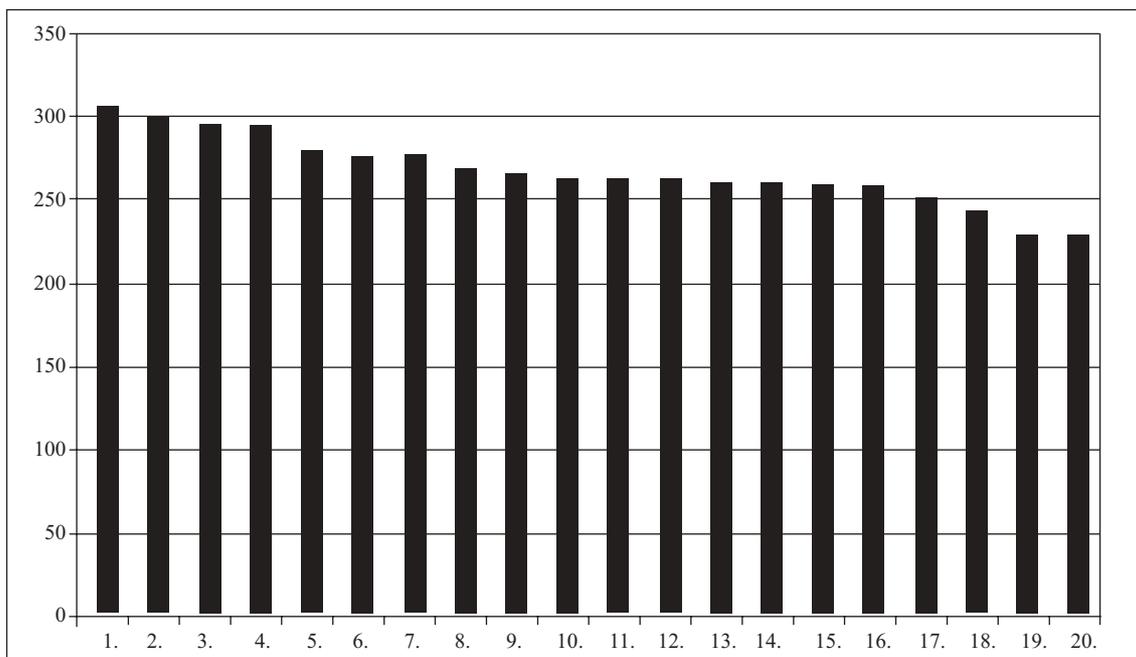
Realizácia niektorých zmien v súdnictve

Napriek pretrvávajúcemu vysokému percentu nedôvery občanov voči nezávislosti, nestrannosti a nekorupčnosti súdov, v poslednom období bolo uskutočnených niekoľko koncepčných inštitucionálnych zmien, smerujúcich k posilneniu oddelenia súdnej moci od moci zákonodarnej a výkonnej. Realizovalo sa i viacero konkrétnych projektov, ktoré odštartovali masívnu verejnú diskusiu o korupcii v súdnictve. Medzi najdôležitejšie zmeny možno považovať prijatie novely Ústavy SR, ktorá ustanovila tzv. Súdnu radu SR. Následne bol prijatý zákon o súdnej rade. Súdna rada je samosprávny orgán so širokými kompetenciami vo vzťahu k navrhovaniu sudcov, voľbe a odvolávaní disciplinárnych senátov, vyjadrovaní sa k rozpočtu súdov a pod. Novela Ústavy SR zároveň odstránila inštitút tzv. "štvorročných sudcov" a kompetenciu ustanovovať do funkcie sudcov odňala parlamentu a presunula ju na prezidenta SR, ktorý sudcov vymenúva doživotne po konzultácii so Súdnu radou SR. Inými koncepčnými príspevkami do inštitucionálneho dobudovania súdnictva bolo schválenie tzv. sudcovského kódexu (zákon o súdoch a sudcoch), zákona o Súdnej rade SR, či záväzku ministerstva spravodlivosti posilniť technické vybavenie súdov. Z projektov, ktoré otvorili diskusiu o problematike korupcie na súdoch, treba spomenúť napr. prieskum, ktorý zrealizovala na svojom súde predsedníčka okresného súdu v Banskej Bystrici Jana Dubovcová a tiež úspešný švajčiarsky projekt Súdny manažment zrealizovaný na tom istom súde, ktorého výsledkom bolo zavedenie počítačovej techniky do systému prijímania, pridelovania a celkovej správy súdnych podaní a tiež skrátenie a zvýšenie transparentnosti jednotlivých štádií súdneho konania.

Súčasný stav - negatívne opatrenia:

V grafe číslo 2 sú zoradené opatrenia od najviac negatívne hodnotených po menej negatívne.

Graf č. 2



1. Narastanie administratívneho aparátu v štátnej správe a problém "neviditeľnej byrokracie", pretrvávajúce politické nominácie v štátnej správe a samospráve
2. Nefunkčný ústavný zákon o konflikte záujmov z roku 1995
3. Nefunkčnosť a korupcia v súdnictve
4. Nesystémovosť a netransparentnosť prideľovania licencií a dotácií
5. Nedostatočná kontrola hospodárenia štátnych akciových spoločností
6. Korupcia v polícii
7. Nedostatočná kontrola v rámci samosprávy (právomoci a postavenie hlavného kontrolóra a obmedzená právomoc NKÚ SR)
8. Korupcia v zdravotníctve súvisiaca s nerealizáciou reformy zdravotníctva
9. Voľnosť v rozhodovaní a netransparentnosť pri poskytovaní štátnej pomoci, podpore investícií
10. Netransparentné nakladanie s predvstupovou pomocou EÚ
11. Nefunkčnosť katastra nehnuteľností v niektorých okresoch
12. Málo transparentné financovanie politických strán
13. Nízka transparentnosť pri riešení zlých úverov (presun na Slovenskú konsolidačnú, a.s.)
14. Problémy v oblasti verejného obstarávania a privatizácie
15. Nedostatočné plnenie úloh stanovených v Národnom programe boja proti korupcii
16. Stále neukončené rekodifikačné práce Trestného poriadku a Trestného zákona
17. Netransparentnosť prijímacieho konania na niektorých vysokých a stredných školách
18. Nevyhovujúce ustanovenia správneho poriadku
19. Neexistencia etických kódexov a etickej infraštruktúry pre zamestnancov vo verejnom sektore
20. Nedostatočná úprava zodpovednosti štátu za škodu

Nasledujúcich **10 opatrení** hodnotili experti ako najviac negatívne z hľadiska boja proti korupcií:

**Narastanie administratívneho aparátu a "neviditeľnej byrokracie",
pretrvávajúce politické nominácie v štátnej správe a samospráve**

Narastanie administratívy predstavuje potenciálne riziko korupcie. V poslednom období vzniklo v SR niekoľko nových ústredných orgánov štátnej správy a regulačných úradov, ale ich vznik nie je sprevádzaný dostatočnými úspornými opatreniami v rámci existujúcich ministerstiev a ostatných ÚOŠS. Navyše, identický proces možno v posledných rokoch sledovať aj na úrovni miestnej štátnej správy. Návrhy a odporúčania, formulované na riešenie tohto stavu v dokumentoch Audit, Stratégia reformy verejnej správy a Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, zostali do veľkej miery nevyužitú. Politické strany súčasnej vládnej koalície pred voľbami v roku 1998 kritizovali predchádzajúcu vládu, že za jej pôsobenia si politické strany "rozdelili štát" až po najnižších úradníkov v okresoch často bez ohľadu na odbornosť. Podobný model obsadzovania miest v štátnej správe však zvolili aj súčasné vládne strany. Politicky boli obsadzované aj funkcie v predstavenstvách, dozorných radách a manažérske miesta v podnikoch s účasťou štátu. Práve politické obsadzovanie pozícií v štátnych firmách a podnikoch s majetkovou účasťou štátu bolo v tomto volebnom období jednou z príčin viacerých nejasností a podozrení zo zneužívania zverených právomocí a korupcie. Princíp politických nominácií nefungoval len pri obsadzovaní pozícií v štátnej správe a štátnych firmách, ale prenášal sa aj na samosprávu. Dôkazom toho sú napríklad dohody politických strán v niektorých regiónoch uzavreté pred voľbami do krajských samospráv, na základe ktorých boli rozdeľované úradnícke miesta v orgánoch VÚC. Ďalším príkladom je snaha politicky ovplyvniť výber predsedu a podpredsedu Úradu pre štátnu službu.

Nefunkčný ústavný zákon o konflikte záujmov z roku 1995

Najdôležitejším právnym predpisom upravujúcim konflikt záujmov je ústavný zákon č. 119/1995 Z. z. o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov (tzv. zákon o konflikte záujmov). Napriek takmer sedemročnej účinnosti tohto ústavného zákona sa do dnešného dňa ani raz nezačalo konanie o rozpore jednotlivých záujmov. Medzi hlavné nedostatky súčasne platného ústavného zákona možno zaradiť to, že pod jeho pôsobnosť nespadá dostatočne široký okruh štátnych funkcionárov. Nevzťahuje sa napr. na prednostov okresných a krajských úradov, poslancov a starostov obcí, poslancov a predsedov vyšších územných celkov, riaditeľov štátnych podnikov a podobne. Ďalej sem patrí neexistencia povinnosti zverejňovať majetkové priznania. Občania sa o majetkových pomeroch politika dozvedia iba vtedy, ak takéto informácie funkcionár dobrovoľne sprístupní. A predovšetkým, nedostatkom je konanie vo veciach rozporu osobného záujmu s verejným záujmom, ktoré je mimoriadne zložité a príliš zdĺhavé.

Nefunkčnosť a korupcia v súdnictve

Napriek istým zmenám v súdnictve (novela Ústavy SR, etický kódex, zákon o Súdnej rade SR, projekt "Súdny manažment", anketa o korupcii na súdoch atď.), viaceré zásadné deformácie sa neupravili, prípadne sa ešte zhoršujú. V prvom rade ide o problematiku

tzv. súdnych priet'ahov. Jednotlivé súdne konania (civilné aj trestné) trvajú podľa štatistik ministerstva spravodlivosti stále dlhšie, čo na jednej strane objektívne súvisí s enormným nárastom agendy v posledných rokoch, na strane druhej však vyvolá mohutný tlak na stimulovanie korupcie. Sťažnosti na priet'ahy tvoria aj dominantnú časť podaní proti Slovenskej republike na Európsky súd pre ľudské práva v Štrasburgu. V minulom roku prijatá novela občianskeho súdneho poriadku a aj pripravovaná (a meškajúca) novela trestného poriadku zatiaľ nepriniesli žiaduci efekt. Inou premárnenou šancou, ktorá mohla mať pozitívny efekt na rýchlejšie a kvalitnejšie súdne rozhodnutia, bolo upustenie od tzv. racionalizácie súdnych obvodov, teda zrušenia viacerých malých okresných súdov a vytvorenie štyroch kompetenčne a technicky dostatočne vybavených krajských súdov. Takéto opatrenie mohlo mať za následok menej odvolávaní sa proti prvostupňovým rozsudkom, a teda i menšiu zaťaženosť súdov. Za systémovú chybu možno považovať aj fakt, že štátny rozpočet na tento rok nepamätal na samostatnú rozpočtovú kapitolu pre novozriadenú Súdnu radu SR, ktorá bude musieť až do konca roka finančne závisieť od príspevkov zo strany výkonnej moci (ministerstva spravodlivosti), čo bezpochyby nie je krok k posilneniu nezávislosti súdnej moci. Neriešila sa ani korupcia v samotnom sudcovskom stave.

Nesystémovosť a netransparentnosť pridelovania licencií a dotácií

Legislatívna úprava v oblasti licencií je nekoordinovaná a nejednotná. V podobných licenčných obmedzeniach sa uplatňujú rôzne postupy udeľovania. Nesystémovosť sa prejavuje aj v právnej úprave jednotlivých licencií, ktoré sú často upravované príliš mnohými právnymi normami. Mnohé licencie sú v súčasnosti nenárokovateľné a predvídateľnosť výsledku licenčného konania je nedostatočná. Súčasný stav predstavuje výrazný potenciál pre korupciu, čo potvrdzujú aj viaceré prieskumy. Pri pridelovaní licencií, dotácií sa začalo verejne diskutovať o konflikte záujmov tých, ktorí v týchto procesoch rozhodujú. Problémový je aj prístup k informáciám, spojený jednak s procesom pridelovania dotácií alebo licencií, ako aj to, kto sa stal recipientom licencií a dotácií a za akých podmienok. Náklady na poskytovanie dotácií a subvencií nesú všetci daňoví poplatníci, pričom výška dotácií dosahuje vysoké čiastky. Preto je možnosť verejnej kontroly opodstatnená. Transparentnosť je nevyhnutná z pohľadu štátneho aj súkromného sektora na identifikovanie tých, ktorí z dotácií profitujú, výhod a nákladov týchto programov.

Nedostatočná kontrola hospodárenia štátnych akciových spoločností

Hospodárenie štátnych akciových spoločností je neefektívne: príkladom sú problémy v oblasti nakladania s majetkom - viaceré kauzy, ako napr. kauza byty v SPP a ŽSR, zmeniek v SPP, energetických závodoch a ŽSR - ako aj nízka transparentnosť hospodárenia týchto subjektov. Jednou z príčin je nedostatočná kontrola štátnych akciových spoločností, keď sa predstavitelia ich správnych alebo kontrolných orgánov dostávajú do rozporu osobného a verejného záujmu. Často dochádza k prevodom majetku na blízkych príbuzných. Jednou z najviac medializovaných káuz bolo hospodárenie akciovej spoločnosti SNAZIR a následne i jej nástupcu spoločnosti SARIO.

Korupcia v polícii

Viacere prieskumy potvrdzujú, že korupcia v polícii je rozšírená a dokonca narastá, občania nedôverujú policajtom, a nie sú preto ochotní oznámiť trestné činy korupcie. Nasvedčujú o tom aj viacere medializované kauzy. Ukázalo sa, že vo vnútri polície neexistujú dostatočné mechanizmy na ochranu tých, ktorí takého korupčné správanie oznámia. Preto je potrebné zásadne sa vyrovnat' s týmto fenoménom v radoch polície.

Nedostatočná kontrola v rámci samosprávy (právomoci a postavenie hlavného kontrolóra a obmedzená právomoc NKÚ SR)

Hospodárenie miest a obcí s ich vlastnými príjmami je oprávnený kontrolovať hlavný kontrolór obce. Vznik a kreovanie funkcie hlavného kontrolóra nemá v zmysle zákona o obecnom zriadení obligatórnu povahu a je teda na vôli obecného zastupiteľstva, či funkciu hlavného kontrolóra zriadi alebo nie. Právne nie je doriešený spôsob výberu kandidáta na funkciu hlavného kontrolóra obce, subjekt, ktorý kandidáta navrhuje, spôsob jeho voľby, kvalifikačné a ani iné nevyhnutné predpoklady. Jeho súčasné postavenie je také, že je volený obecným zastupiteľstvom a je v pracovnoprávnom vzťahu k obci. Značnú pozornosť si zasluhujú hlavne vzdelanie a prax kandidáta na túto funkciu. Jeho plat závisí od politicky zostaveného obecného zastupiteľstva. Vznik tejto funkcie, postavenie a náplň práce hlavného kontrolóra obce upravuje citovaný zákon o obecnom zriadení bez bližšej špecifikácie postavenia kontroly a tiež postupov výkonu a nakladania s výstupmi kontroly, čo umožňuje vytvárať rôzne prístupy k postaveniu a hodnoteniu práce kontroly v podmienkach samosprávy. Z uvedeného vyplýva, že systém kontroly v územnej samospráve nemá potrebný organizačno-právny ani metodický predpis. Prijatím nariadenia obce buď uplatňujú zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe a následne podľa neho postupujú, alebo prijmú VZN o kontrole a upravujú komplexne kontrolný proces v obci. Uvedený stav spôsobuje nejednotnosť úpravy a sťažuje interpretáciu výsledkov kontroly. Základné oprávnenia a postupy by bolo vhodné upraviť v zákone. Najvyšší kontrolný úrad môže kontrolovať nakladanie s prostriedkami samosprávy, ktoré dostane zo štátneho rozpočtu. Súčasný znenie Ústavy nedovoľuje kontrolu všetkých prostriedkov samosprávy, čo možno považovať za nedostatok v kontrole samosprávy.

Korupcia v zdravotníctve súvisiaca s nerealizáciou reformy zdravotníctva

Zdravotníctvo patrí k oblastiam, v ktorých je korupcia vnímaná ako najrozšírenejšia. Základným predpokladom zníženia korupcie v zdravotníctve je realizácia systémovej reformy. V tomto volebnom období reforma zdravotníctva výraznejšie nepokročila. Neboli vypracované zásadné legislatívne návrhy a nedošlo ani k zmene prístupu v poskytovaní zdravotníckych služieb. Z tohto dôvodu pretrvávajú v zdravotníctve stav, v ktorom absentujú základné trhové princípy a existuje vysoká miera regulácií, ktoré stimulujú korupciu. Vo vzťahu lekár - pacient to vedie k značnému úplatkárstvu, kde si pacient úplatkom vynucuje pozornosť a nadštandardný prístup lekára. Absencia reformy však vedie nielen k deformáciám vo vzťahu lekárov a pacientov, ale aj k netransparentnosti a korupcii medzi jednotlivými aktérmi zdravotníckeho trhu (zdravotné poisťovne, lekárne, farmaceutické spoločnosti a výrobcovia zdravotníckej techniky). Napr. lieková politika prakticky každoročne znamená tender na približne 15 mld. Sk. Pritom uvedený proces

je nedostatočne transparentný, nedostatočne sú zverejňované informácie o procese rozhodovania pri štátnej liekovej politike a nedostatočne je riešený aj možný konflikt záujmov, či už rozhodovacej komisie, ako aj lekárov, ktorí predpisujú lieky príslušnej farmaceutickej firmy, ktorá im ponúka rôzne "benefity", ako sú napr. atraktívne zahraničné cesty. Vytvára priestor pre tzv. veľkú korupciu v zdravotníctve.

Voľnosť v rozhodovaní a netransparentnosť pri poskytovaní štátnej pomoci podpore investícií

Slovenská republika prijala v posledných rokoch niekoľko zásadných opatrení, ktorých cieľom je stimulovať prílev zahraničných investícií. Inštitucionálne kroky, na základe ktorých sa tak má stať, však nemožno považovať za dostatočne transparentné. V prvom rade ide o fungovanie Úradu pre štátnu pomoc SR, zriadeného zákonom o štátnej pomoci, ktorý má právomoc rozhodovať veľmi nejasným mechanizmom o poskytnutí významných foriem štátnej pomoci, ako sú napr. dotácie, príspevky, úhrady časti úveru podnikateľovi, prevzatia štátnej alebo bankovej záruky, poskytnutie úľavy na dani a tiež úľavy alebo úplného odpustenia penále, pokuty či úroku. Iným problémom je napr. zákon o niektorých opatreniach, týkajúcich sa prípravy významných investícií, ktorý upravuje zjednodušenie usporiadania vlastníckych vzťahov, zrýchlený prevod vlastníctva štátnych pozemkov, a teda nepriamo, ale poskytuje výhody pre stavby so statusom tzv. "významných investícií". Robí sa tak na základe veľmi vágnych ustanovení zákona, podľa ktorých o tom, či ide o významnú investíciu, rozhoduje vláda, ak ide o investíciu vyššiu ako 1 mld Sk, plánovaný objem výroby alebo zamestnanosti je "národohospodársky významný" a zároveň je jej uskutočnenie podľa názoru kabinetu "vo verejnom záujme". Ďalším príkladom je poskytnutie návratnej finančnej výpomoci, teda štátneho úveru, mestu Košice.

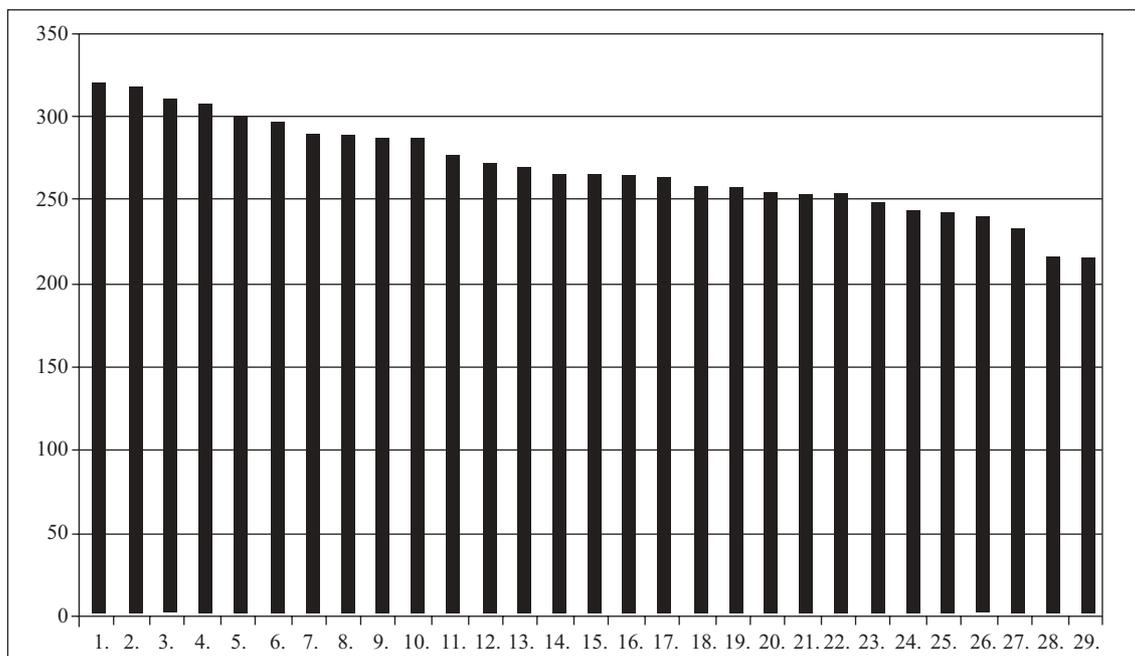
Netransparentné nakladanie s predvstupovou pomocou EÚ

Pri nakladaní s predvstupovou pomocou EÚ sa vyskytlo viacero nedostatkov súvisiacich s transparentnosťou. Do mnohých programov financovaných EÚ boli vo viacerých fázach zainteresované súkromné firmy, ktorých výber nebol dostatočne transparentný, a na verejnosť sa o týchto výberových konaniach dostávalo len veľmi málo informácií. Na možné zneužívanie predvstupovej pomoci dlhodobo upozorňovali médiá aj mimovládne organizácie. V roku 2001 sa objavili podozrenia, že riaditeľ odboru zahraničnej pomoci na Úrade vlády SR sa podieľal na manipulovaní tendrov na realizáciu projektov platených z prostriedkov EÚ. V reakcii na túto kauzu rozhodol rozpočtový výbor Európskeho parlamentu o dočasnom pozastavení časti predvstupovej pomoci pre Slovensko z programov PHARE a ISPA. Kontrola NKÚ SR zistila mnohé závažné nedostatky v tejto oblasti. Napr. NKÚ SR potvrdil, že neexistoval predpis, ktorý by upravoval, ako sa má postupovať pri využívaní prostriedkov z EÚ a ďalej konštatoval, že o možnostiach a podmienkach získania peňazí z predvstupových fondov neboli občania dostatočne informovaní a celý proces nikto nekontroloval.

Navrhované opatrenia:

V grafe číslo 3 sú zoradené opatrenia, ktoré boli expertmi hodnotené ako najdôležitejšie.

Graf č. 3



1. Prijat' prísny a vynútiteľný zákon o konflikte záujmov
2. Zvýšiť kriteriálnosť a transparentnosť licencií, subvencií, dotácií, garancií a pod.
3. Obmedzovať zásahy štátu do ekonomiky (štátna pomoc, dotácie, subvencie, garancie, licencie a pod.) a zvýšiť kriteriálnosť a transparentnosť pri ich poskytovaní
4. Rozšíriť projekt súdny manažment na všetky súde
5. Odstraňovať súdne prietahy a duplicity
6. Zásadne riešiť korupciu v polícii, na prokuratúre a súdoch
7. Posilniť kontrolu samosprávy
8. Zefektívniť prácu na súdoch
9. Sfunkčniť kontrolný systém verejnej správy
10. Zverejňovať podrobné informácie o čerpaní predvstupových prostriedkov
11. Zjednodušiť správne konanie
12. Zefektívniť katastre nehnuteľností
13. Zefektívniť kontrolu štátnych podnikov a štátnych akciových spoločností a poskytovať informácie o ich hospodárení
14. Uskutočniť potrebné reformy v zdravotníctve a prijat' protikorupčné opatrenia
15. Zvyšovať transparentnosť financovania politických strán
16. Vytvoriť spoločný špecializovaný tím na boj proti korupcii zložený z pracovníkov polície, prokuratúry a justície
17. Legalizovať príplatky za poskytnutie nadštandardných služieb zo strany verejnej správy a garantovať ich vykonanie
18. Zriadiť špeciálneho prokurátora na boj s korupciou
19. Zaviesť výučbu boja proti korupcii, občianskej participácie, transparentnosti do osnov na základných a stredných školách
20. Zverejňovať relevantné rozhodnutia a ich odôvodnenia na internete (napr. rozhodnutia o námietkach ÚVO, ÚŠP, PÚ SR, regulačných úradov, atď.)
21. Stransparentniť verejné obstarávanie a predaj majetku a zavádzať protikorupčné opatrenia
22. Sprísniť zodpovednosť štátu za škody
23. Zverejňovať meritórne rozhodnutia súdu na internete
24. Uskutočniť reformy v školstve, riešiť korupčne citlivé oblasti
25. Zaviesť inštitút "wistleblowing"-chránené informovanie o nekalých praktikách
26. Vypracovať a implementovať etické kódexy pre pracovníkov vo verejnom sektore
27. Prijat' zákon o vstupe verejnosti do legislatívneho procesu
28. Zaviesť trestnú zodpovednosť právnických osôb
29. Zaviesť inštitút preukazovania pôvodu nadobudnutého majetku

Skupina expertov sa zhodla na týchto 15-tich opatreniach, ktoré možno nazvať "**Protikorupčné minimum**", t.j. súbor najpotrebnejších a najúčinnějších opatrení v boji proti korupcii. Nasledujúce opatrenia by sa mali stať kostrou boja proti korupcii nielen novej vlády, ale aj parlamentu. Predstavujú názor odbornej verejnosti rôznych druhov profesií a odzrkadľujú akútne potreby našej spoločnosti.

Prijat' prísny a vynútiteľný zákon o konflikte záujmov

Návrh nového ústavného zákona o konflikte záujmov z dielne pracovnej skupiny poslancov NR SR vytvára komplexnú úpravu pre všetky tri zložky moci a zároveň stanovuje aj spoločné základné princípy. Na návrh nadväzujú dva vykonávacie zákony, ktoré túto problematiku upravia podrobnejšie na úrovni verejných činiteľov a funkcionárov samosprávy. Predložený návrh rieši nedostatky súčasného ústavného zákona, rozširuje osobnú pôsobnosť a predovšetkým zjednodušuje konanie o rozpore záujmu. Mimovládne organizácie združené v Aliancii - Stop konfliktu záujmov vypracovali pozmeňujúce návrhy, ktorých súčasťou je i možnosť uložiť finančnú pokutu a tzv. postzamestnanecké obmedzenia, t.j. časovo obmedzený zákaz určitých činností spolu s povinnosťou zverejňovať majetkové priznania i po opustení verejnej funkcie.

Zvýšiť kriteriálnosť a transparentnosť v udeľovaní licencií, subvencií, dotácií, garancií a pod.

Vláda vypracovala návrh štátnej licenčnej politiky, ktorý je potrebné implementovať. Podobne je potrebné postupovať v oblasti dotácií, subvencií, garancií a štátnej pomoci. Zvyšovanie úrovne transparentnosti je v tejto oblasti nevyhnutné (vrátane zverejňovania príjemcov licencií, subvencií, dotácií, garancií).

Obmedzovať zásahy štátu do ekonomiky (štátna pomoc, dotácie, subvencie, garancie, licencie a pod.) a zvýšiť kriteriálnosť a transparentnosť pri ich poskytovaní

Korupčný priestor vzniká najmä tam, kde sa stretáva verejný a súkromný sektor a kde štát zasahuje do ekonomických procesov. Preto prehodnotenie týchto štátnych zásahov môže obmedziť korupčný potenciál. V prípadoch, kde štátna ingerencia zostane, je potrebné pozornosť venovať obmedzeniu voľnosti v rozhodovaní, vytváraní systému kritérií a zvyšovaniu transparentnosti.

Rozšíriť projekt súdny manažment na všetky súdy

V roku 1999 iniciovala sekcia civilného práva Ministerstva spravodlivosti SR spustenie projektu súdny manažment. Následne bol na spustenie pilotného programu vytypovaný Okresný súd v Banskej Bystrici. Projekt je zameraný na sprehl'adnenie, a tak odbúranie prípadného podozrenia z manipulácie v prideľovaní spisov jednotlivým sudcom. Už pri podaní návrhu sa navrhovateľ dozvie, ktorý sudca sa bude vecou zaoberať. Okrem protikorupčného efektu priniesol projekt i zefektívnenie a skrátenie súdneho konania. Veľká časť práce sa presunula na administratívny aparát, čím sa vytvoril priestor na kvalitnejšie preskúmanie prípadu pre sudcu. Projekt sa rozšíril i na okresy Bratislava I, Bratislava V, Košice I a Žilina. Snahou by malo byť rozšíriť tento projekt na všetky okresné a krajské súdy.

Odstraňovať súdne prietahy a duplicity

Zmeny v rámci súdnictva by mali smerovať ku skracovaniu civilného a trestného konania a k odstraňovaniu súdnych prietahov. Okrem dôslednej implementácie novely občianskeho súdneho poriadku, ktorá by mala byť zásadným príspevkom k skráteniu civilného konania, identickú úpravu treba prijať i na účely trestného konania. Tá by mala na minimum skrátiť predprípravné konanie, v rámci ktorého sa dnes dôkazy obstarávajú a vykonávajú de facto dvakrát (na polícii a následne u vyšetrovateľa), zaviesť tzv. vyhládavanie, čiže možnosť polície odovzdať vec po uskutočnení základných vyšetrovateľských úkonov priamo prokurátorovi, zaviesť možnosť uzavrieť zmier a tiež posilniť postavenie poškodeného. Ďalším krokom by mal byť návrat k myšlienke racionalizácie súdnych obvodov, ktoré by tiež mohli prispieť k rýchlejšim a kvalitnejším rozhodnutiam, k menšiemu počtu odvolaní a v konečnom dôsledku teda k odľahčeniu súdov. Iným inštitucionálnym príspevkom k dobudovaniu nezávislej a erudovanej súdnej moci by malo byť vytvorenie sudcovskej akadémie, samostatného vzdelávacieho strediska vedeného sudcami pre sudcov, v rámci ktorého by sa osobitná pozornosť mala venovať aj otázkam korupcie a jej odhaľovaniu a penalizovaniu.

Zásadne riešiť korupciu v polícii, na prokuratúre a súdoch

Polícia, prokuratúra a sudy patria medzi oblasti, ktoré občania vnímajú ako korupčné. Veľmi nízka je aj dôvera občanov v tieto represné zložky. Preto občania nevyužívajú zákonom predpokladané postupy na oznámenie trestných činov spojených s korupciou. Na obnovenie dôvery je potrebné vysporiadať sa s korupciou aj vo vnútri týchto zložiek a začať budovať integritu.

Posilniť kontrolu samosprávy

V súvislosti s prechodom časti kompetencií na samosprávu dôjde i k prechodu verejných prostriedkov. Kontrola ich využívania je podľa súčasného stavu značne obmedzená a vytvára sa tak priestor pre korupciu. Je potrebné uskutočniť viaceré zásadných zmien v oblasti kontroly. Vznik a kreovanie funkcie hlavného kontrolóra by malo mať obligatórnu povahu a je potrebné stanoviť prísne kritériá na osobu, ktorá sa o takúto funkciu uchádza (vzdelanie, prax a pod.). Právomoci nezávislého hlavného kontrolóra by sa mali rozšíriť tak, aby mohol promptne zasahovať v prípadoch neehospodárneho nakladania s verejnými prostriedkami. V článku 3.4 Stratégie reformy verejnej správy sa nachádzajú viaceré návrhy nových progresívnych inštitútov v oblasti kontroly na úrovni samosprávy, ako napríklad predchádzajúci súhlas kontrolných orgánov v presne vymedzených prípadoch, právo prikázať vykonanie opatrení na odstránenie stavu, prikázať vykonanie náhradných opatrení, rozpustenie zastupiteľstva samosprávy v prípade, že nie je možné úlohy obce zabezpečiť iným spôsobom atď. Kontrola je oblasť, ktorú treba urýchlene upraviť. Novelizáciou Ústavy je potrebné tak tiež rozšíriť právomoc NKÚ SR o kontrolu hospodárenia samosprávy v plnom rozsahu.

Zefektívniť prácu na súdoch

Preťaženosť súdov a následná pomalosť súdneho konania si vyžaduje urýchlené riešenie i z hľadiska predchádzania korupcii a odstraňovania korupcie v prípadoch, keď sudy rozhodujú príliš pomaly (napr. obchodný register). Riešením by mohlo byť

zavedenie inštitútu vyššieho súdneho úradníka, ktorý by rozhodoval v nesporových veciach, vydával úradné odpisy, výpisy z obchodného registra, rozhodoval o súdnych trovách, svedočnom a znaleckom. Určité úkony by mohol vykonávať aj v trestnom konaní. V marci tohto roku schválila vláda takýto návrh zákona, preto je potrebné, aby ho schválil aj parlament a úspešne sa uviedol do praxe, čo prinesie so sebou i finančné nároky.

Sfunkčniť kontrolný systém verejnej správy

Kontrola verejných prostriedkov nie je len otázkou množstva vykonaných kontrol a množstva nájdených nedostatkov, ale aj vykonania nadväzujúcich opravných opatrení zo strany kontrolovaného orgánu tak, aby systém kontroly pôsobil prevenčne. Zároveň by mala kontrola v relevantných prípadoch efektívne spolupracovať s políciou a orgánmi činnými v trestnom konaní. Kontrola by sa postupne mala začať orientovať na kontrolu ex ante ako aj ex post s tým, že je dôležitá orientácia na výsledok. Trend kontroly integrity či zavádzanie auditu etiky by sa mal postupne budovať aj na Slovensku.

Zverejňovať podrobné informácie o čerpaní predvstupových prostriedkov

Za účelom zvýšenia transparentnosti fungovania a používania prostriedkov programu predvstupovej pomoci Európskej únie bol spustený informačný systém pre verejnosť s údajmi o čerpaní zdrojov EÚ. Zavedenie takéhoto systému predstavuje pokrok vo zvyšovaní transparentnosti v tejto oblasti. Databáza však obsahuje len informácie z Finančných memoránd a aj to nie do úplných podrobností. Ambíciou je získať aj informácie, ktoré sú momentálne nedostupné pre verejnosť z dôvodu uplatňovania DIS Manuálu pri tendrovaní, t.j. informácie o procese výberu, spôsobe výberu, hodnotení ostatných ponúk, zloženia komisie, dôvodov atď., ktoré nie je možné podľa pravidiel Európskej únie verejne publikovať.

Zjednodušiť správne konanie

Podľa analýz o stave korupcie jedným z najčastejších dôvodov uplácania na správnych orgánoch a iných úradoch je to, že občania chcú svoje rozhodnutie najmä rýchlo. Viac ako 35 rokov starý zákon o správnom konaní (správny poriadok), ktorého režimom sa spravujú ročne desaťtisíce rôznych konaní, je však z tohto pohľadu v rozpore s očakávaniami. Úrady totiž majú podľa neho na vydanie rozhodnutia i niekoľko mesiacov. Preto je žiaduce, aby sa za účelom eliminácie korupcie a priblíženia sa k očakávaniam občanov slovenské správne konanie reformovalo, a to smerom, ktorým sa uberajú administratívne konania vo vyspelých krajinách, t. j. hlavne procedurálnym "zošňurovaním" konania podľa vzoru konania civilného, výrazným skrátením lehôt na vydanie rozhodnutia, minimalizáciou možnosti využívať tzv. správne uváženie úradníka (ktoré je často svojvoľné), širokým definovaním tzv. účastníkov konania, implementáciou princípu maximálnej otvorenosti (publicity), zúžením možnosti podávať mimoriadne opravné prostriedky a prípadne i zverejnením rozhodovania o odvolaní proti prvostupňovému rozhodnutiu orgánu verejnej správy priamo súdom.

Zefektívniť katastre nehnuteľností

Vybavenie žiadosti o vklad vlastníckeho práva k nehnuteľnosti do katastra nehnuteľností trvá v priemere až jeden rok a niekedy aj dva roky, hoci zákonom stanovená lehota je

30 dní. Vláda pripravila Analýzu a návrh systémových opatrení zlepšenia činnosti katastrálnych úradov, pričom ako priorita v krátkodobom horizonte by malo byť odstránenie problému nadbytočných žiadostí a odbremenenie pracovníkov katastrov od úloh tam, kde je to možné. Rozsiahlejšie systémové opatrenia zatiaľ neboli uskutočnené. Jedným z najpriateľnejších riešení za dnešných podmienok je zverejnenie časti informácií katastra na internete. Navrhujú sa i ďalšie opatrenia v dlhšom časovom horizonte, ktoré súvisia s reformou administratívneho riadenia a s reformou financovania katastrov. Pretože sa pravdepodobne nepodarí problémy katastra vyriešiť v tomto volebnom období, malo by sa to stať prioritou novej vlády.

Zefektívniť kontrolu štátnych podnikov a štátnych akciových spoločností a poskytovať informácie o ich hospodárení

S cieľom verejnej kontroly podnikov s účasťou štátu či obce je potrebné zvýšiť aktívne zverejňovanie informácií o hospodárení uvedených podnikov, vrátane takých informácií, ako je počet zamestnancov, výška vyplatených plátov a odmien, aj informácie o sponzorstve. Vláda SR na svojom zasadnutí 17. 4. 2002 schválila vzorové stanovky akciových spoločností s majetkovou účasťou štátu. Výkon práv štátu v spoločnostiach so 100% majetkovou účasťou štátu patrí do pôsobnosti ministerstva, v ktorého pôsobnosti je rozhodujúci predmet činnosti. Posilnením práv akcionára, t.j. štátu by sa mali všetky rozhodujúce majetkové transakcie spoločnosti osobitne schvaľovať valným zhromaždením, mala by sa posilniť aj osobná majetková zodpovednosť členov orgánov spoločnosti. Táto zmena sa zatiaľ iba začína realizovať. Podobné ustanovenia sa majú vzťahovať i na štátne podniky, ktorých štruktúru orgánov a kompetencie upravuje samostatný zákon. Takýto zákon bol predložený na rokovanie Legislatívnej rady vlády, ale je nepravdepodobné, že sa ho podarí prijať ešte v tomto volebnom období.

Uskutočniť potrebné reformy v zdravotníctve a prijať protikorupčné opatrenia

Jedným z následkov nerealizácie systémovej reformy zdravotníctva v tomto volebnom období je aj pretrvávajúca vysoká miera korupcie v tejto oblasti. Budúca vláda by sa preto mala zaoberať o čo najrýchlejšie naštartovanie takejto reformy. Jej cieľom by malo byť zvýšenie transparentnosti finančných tokov, odbúranie vysokej miery regulácií a vnesenie trhových princípov do zdravotníctva. Reformu zdravotníctva je potrebné chápať ako zásadný predpoklad boja proti korupcii v tejto oblasti. Potvrdzujú to aj skúsenosti z obdobia fungovania súčasnej vlády, keď sa ukázalo, že akákoľvek protikorupčná stratégia v rezorte zdravotníctva je neefektívna bez riešenia problémov celého systému. V súvislosti s korupciou je napr. potrebné zvýšiť transparentnosť štátnej liekovej politiky. Už od roku 1998 existuje na slovenskom farmaceutickom trhu Etický kódex, ktorý upravuje marketingové praktiky farmaceutických spoločností. Veľmi často však tieto firmy zaplatia lekárom cestu, ubytovanie a vreckové na medzinárodný kongres. Častým miestom sú napríklad Kanárske ostrovy, USA a Južná Amerika. Umožňuje to neexistencia presných zákonných pravidiel na ich činnosť a nejasná štátna lieková politika. Je potrebné preto zvýšiť transparentnosť v korupčne citlivých oblastiach, napr. pri kategorizácii liekov.

Zvyšovať transparentnosť financovania politických strán

Korupcia je často spojená s financovaním politických strán. Podnikatelia, ktorí podporovali politické subjekty, očakávajú zvýhodnenia (pri verejných zákazkách, poskytovaní licencií, získaní informácií atď.) po nástupe novej vlády a verejných činiteľov k moci. Napriek zmenám v tejto oblasti financovanie politických strán je stále málo transparentné a je spájané s korupciou. Nová úprava financovania politických strán by mala napr. regulovať prijímanie darov a členských príspevkov - mala by byť stanovená jasná hranica medzi darmi a členskými príspevkami. To znamená stanovenie maximálnej výšky členského príspevku a každá vyššia suma by musela byť registrovaná ako dar. Poskytovanie darov pre politické strany by zároveň malo byť upravené tak, aby politická strana mohla od jedného darcu prijať v jednom roku len určitú zákonom stanovenú sumu. Takto postavený systém financovania politických strán by čiastočne obmedzil vplyv veľkých sponzorov na politické strany a zabezpečil efektívnejšiu kontrolu ich hospodárenia. Mala by riešiť možné presúvanie prostriedkov cez mimovládne organizácie, poradenské, marketingové firmy do politických strán.

VÝZVA POLITICKÝM STRANÁM

Týmto vyzývame všetky relevantné politické subjekty na verejné prihlásenie sa k Protikorupčnému minimu a zaviazaniu sa k jeho plneniu v nasledujúcich štyroch rokoch. Transparency International Slovensko bude plnenie Protikorupčného minima monitorovať a informovať občanov.

Zároveň žiadame politické strany, aby slovenským voličom odpovedali na otázku:

Ako politická strana bude riešiť prípadný konflikt záujmov alebo iné konanie v rozpore so zákonmi SR jej člena, ktorý je predstaviteľom zákonodarnej alebo výkonnej moci?

CHARAKTERISTIKA HODNOTENÝCH OPATRENÍ

Príloha

A. Súčasný stav - pozitívne opatrenia

1. Prijatie Národného programu boja proti korupcii ako východiska protikorupčnej politiky

Národný program boja proti korupcii bol prijatý vládou SR 21. júna 2000. Jeho vytvoreniu predchádzalo vypracovanie návrhu mimovládnu organizáciou Transparency International Slovensko v novembri 1999, medzirezortné pripomienkovanie a niekoľko-mesačná verejná diskusia zameraná na jeho dopracovanie. Základné ciele Národného programu boli stanovené takto: 1. eliminácia miest možného vzniku korupcie, 2. zvýšenie rizika korupčného správania, 3. zvýšenie citlivosti verejnosti voči korupcii. Program poukázal na zdroje novej korupcie a kľúčové oblasti, ktoré bolo potrebné riešiť. Prijatie Národného programu boja proti korupcii vyjadruje politický záväzok riešiť korupciu na Slovensku. Predpokladom implementácie Národného programu boja proti korupcii bolo vypracovanie akčných plánov boja proti korupcii zo strany jednotlivých rezortov. Akčné plány boli schválené vládou SR dňa 22. 11. 2000. Akčné plány, ich formálnosť, vágnosť a netermínovanosť úloh, ako aj spôsob ich hodnotenia nesplnili úlohu zavádzania konkrétnych protikorupčných opatrení v jednotlivých rezortoch.

2. Novelizácia Ústavy SR (v časti NKÚ SR, Súdna rada, samospráva)

Rozsiahla novela Ústavy SR, ktorá bola parlamentom schválená 23. februára 2001, priniesla viaceré progresívnych opatrení, ktoré môžu mať vplyv na obmedzenie korupcie v Slovenskej republike. Medzi takéto opatrenia patrí posilnenie právomoci Najvyššieho kontrolného úradu SR (NKÚ). NKÚ môže okrem vlády, ministerstiev a orgánov štátnej správy kontrolovať FNM, obce, vyššie územné celky, štátne účelové fondy, verejnoprávne inštitúcie a tiež právnické osoby, ktoré si zriadili obce a vyššie územné celky, právnické osoby s majetkovou účasťou štátu a fyzické a právnické osoby, ktoré hospodária alebo nakladajú so štátnym majetkom. NKÚ kontroluje aj nakladanie s majetkom poskytnutým na rozvojové programy zo zahraničia (napr. EÚ). Novela tiež umožnila vznik Súdnej rady, ktorá bude môcť predkladať prezidentovi návrhy na vymenovanie sudcov, rozhodovať o pridelení a preložení sudcov a rovnako i rozhodovať o prípadnom konflikte záujmov sudcu. Prijatá novela Ústavy vytvorila ústavné podmienky na fungovanie dvojstupňovej samosprávy. Presunom kompetencií na samosprávu by sa mala zvýšiť osobná zodpovednosť verejného činiteľa za konkrétne kroky.

3. Prijatie zákona o slobodnom prístupe k informáciám

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám sa po roku a pol svojej účinnosti ukazuje ako jeden z najefektívnejších protikorupčných nástrojov prijatých v poslednom období. Vznikol na základe aktivít a tlaku mimovládnych organizácií, ktoré pripravili aj návrh jeho znenia. Vychádza z princípu čo nie je tajné, je verejné. Zákon kladie dôraz na čo najširší rozsah subjektov, ktoré spadajú pod jeho pôsobnosť, a na čo najväčší objem informácií, ktoré takéto subjekty musia jeho režimom sprístupňovať. Informácie sa poskytujú v relatívne krátkych lehotách a odmietnuť možno iba údaje týkajúce sa utajovaných skutočností, obchodného, daňového, bankového tajomstva, osobných údajov a pod. Na základe informačného zákona sa v poslednom období diskutovalo o viacerých

dôležitých otázkach spájaných s korupciou, ktoré sa týkajú najmä neefektívneho narábania s verejným majetkom (dotácie, licencie, platy a pod.). Zákon má pozitívny vplyv aj na elektronizáciu úradov, pretože tlakom na tzv. aktívne zverejňovanie niektorých informácií spôsobil (najmä na úrovni samosprávy) doslova "boom internetizácie". Mimovládne organizácie monitorujú implementáciu zákona (napr. na www.infozakon.sk sú dostupné relevantné informácie).

4. Začatie postupnej elektronizácie úradov a poskytovania informácií na internete

Využívanie modernej techniky a internetu štátnymi orgánmi nie je prospešné iba pre občana, ale znamená z dlhodobého hľadiska aj úsporu nákladov, odbremenenie úradníkov a sprehládnenie niektorých operácií. Prvým veľkým projektom štátnej správy v oblasti internetu sa stalo spustenie obchodného registra na internete (www.orrs.sk). Oficiálne bol spustený 1. januára 2001 a hoci výpis z internetového registra nie je právne relevantný, prináša rýchlu informáciu o konkrétnej obchodnej spoločnosti a pomocou vyhľadávania umožňuje zistiť vzájomné majetkové previazanie. Na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám sa podstatne rozšíril počet stránok štátnych orgánov a orgánov samosprávy. Novými projektmi v oblasti aktívneho sprístupňovania informácií sú stránky www.vs.sk, www.zrsr.sk, www.mesto.sk a iné. Tieto stránky však majú ešte viacero nedostatkov od neaktuálnosti až po technické problémy. Občania zatiaľ nemôžu cez internet vykonávať nijaké administratívne či formálno-právne úkony, prvým krokom v tejto oblasti bolo schválenie zákona o elektronickom podpise. Treba však dodať, že na mnohých úradoch je stále nedostatok kvalitného technického vybavenia.

5. Zverejnenie databázy čerpania prostriedkov predvstupovej pomoci na internetovej stránke: www.vlada.gov.sk/cerpanie

Dňa 8. 3. 2002 bol oficiálne spustený informačný systém pre verejnosť s údajmi o čerpaní zdrojov EÚ. Za účelom zvýšenia transparentnosti fungovania a používania prostriedkov programu predvstupovej pomoci Európskej únie, ktorá sa na Slovensku realizuje prostredníctvom programov PHARE, ISPA, SAPARD, cezhraničnej spolupráce a komunitárnych programov, je širokej verejnosti predložená databáza projektov zahraničnej pomoci na internetovej stránke. Súčasťou monitorovacieho systému je aj Informačný systém na riadenie projektov a monitorovanie implementácie, do ktorého je možné vstúpiť na elektronickej adrese "Informačný systém pre riadenie projektov a monitorovanie implementácie".

Údaje o čerpaniach predvstupovej pomoci za jednotlivé roky sa nachádzajú v časti "Finančné memorandá". Údaje však stále neumožňujú dostatočnú verejnú kontrolu. Časť "Bilaterálne dohody" poskytuje kompletný prehľad o bilaterálnych dohodách, vrátane ich úplného znenia. Neposkytuje však informácie v takom členení a rozsahu, ktorý by umožňoval kontrolu ich prípadného zneužitia a nožnej korupcie.

6. Prijatie zákona o štátnej službe

Zákon č. 312/2001 o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov bol schválený Národnou radou Slovenskej republiky 2. 7. 2001 a nadobudol účinnosť 1. 4. 2002.

Zákon definuje princípy, podľa ktorých je budovaná štátna služba, a zaraďuje sem aj neustrannosť a etiku. Zmenil a upravil oblasť personálnej politiky, keď voľné miesta štátnych zamestnancov sú obsadzované podľa povinného konkurzu, s výnimkou najvyšších predstaviteľov v politických funkciách. Štátnych zamestnancov, ktorí sú blízkymi osobami podľa Občianskeho zákonníka, nemožno zaradiť do vzájomnej priamej podriadenosti alebo nadriadenosti okrem zastupiteľských úradov SR v cudzine. Zákon určuje štátnemu zamestnancovi viacero povinností, pričom umožňuje Úradu pre štátnu službu prostredníctvom Etického kódexu tieto povinnosti rozšíriť, a tak reagovať detailne a presne na možné ovplyvňovanie nezávislého výkonu štátnej funkcie. Štátny zamestnanec každoročne predkladá majetkové priznania a u zamestnancov vo funkcii mimoriadneho významu sa táto povinnosť vzťahuje aj na jeho/jej manželku/manžela. Navyše, štátny zamestnanec vo funkcii mimoriadneho významu má povinnosť viesť zoznam stretnutí s osobami v úrade a mimo neho, ak rozhoduje o záujmoch takejto osoby alebo ich inak priamo ovplyvňuje. Prijatie zákona vytvorilo dobrý predpoklad na posilnenie nestranného a nezávislého výkonu štátnej funkcie.

7. Prijatie zákona o verejnej službe

Zákon o verejnej službe upravuje výkon verejnej služby k zamestnávateľom, ktorými sú napr. ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy, orgány štátnej správy, ak neplnia úlohy štátnej správy a nevykonávajú štátne záležitosti v rozsahu ustanovenom osobitným predpisom (napr. zákon o štátnej službe). Zamestnanec pri výkone verejnej služby je povinný neprijímať dary alebo iné výhody, s výnimkou darov alebo iných výhod poskytovaných zamestnávateľom, a musia sa zdržať konania, ktoré by mohli viesť k rozporu verejného záujmu s osobnými záujmami, najmä nezneužívať informácie nadobudnuté v súvislosti s vykonávaním zamestnania vo vlastný prospech alebo v prospech niekoho iného. Prísnejšie povinnosti sa vzťahujú na vedúceho zamestnanca, ktorý má zákaz podnikat' alebo vykonávať inú zárobkovú činnosť a byť členom riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu právnickej osoby. Zákon nevytvára ucelený rámec vykonávania verejnej služby a sústreďuje sa predovšetkým na úpravu mzdových a iných s tým súvisiacich otázok.

8. Vytvorenie legislatívneho inštitucionálneho rámca pre reformu verejnej správy

Prijatie novely Ústavy SR v časti venovanej územnej samospráve, schválenie 9 kľúčových zákonov súvisiacich s reformou verejnej správy (napr. zákon o samosprávnych krajoch a o voľbách do nich, zákon o majetku VÚC, tzv. kompetenčný zákon, novely zákonov o obecnom zriadení, o majetku obcí, o rozpočtových pravidlách) a ďalších nadväzujúcich daňových zákonov a v neposlednom rade ustanovenie vyšších územných celkov, uskutočnenie volieb do nich a ich postupné uvádzanie do života znamenajú, že sa reformný proces decentralizácie Slovenska začal. I keď sa reforma podľa názoru viacerých expertov (zatiaľ) neuskutočňuje v optimálnom územnom členení, presun kompetencií zo štátnej správy na samosprávu nie je bezproblémový (neochota, nedostatok kontroly), finančnú decentralizáciu často sprevádza improvizácia a neefektívnosť (systém tzv. decentralizačnej dotácie, nárast počtu úradníkov), je možné hovoriť o vytvorení inštitucionálneho rámca, ktorý urobil proces reformy verejnej správy nevratným a ktorý v prípade ďalších krokov (zrušenie okresných úradov, posilnenie

nezávislej kontroly, eliminácia decentralizácie korupcie) môže vytvoriť predpoklady na kontrolu verejnej moci zo strany občanov.

9. Realizácia auditu ústredných orgánov štátnej správy

Audit súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy (ÚOŠS) a organizácií v ich pôsobnosti bol vypracovaný s cieľom vytvoriť modernú administratívu. Odporúčania auditu sa týkali okolo 170 subjektov s približne 40.000 zamestnancami. Okrem ekonomických opatrení, ktoré majú vplyv na výkon štátnej správy, priniesol audit i niektoré konkrétne riešenia transparentnosti činnosti ÚOŠS a organizácií v ich pôsobnosti. Jedným z navrhovaných a realizovaných opatrení bolo zavedenie povinnosti ministerstvám a orgánom ústrednej štátnej správy zverejňovať výročné správy všetkých podriadených rozpočtových a príspevkových organizácií. Kvalita správ sa líšila od stručného obsahu až k podrobne prepracovaným výročným správam. Vo väzbe na výročné správy sa organizovali verejné híringy. Medzi ministerstvami a podriadenými štátnymi organizáciami sa povinne uzatvárajú verejne prístupné kontrakty o ich činnosti. Audit priniesol výrazné zmeny v konečnej verzii zákonov o štátnej a verejnej službe najmä zavedením etického kódexu, miest osobitnej finančnej alebo rozhodovacej právomoci a otvorením konkurzov na riadiace miesta v štátnej službe (pozri bod 6), ako aj zavedením povinnosti konkurzov na riadiace miesta vo verejnej službe. Na základe auditu sa prijali záväzné stanovky štátom vlastnených akciových spoločností zvyšujúce ich transparentnosť, pričom k 30. 6. 2002 musia byť implementované do praxe. Proces pripomienkovania zákonov a iných vládnych dokumentov sa otvoril aj pre verejnosť a presunul na internet.

10. Zrušenie štátnych fondov

Národná rada SR prijala v decembri 2001 Zákon o zrušení niektorých štátnych fondov, podľa ktorého zaniklo od 1. januára 2002 deväť z dvanástich štátnych fondov. Ostatné budú rušené priebežne, zachovaný ostane len Štátny fond likvidácie jadrovej energetických zariadení, ktorý akumuluje zdroje na budúcu likvidáciu jadrových elektrární a jadrového odpadu. Štátny fond trhovej regulácie SR je od nového roku nahradený Intervenčnou agentúrou, ktorá pokračuje v jeho činnosti. Štátny fond rozvoja bývania bude zrušený až od januára 2003. Jedným zo sledovaných cieľov zrušenia právnej subjektivity štátnych fondov a preradenia ich aktivít pod príslušné ministerstvá je zvýšenie transparentnosti verejných financií.

11. Zmeny v oblasti verejného obstarávania

Novela zákona o verejnom obstarávaní z novembra roku 2001 priniesla viacero pozitívnych zmien. Medzi najvýraznejšie patrí rozšírenie osobnej pôsobnosti tohto zákona aj na štátne monopoly, resp. monopoly s účasťou štátu. Ďalej zákon upravuje tzv. podprahové obstarávanie, keďže doteraz viac ako 80 % verejných obstarávaní bolo realizovaných mimo pravidiel, ktoré upravuje zákon o verejnom obstarávaní. To umožňovalo korupciu pri nakladaní s verejnými prostriedkami. V neposlednom rade sa zvyšuje transparentnosť, keď sa uchádzačom umožňuje zúčastniť sa na otváraní obálok a na zverejnení základných informácií o ponukách. Zároveň sa upravuje zaslanie zápisnice z otvárania obálok uchádzačom. Novela nadobudla účinnosť 1. januára 2002.

V pilotných projektoch pre Spoločné obstarávanie viacerých obstarávateľov sa po prvýkrát uzatvárali dohody o transparentnosti ako povinná súčasť súťažných podkladov.

12. Zmeny vo financovaní politických strán

Spôsob financovania politických strán bol do októbra 2000 upravený zákonom č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách. Táto právna norma však nedostatočne upravovala podmienky a kontrolu získavania prostriedkov na činnosť politických strán. Na nedostatočnú transparentnosť v tejto oblasti poukazovali aj mnohé kauzy súvisiace s financovaním politických strán. NR SR v októbri 2000 novelizovala legislatívu zameranú na financovanie politických strán. Bola zrušená možnosť poskytovať anonymné dary, strany musia uviesť meno, priezvisko, bydlisko a rodné číslo darcu. V prípade právnických osôb musí politická strana uviesť jej názov, sídlo a identifikačné číslo. Zároveň bola zavedená povinnosť overiť ročnú účtovnú uzávierku audítorom určeným Slovenskou komorou audítorov žrebovom zo zoznamu audítorov. Pre politické strany sa stanovila povinnosť zverejňovať výročné finančné správy. Napriek týmto zmenám systém financovania politických strán nemožno stále považovať za dostatočne transparentný.

13. Novelizácia Trestného poriadku a Trestného zákona

Trestný poriadok a Trestný zákon vytvárajú základný predpoklad na represívnu zložku boja proti korupcii. Pohľad na využitie trestného práva sa menil. Počas minulej vlády (1995 - 1998) bol zrušený trestný čin podplácania, čo malo prispieť k zvýšeniu odhaľovania korupcie. Takýto efekt sa nedostavil, preto zákonom č. 10/1999 Z. z. bol novelizovaný Trestný zákon a opätovne zavedená trestnosť podplácania. Zákon č. 183/1999 Z. z. (s platnosťou od 1. septembra 1999) zaviedol aj ostatné skutkové podstaty týkajúce sa poskytovania a prijímania úplatkov a vytvoril predpoklady na zavedenie inštitútu agenta. Zavedenie tohto inštitútu umožnila novela Trestného poriadku č. 272/1999 Z. z.. Agentom sa môže stať i osoba ustanovená Ministerstvom vnútra SR, a nie ako dovtedy výlučne príslušník Policajného zboru. Poslednou zmenou v oblasti trestných činov korupcie bolo zvýšenie trestných sadzieb za tieto trestné činy tak, že za trestný čin prijímania úplatku alebo inej nenáležitej výhody možno udeliť pri základnej skutkovej podstate až 3 roky odňatia slobody a pri trestnom čine podplácania až 2 roky.

14. Realizácia niektorých zmien v súdnictve

Napriek pretrvávajúcemu vysokému percentu nedôvery občanov voči nezávislosti, nestrannosti a nekorupčnosti súdov, v poslednom období bolo uskutočnených niekoľko koncepčných inštitucionálnych zmien, smerujúcich k posilneniu oddelenia súdnej moci od moci zákonodarnej a výkonnej. Realizovalo sa i viacero konkrétnych projektov, ktoré odštartovali masívnu verejnú diskusiu o korupcii v súdnictve. Medzi najdôležitejšie zmeny možno považovať prijatie novely Ústavy SR, ktorá ustanovila tzv. Súdnu radu SR. Následne bol prijatý zákon o súdnej rade. Súdna rada je samosprávny orgán so širokými kompetenciami vo vzťahu k navrhovaniu sudcov, voľbe a odvolávaní disciplinárnych senátov, vyjadrovaní sa k rozpočtu súdov a pod. Novela Ústavy SR zároveň odstránila inštitút tzv. "štvorročných sudcov" a kompetenciu ustanovovať do funkcie sudcov odňala parlamentu a presunula ju na prezidenta SR, ktorý sudcov

vymenúva doživotne po konzultácii so Súdnu radou SR. Inými koncepčnými príspevkami do inštitucionálneho dobudovania súdnictva bolo schválenie tzv. sudcovského kódexu (zákon o súdoch a sudcoch), zákona o Súdnej rade SR, či záväzku ministerstva spravodlivosti posilniť technické vybavenie súdov. Z projektov, ktoré otvorili diskusiu o problematike korupcie na súdoch, treba spomenúť napr. prieskum, ktorý zrealizovala na svojom súde predsedníčka okresného súdu v Banskej Bystrici Jana Dubovcová a tiež úspešný švajčiarsky projekt Súdny manažment zrealizovaný na tom istom súde, ktorého výsledkom bolo zavedenie počítačovej techniky do systému prijímania, pridelovania a celkovej správy súdnych podaní a tiež skrátenie a zvýšenie transparentnosti jednotlivých štádií súdneho konania.

15. Zavedenie rozhodcovského konania

Schválený zákon o rozhodcovskom konaní je významným príspevkom k rozvoju alternatívnych riešení súdnych sporov. Eliminujúc chyby pôvodného a takmer nevyužívaného zákona z roku 1996, nový právny predpis je budovaný na princípoch neformálnosti, finančnej výhodnosti a rýchlosti. Môže tak plniť svoje hlavné poslanie - odbremeniť všeobecné sudy a zároveň flexibilne, dôverne a erudovane uspokojiť i strany sporu. Nový zákon rozširuje okruh sporov, ktoré môžu účastníci riešiť v rozhodcovskom konaní, z obchodných i na občianskoprávne, pričom rozhodnúť je možné všetky spory, ktoré môžu účastníci konania ukončiť súdnym zmierom pred súdom, s výnimkou sporov o vzniku, zmene alebo zániku vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam, o osobnom stave, spory súvisiace s núteným výkonom rozhodnutí a spory, ktoré vzniknú v priebehu konkurzného a vyrovnávacieho konania. Keďže podľa dostupných analýz občania sa uchylujú ku korupcii na súdoch aj kvôli dosiahnutiu rýchleho rozhodnutia, nový zákon o rozhodcovskom konaní môže mať za predpokladu dôslednej implementácie protikorupčný efekt.

16. Zriadenie inštitútu ombudsmana

Slovenská republika bola jednou z mála európskych krajín, v ktorých až donedávna neexistoval nezávislý advokát ľudských a občianskych práv - ombudsman. Zakomponovanie tohto inštitútu do Ústavy SR, prijatie zákona o verejnom ochrancovi práv a následné zvolenie historicky prvého slovenského ombudsmana znamená, že sa konečne aj u nás vytvoril nezávislý orgán, ktorý môže občanovi pomôcť, keď je napr. obeťou šikanózneho konania zo strany úradníka, je žiadaný o úplatok, má tzv. prietahy v konaní, potrebuje bezplatnú právnu radu a pod. Z tohto pohľadu je proces ustanovenia ombudsmana prínosom. Verejný ochranca práv v SR je však kompetenčne slabý. Nemôže napr. iniciovať konanie pred ústavným súdom, byť účastníkom správneho konania a pod., a preto bude musieť fungovať hlavne na báze svojej reputácie v oblasti ľudských práv a silou svojej autority. Na jednoznačné hodnotenie či si "čerstvý" slovenský ombudsman takúto autoritu dokáže vybudovať a či jeho úrad bude nápomocný pri poukazovaní na korupčné praktiky orgánov verejnej správy a zodpovednú obranu práv občanov, si preto treba ešte určitú dobu počkať.

17. Prijatie a implementácia zákona o ochrane utajovaných skutočností

Účelom prijatia zákona o ochrane utajovaných skutočností bolo v prvom rade dosiahnutie úplnej kompatibility ochrany utajovaných skutočností so systémom používaným v krajinách NATO. Okrem novej kategorizácie stupňov utajenia informácií tento zákon zriadil aj nový ústredný orgán štátnej správy - Národný bezpečnostný úrad SR (NBÚ), ktorý vydáva zoznamy utajovaných skutočností, pôsobí ako ústredný orgán pre šifrovú službu a elektronický podpis a hlavne vykonáva tzv. bezpečnostné previerky. NBÚ môže znemožniť osobám, u ktorých sa preukázala korupcia, styk s utajovanými skutočnosťami, a tým aj pracovať v štátnom aparáte. Prvé kroky týmto smerom sa už aj uskutočnili. Nový zákon zároveň zrušil tzv. inštitút služobného tajomstva, podľa ktorého si mohli napr. jednotlivé obecné a mestské zastupiteľské orgány prijímať "všezahrňujúce" všeobecne záväzné nariadenia obce o zoznamoch skutočností tvoriacich predmet služobného tajomstva, a tak de facto obchádzať zákon o slobodnom prístupe k informáciám.

18. Realizácia privatizácie

Hodnotenie privatizácie na Slovensku v kontexte korupcie má dve dimenzie. Jednou z nich je spôsob jej realizácie, kde aj napriek pretrvávajúcim problémom súvisiacich so stále nedostatočnou transparentnosťou - poskytovaním informácií o celkovom procese privatizácie - došlo oproti rokom 1994 -1998 k pozitívnemu posunu. Väčšina privatizačných projektov bola realizovaná prostredníctvom otvorených tendrov v spolupráci s privatizačnými poradcami, v prípade ktorých mnohokrát išlo o renomované zahraničné firmy, vybrané v medzinárodných tendroch. Druhou dimenziou je samotná privatizácia, ktorá vedie k zúženiu priestoru pre korupciu. Došlo k privatizácii viacerých finančných inštitúcií (SLSP, VÚB, IRB). Skutočnosť, že najväčšie slovenské banky prešli do vlastníctva súkromných firiem, znížilo riziko tlakov rôznych politických a záujmových skupín na ich fungovanie. Zároveň bola realizovaná aj privatizácia niektorých prirodzených monopolov (SPP, Transpetrol), ktorá má za následok odpolitizovanie riadenia týchto podnikov, a tým aj zúženie možností pre korupčné správanie.

19. Vypracovanie štátnej licenčnej politiky

Štátna politika v oblasti udeľovania licencií v pôsobnosti ústredných orgánov štátnej správy upravuje súčasný stav udeľovania licencií v nadväznosti na Analýzu stavu udeľovania licencií v pôsobnosti ústredných orgánov štátnej správy a Základné princípy udeľovania licencií a povolení poskytovaných v pôsobnosti ústredných orgánov štátnej správy. Licenčná politika je všeobecný a nadrezortný teoretický dokument, ktorý prináša komplexnú revíziu systému udeľovania licencií:

- stanovuje koncepciu licenčnej regulácie v strednodobom horizonte, významne mení charakter licenčných obmedzení, ako aj ciele, ktoré vyplývajú z verejného záujmu;
- detailne upravuje postupy v licenčnom konaní, zásadne mení postavenie štátnych orgánov, ako aj prístup k žiadateľom o licencie, kladie dôraz na efektívnosť licenčného konania a sleduje dôsledky nielen na verejný, ale aj súkromný záujem;
- upravuje pôsobnosť poskytovateľov licencií;
- prináša konkrétne výstupy v oblasti licenčného konania, ktoré je možné implementovať v strednodobom horizonte.

Štátna licenčná politika zatiaľ nebola implementovaná do praxe.

20. Vzdelávacie projekty realizované mimovládnyimi organizáciami

Transparency International Slovensko (TIS) ako prvá organizácia v SR organizuje tréningy pre verejnú správu, štátnu správu a samosprávu, pre miestne mimovládne organizácie, médiá, učiteľov v oblasti protikorupčných nástrojov. Cieľom je poskytovať isté penzum informácií o šestnástich protikorupčných nástrojoch tak, aby sa ľudia naučili, ako budovať systém, v ktorom je minimálny priestor pre korupciu. Lektormi sú viac ako 20 experti z rôznych oblastí, boli spracované učebné texty. V oblasti vzdelávania sa TIS spolupracuje napríklad s Baťa Junior Achievement, pre ktorý boli v roku 2001 vypracované učebné texty. Teraz v rámci ich programov bežia na 130 stredných školách projekty, v ktorých učitelia so študentmi diskutujú o téme korupcia. Aby stredoškolské projekty nezostali iba na báze dobrovoľnosti, TIS spolupracuje so Štátnym pedagogickým ústavom tak, aby sa téma korupcie a transparentnosti dostala do učebných osnov stredných škôl. V súčasnosti prebiehajú prvé tréningy učiteľov, boli vypracované učebné texty a piloty sú realizované na 17 stredných školách.

B. Súčasný stav - negatívne opatrenia

1. Nedostatočné plnenie úloh stanovených v Národnom programe boja proti korupcii

Problémy s implementáciou Národného programu boja proti korupcii spočívajú hlavne v tom, že celý proces sa značne zbyrokratizoval, spomalil. Proces organizačnej prípravy Akčných plánov trval dlhšie, ako sa pôvodne predpokladalo. Pomalé bolo aj vytváranie pracovných skupín, ktoré mali analyzovať a navrhnúť konkrétne opatrenia v oblastiach citlivých na korupciu (napríklad súdnictvo, polícia, zdravotníctvo). Ďalším problémom je pomalá a problematická realizácia protikorupčných opatrení niektorými ministerstvami, predovšetkým z dôvodu ich vnútorného odporu, ako aj nedostatku politickej vôle na ich presadenie. Predpokladom úspešnej realizácie Národného programu boja proti korupcii je prijatie mnohých nových zákonov, prípadne novelizácia existujúcich. Aj z dôvodu pomalého postupu pri implementácii Národného programu sa však niektoré z týchto zákonov nestihnú prijať ešte v tomto volebnom období. Nepodarilo sa počas volebného obdobia tejto vlády presvedčiť občanov, že boj proti korupcii sa razantne začal a že sú stíhané aj "veľké ryby".

2. Nefunkčný ústavný zákon o konflikte záujmov z roku 1995

Najdôležitejším právnym predpisom upravujúcim konflikt záujmov je ústavný zákon č. 119/1995 Z. z. o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov (tzv. zákon o konflikte záujmov). Napriek takmer sedemročnej účinnosti tohto ústavného zákona sa do dnešného dňa ani raz nezačalo konanie o rozpore jednotlivých záujmov. Medzi hlavné nedostatky súčasne platného ústavného zákona možno zaradiť to, že pod jeho pôsobnosť nespadá dostatočne široký okruh štátnych funkcionárov. Nevzťahuje sa napr. na prednostov okresných a krajských úradov, poslancov a starostov obcí, poslancov a predsedov vyšších územných celkov, riaditeľov štátnych podnikov a podobne. Ďalej sem patrí neexistencia povinnosti zverejňovať majetkové priznania. Občania sa o majetkových pomeroch politika dozvedia iba vtedy, ak takéto informácie funkcionár dobrovoľne sprístupní. A predovšetkým, nedostatkom je konanie vo veciach rozporu osobného záujmu s verejným záujmom, ktoré je mimoriadne zložité a príliš zdĺhavé.

3. Nesystémovosť a netransparentnosť pridelovania licencií a dotácií

Legislatívna úprava v oblasti licencií je nekoordinovaná a nejednotná. V podobných licenčných obmedzeniach sa uplatňujú rôzne postupy udeľovania. Nesystémovosť sa prejavuje aj v právnej úprave jednotlivých licencií, ktoré sú často upravované príliš mnohými právnymi normami. Mnohé licencie sú v súčasnosti nenárokovateľné a predvídateľnosť výsledku licenčného konania je nedostatočná. Súčasný stav predstavuje výrazný potenciál pre korupciu, čo potvrdzujú aj viaceré prieskumy. Pri pridelovaní licencií, dotácií sa začalo verejne diskutovať o konflikte záujmov tých, ktorí v týchto procesoch rozhodujú. Problémový je aj prístup k informáciám, spojený jednak s procesom pridelovania dotácií alebo licencií, ako aj to, kto sa stal recipientom licencií a dotácií a za akých podmienok. Náklady na poskytovanie dotácií a subvencií nesú všetci daňoví poplatníci, pričom výška

dotácií dosahuje vysoké čiastky. Preto je možnosť verejnej kontroly opodstatnená. Transparentnosť je nevyhnutná z pohľadu štátneho aj súkromného sektora na identifikovanie tých, ktorí z dotácií profitujú, výhod a nákladov týchto programov.

4. Netransparentné nakladanie s predvstupovou pomocou EÚ

Pri nakladaní s predvstupovou pomocou EÚ sa vyskytlo viacero nedostatkov súvisiacich s transparentnosťou. Do mnohých programov financovaných EÚ boli vo viacerých fázach zainteresované súkromné firmy, ktorých výber nebol dostatočne transparentný, a na verejnosť sa o týchto výberových konaniach dostávalo len veľmi málo informácií. Na možné zneužívanie predvstupovej pomoci dlhodobo upozorňovali médiá aj mimovládne organizácie. V roku 2001 sa objavili podozrenia, že riaditeľ odboru zahraničnej pomoci na Úrade vlády SR sa podieľal na manipulovaní tendrov na realizáciu projektov platených z prostriedkov EÚ. V reakcii na túto kauzu rozhodol rozpočtový výbor Európskeho parlamentu o dočasnom pozastavení časti predvstupovej pomoci pre Slovensko z programov PHARE a ISPA. Kontrola NKÚ SR zistila mnohé závažné nedostatky v tejto oblasti. Napr. NKÚ SR potvrdil, že neexistoval predpis, ktorý by upravoval, ako sa má postupovať pri využívaní prostriedkov z EÚ a ďalej konštatoval, že o možnostiach a podmienkach získania peňazí z predvstupových fondov neboli občania dostatočne informovaní a celý proces nikto nekontroloval.

5. Narastanie administratívneho aparátu a "neviditeľnej byrokracie", pretrvávajúce politické nominácie v štátnej správe a samospráve

Narastanie administratívy predstavuje potenciálne riziko korupcie. V poslednom období vzniklo v SR niekoľko nových ústredných orgánov štátnej správy a regulačných úradov, ale ich vznik nie je sprevádzaný dostatočnými úspornými opatreniami v rámci existujúcich ministerstiev a ostatných ÚOŠS. Navyše, identický proces možno v posledných rokoch sledovať aj na úrovni miestnej štátnej správy. Návrhy a odporúčania, formulované na riešenie tohto stavu v dokumentoch Audit, Stratégia reformy verejnej správy a Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, zostali do veľkej miery nevyužitú. Politické strany súčasnej vládnej koalície pred voľbami v roku 1998 kritizovali predchádzajúcu vládu, že za jej pôsobenia si politické strany "rozdelili štát" až po najnižších úradníkov v okresoch často bez ohľadu na odbornosť. Podobný model obsadzovania miest v štátnej správe však zvolili aj súčasné vládne strany. Politicky boli obsadzované aj funkcie v predstavenstvách, dozorných radách a manažérske miesta v podnikoch s účasťou štátu. Práve politické obsadzovanie pozícií v štátnych firmách a podnikoch s majetkovou účasťou štátu bolo v tomto volebnom období jednou z príčin viacerých nejasností a podozrení zo zneužívania zverených právomocí a korupcie. Princíp politických nominácií nefungoval len pri obsadzovaní pozícií v štátnej správe a štátnych firmách, ale prenášal sa aj na samosprávu. Dôkazom toho sú napríklad dohody politických strán v niektorých regiónoch uzavreté pred voľbami do kraských samospráv, na základe ktorých boli rozdeľované úradnícke miesta v orgánoch VÚC. Ďalším príkladom je snaha politicky ovplyvniť výber predsedu a podpredsedu Úradu pre štátnu službu.

6. Neexistencia etických kódexov a etickej infraštruktúry pre zamestnancov vo verejnom sektore

Etické kódexy, ktoré by definovali jasné pravidlá správania sa pre zamestnancov vo verejnom sektore, zatiaľ neboli vytvorené. Minimum pozornosti sa venovalo vytvoreniu aj tzv. etickej infraštruktúry, ktorá by umožnila flexibilne riešiť každodenné etické dilemy pracovníkov vo verejnom sektore. Odrazilo sa to napr. vo viacerých kauzách, kde chýbal mechanizmus vysvetlenia, čo je ešte prípustné a čo nie z hľadiska etického správania sa. Napriek plánovanému stavu (september 2001) bol predseda Úradu pre štátnu službu vymenovaný v apríli 2002, čo prakticky znamená časový posun prípravy jednotlivých politík v oblasti štátnej služby, vrátane prípravy Etického kódexu pre zamestnancov v štátnej službe. Zákon o verejnej službe sa etike nevenuje dostatočne.

7. Nedostatočná úprava zodpovednosti štátu za škodu

Zákon o zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú rozhodnutím orgánu štátu alebo jeho nesprávnym úradným postupom, schválený ešte v roku 1969, je starý a nepostačujúci. Dôkazom okrem iného je, že veľká väčšina sťažností proti Slovenskej republike na Európsky súd pre ľudské práva v Štrasburgu je kvôli prieťahom v konaní, čiže z dôvodu nesprávneho úradného (súdneho) postupu. Napriek tomu, že nový zákon, resp. jeho zámer, sa pripravuje na ministerstve spravodlivosti už niekoľko rokov, zákon stále nebol predložený, a tak v platnosti zostáva právny predpis plný deformácií, ktorý napr. ani nepozná zodpovednosť územnej samosprávy za nezákonný alebo nesprávny postup, úpravu individuálnej zodpovednosti pracovníkov verejnej správy konajúcich, resp. nekonajúcich v rozpore s právnymi predpismi a podobne.

8. Nedostatočná kontrola hospodárenia štátnych akciových spoločností

Hospodárenie štátnych akciových spoločností je neefektívne: príkladom sú problémy v oblasti nakladania s majetkom - viaceré kauzy, ako napr. kauza byty v SPP a ŽSR, zmeniek v SPP, energetických závodoch a ŽSR - ako aj nízka transparentnosť hospodárenia týchto subjektov. Jednou z príčin je nedostatočná kontrola štátnych akciových spoločností, keď sa predstavitelia ich správnych alebo kontrolných orgánov dostávajú do rozporu osobného a verejného záujmu. Často dochádza k prevodom majetku na blízkych príbuzných. Jednou z najviac medializovaných káuz bolo hospodárenie akciovej spoločnosti SNAZIR a následne i jej nástupcu spoločnosti SARIO.

9. Nedostatočná kontrola v rámci samosprávy (právomoci a postavenie hlavného kontrolóra a obmedzená právomoc NKÚ SR)

Hospodárenie miest a obcí s ich vlastnými príjmami je oprávnený kontrolovať hlavný kontrolór obce. Vznik a kreovanie funkcie hlavného kontrolóra nemá v zmysle zákona o obecnom zriadení obligatórnu povahu a je teda na vôli obecného zastupiteľstva, či funkciu hlavného kontrolóra zriadi alebo nie. Právne nie je doriešený spôsob výberu kandidáta na funkciu hlavného kontrolóra obce, subjekt, ktorý kandidáta navrhuje, spôsob jeho voľby, kvalifikačné a ani iné nevyhnutné predpoklady. Jeho súčasné postavenie je také, že je volený obecným zastupiteľstvom a je v pracovnoprávnom vzťahu k obci. Značnú pozornosť si zasluhujú hlavne vzdelanie a prax kandidáta na túto funkciu. Jeho plat závisí od politicky zostaveného obecného zastupiteľstva. Vznik tejto funkcie,

postavenie a náplň práce hlavného kontrolóra obce upravuje citovaný zákon o obecnom zriadení bez bližšej špecifikácie postavenia kontroly a tiež postupov výkonu a nakladania s výstupmi kontroly, čo umožňuje vytvárať rôzne prístupy k postaveniu a hodnoteniu práce kontroly v podmienkach samosprávy. Z uvedeného vyplýva, že systém kontroly v územnej samospráve nemá potrebný organizačno-právny ani metodický predpis. Prijatím nariadenia obce buď uplatňujú zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe a následne podľa neho postupujú, alebo prijímú VZN o kontrole a upravujú komplexne kontrolný proces v obci. Uvedený stav spôsobuje nejednotnosť úpravy a sťažuje interpretáciu výsledkov kontroly. Základné oprávnenia a postupy by bolo vhodné upraviť v zákone. Najvyšší kontrolný úrad môže kontrolovať nakladanie s prostriedkami samosprávy, ktoré dostane zo štátneho rozpočtu. Súčasný znenie Ústavy nedovoľuje kontrolu všetkých prostriedkov samosprávy, čo možno považovať za nedostatok v kontrole samosprávy.

10. Voľnosť v rozhodovaní a netransparentnosť pri poskytovaní štátnej pomoci podpore investícií

Slovenská republika prijala v posledných rokoch niekoľko zásadných opatrení, ktorých cieľom je stimulovať prílev zahraničných investícií. Inštitucionálne kroky, na základe ktorých sa tak má stať, však nemožno považovať za dostatočne transparentné. V prvom rade ide o fungovanie Úradu pre štátnu pomoc SR, zriadeného zákonom o štátnej pomoci, ktorý má právomoc rozhodovať veľmi nejasným mechanizmom o poskytnutí významných foriem štátnej pomoci, ako sú napr. dotácie, príspevky, úhrady časti úveru podnikateľovi, prevzatia štátnej alebo bankovej záruky, poskytnutie úľavy na dani a tiež úľavy alebo úplného odpustenia penále, pokuty či úroku. Iným problémom je napr. zákon o niektorých opatreniach, týkajúcich sa prípravy významných investícií, ktorý upravuje zjednodušenie usporiadania vlastníckych vzťahov, zrýchlený prevod vlastníctva štátnych pozemkov, a teda nepriamo, ale poskytuje výhody pre stavby so statusom tzv. "významných investícií". Robí sa tak na základe veľmi vágnych ustanovení zákona, podľa ktorých o tom, či ide o významnú investíciu, rozhoduje vláda, ak ide o investíciu vyššiu ako 1 mld Sk, plánovaný objem výroby alebo zamestnanosti je "národohospodársky významný" a zároveň je jej uskutočnenie podľa názoru kabinetu "vo verejnom záujme". Ďalším príkladom je poskytnutie návratnej finančnej výpomoci, teda štátneho úveru, mestu Košice.

11. Nedostatky v oblasti verejného obstarávania a privatizácie

Verejné obstarávanie napriek novele zákona o verejnom obstarávaní z novembra 2001 je problémovou oblasťou. Pretože sa v procese obstarávania rozdeľujú väčšie čiastky verejných prostriedkov, prináša to so sebou viaceré kauzy spojené s podozrením z korupcie. Medzi hlavné nedostatky súčasného stavu možno zaradiť: komisie, ktoré vyhodnocujú ponuky, nemajú jasné pravidlá na vymedzenie konfliktu záujmov; postoj Úradu pre verejné obstarávanie pri dohl'ade nad verejným obstarávaním sú zväčša administratívne; prípady podozrenia z korupcie pri verejnom obstarávaní sú nedoriešené; neexistuje efektívny mechanizmus, ako postupovať pri podozreniach z korupcie v procese verejného obstarávania; odôvodnenia rozhodnutí úradu o námietkach nie sú zverejňované; kontrola verejného obstarávania je legalistická; nehodnotí sa účelnosť a efektívnosť

výsledku verejného obstarávania. Napriek istému zlepšeniu proces privatizácie stále nie je dostatočne transparentný a občania nedostanú informácie potrebné na verejnú kontrolu tak, ako sú obsiahnuté v Privatizačnom informačnom minime TIS.

12. Nízka transparentnosť pri riešení zlých úverov (presun na Slovenskú konsolidačnú, a.s.)

Napriek tomu, že reštrukturalizácia bánk bola nevyhnutná, sú podozrenia, že pri jej realizácii dochádza k netransparentnému nakladaniu so zlými úvermi a ich presunom na konsolidačnú agentúru. Nejasné kritériá pri presúvaní úverov a nevyvodenie osobnej zodpovednosti za existenciu takýchto úverov vytvoril priestor pre korupciu. Nedostatočne transparentne riešený rámec pre predaj pohľadávok Slovenskej konsolidačnej, a. s., takisto vytvára priestor pre korupciu.

13. Nevyhovujúce ustanovenia správneho poriadku

Analýzy o stave korupcie, rovnako ako prieskumy verejnej mienky dokazujú, že jedným z najčastejších dôvodov uplácania na súdoch, ale i na správnych orgánoch a iných úradoch, je, že občania chcú v prvom rade ani nie tak dobré, ale hlavne rýchle rozhodnutie. Zákon o správnom konaní (správny poriadok), ktorý bol prijatý v roku 1967 a odvtedy nebol ani raz novelizovaný, je z tohto pohľadu výraznou bariérou. Úrady majú na vydanie rozhodnutia i niekoľko mesiacov. Samotné konanie je neúmerne dlhé a mnohokrát neprehľadné i kvôli častému využívaniu inštitútu tzv. správnej úvahy úradníka. Zákon nereflektuje trendy, ktoré sa v rámci administratívnych konaní prejavujú vo vyspelých krajinách, napr. procedurálne "zošňurovanie" správneho konania podľa vzoru konania civilného, širokú definíciu tzv. účastníkov konania, princíp maximálnej otvorenosti, minimalizáciu možnosti využívania správneho uváženia, zúženie možnosti podávať mimoriadne opravné prostriedky, krátke lehoty na vydanie rozhodnutia, zverejnenie rozhodovania o odvolaní proti prvostupňovému rozhodnutiu orgánu verejnej správy priamo súdom a pod.

14. Nefunkčnosť katastra nehnuteľností v niektorých okresoch

Katastre nehnuteľností sú v niektorých okresoch Slovenska už dlhoročným problémom. Vybavenie žiadosti o vklad vlastníckeho práva k nehnuteľnosti do katastra nehnuteľností trvá v priemere až jeden rok a niekedy aj dva roky, hoci zákonom stanovená lehota je 30 dní. Zo 79 okresných pracovísk v polovici roku 2000 dodržiavalo lehotu len 25, pričom tento stav sa dodnes výrazne nezlepšil. Vedenie v tejto negatívnej tabuľke si už dlhé roky drží Okresný úrad Bratislava II. Naproti tomu v okrese Bratislava V. sa darí dodržať tridsaťdňovú lehotu niekedy i s predstihom. Pretože vlastnícke právo k nehnuteľnosti sa preukazuje výpisom z katastra nehnuteľností, nemožno hovoriť o osobe, ktorá hoci už aj zaplatila kúpnu cenu, ale nemá vykonaný vklad, ako o vlastníkovi nehnuteľnosti. Z dôvodu, aby nedošlo k viacnásobnému predaju tej istej nehnuteľnosti predávajúcim, je potrebné vklad vykonať čo najskôr a to vytvára priestor pre korupciu.

15. Korupcia v zdravotníctve súvisiaca s nerealizáciou reformy zdravotníctva

Zdravotníctvo patrí k oblastiam, v ktorých je korupcia vnímaná ako najrozšírenejšia. Základným predpokladom zníženia korupcie v zdravotníctve je realizácia systémovej

reformy. V tomto volebnom období reforma zdravotníctva výraznejšie nepokročila. Neboli vypracované zásadné legislatívne návrhy a nedošlo ani k zmene prístupu v poskytovaní zdravotníckych služieb. Z tohto dôvodu pretrváva v zdravotníctve stav, v ktorom absentujú základné trhové princípy a existuje vysoká miera regulácií, ktoré stimulujú korupciu. Vo vzťahu lekár - pacient to vedie k značnému úplatkárstvu, kde si pacient úplatkom vynucuje pozornosť a nadštandardný prístup lekára. Absencia reformy však vedie nielen k deformáciám vo vzťahu lekárov a pacientov, ale aj k netransparentnosti a korupcii medzi jednotlivými aktérmi zdravotníckeho trhu (zdravotné poisťovne, lekárne, farmaceutické spoločnosti a výrobcovia zdravotníckej techniky). Napr. lieková politika prakticky každoročne znamená tender na približne 15 mld. Sk. Pritom uvedený proces je nedostatočne transparentný, nedostatočne sú zverejňované informácie o procese rozhodovania pri štátnej liekovej politike a nedostatočne je riešený aj možný konflikt záujmov, či už rozhodovacej komisie, ako aj lekárov, ktorí predpisujú lieky príslušnej farmaceutickej firmy, ktorá im ponúka rôzne "benefity", ako sú napr. atraktívne zahraničné cesty. Vytvára priestor pre tzv. veľkú korupciu v zdravotníctve.

16. Netransparentnosť prijímacieho konania na niektorých vysokých a stredných školách

Školy sú dôležitým miestom, kde by mal prebiehať boj proti korupcii, keďže aj zmenou neformálnych pravidiel správania sa občanov možno dosiahnuť výraznejšie úspechy v tejto oblasti. Podľa diagnostického prieskumu Svetovej banky v roku 2000 pripadal na každých osem študentov prijatých do vzdelávacej inštitúcie v predchádzajúcom období jeden, ktorý uviedol platbu nejakej pozornosti. Na nižších úrovniach vzdelávania boli prevládajúcou formou pozornosti dary. Na univerzitnej úrovni boli hotovostné platby častejšie ako dary. Najvýznamnejším dôvodom uvádzaným pre úplatkárstvo na školách bolo zabezpečenie prijatia do školy. Každá vysoká škola si upravuje spôsob prijímania a kritériá samostatne. Na niektorých sa podarilo spraviť výrazný pokrok v transparentnosti tohto konania, avšak stále sa objavujú prípady podozrení z manipulácie, pozmeňovania výsledkov prijímacieho konania alebo nejasného dodatočného prijímania na vysoké školy. Poslednou zatiaľ nedoriešenou kauzou je prípad Fakulty manažmentu UK.

17. Málo transparentné financovanie politických strán

Napriek zmenám v legislatíve financovanie politických strán je stále spájané s kauzami, naznačujúcimi netransparentnosť a možnú korupciu. Napr. financovanie strán cez prepojenie na firmy, prenájom a kúpa priestorov pre politické strany za neštandardných podmienok, napojenie na aktivity mimovládnych organizácií, možnosť financovania politických aktivít priamo cez PR agentúry, konzultačné firmy atď.

18. Nefunkčnosť a korupcia v súdnictve

Napriek istým zmenám v súdnictve (novela Ústavy SR, etický kódex, zákon o Súdnej rade SR, projekt "Súdny manažment", anketa o korupcii na súdoch atď.), viaceré zásadné deformácie sa neupravili, prípadne sa ešte zhoršujú. V prvom rade ide o problematiku tzv. súdnych prierahov. Jednotlivé súdne konania (civilné aj trestné) trvajú podľa štatistík ministerstva spravodlivosti stále dlhšie, čo na jednej strane objektívne súvisí s enormným nárastom agendy v posledných rokoch, na strane druhej však vyvolá mohutný tlak na

stimulovanie korupcie. Sťažnosti na priet'ahy tvoria aj dominantnú časť podaní proti Slovenskej republike na Európsky súd pre ľudské práva v Štrasburgu. V minulom roku prijatá novela občianskeho súdneho poriadku a aj pripravovaná (a meškajúca) novela trestného poriadku zatiaľ nepriniesli žiaduci efekt. Inou premárnenou šancou, ktorá mohla mať pozitívny efekt na rýchlejšie a kvalitnejšie súdne rozhodnutia, bolo upustenie od tzv. racionalizácie súdnych obvodov, teda zrušenia viacerých malých okresných súdov a vytvorenie štyroch kompetenčne a technicky dostatočne vybavených krajských súdov. Takéto opatrenie mohlo mať za následok menej odvolávaní sa proti prvostupňovým rozsudkom, a teda i menšiu zaťaženosť súdov. Za systémovú chybu možno považovať aj fakt, že štátny rozpočet na tento rok nepamätal na samostatnú rozpočtovú kapitolu pre novozriadenú Súdnu radu SR, ktorá bude musieť až do konca roka finančne závisieť od príspevkov zo strany výkonnej moci (ministerstva spravodlivosti), čo bezpochyby nie je krok k posilneniu nezávislosti súdnej moci. Neriešila sa ani korupcia v samotnom sudcovskom stave.

19. Korupcia v polícii

Viaceré prieskumy potvrdzujú, že korupcia v polícii je rozšírená a dokonca narastá, občania nedôverujú policajtom, a nie sú preto ochotní oznámiť trestné činy korupcie. Nasvedčujú o tom aj viaceré medializované kauzy. Ukázalo sa, že vo vnútri polície neexistujú dostatočné mechanizmy na ochranu tých, ktorí takéto korupčné správanie oznámia. Preto je potrebné sa zásadne vyrovnat' s týmto fenoménom v radoch polície.

20. Stále neukončené rekodifikačné práce Trestného poriadku a Trestného zákona

V Slovenskej republike stále platia trestné kódexy z roku 1961. Napriek viacerým novelám sa nepodarilo z nich vytvoriť modernú úpravu zodpovedajúcu súčasným trendom v trestnom práve (napr. alternatívne tresty, zodpovednosť právnických osôb a pod.). V roku 1999 bola vymenovaná rekodifikačná komisia, ktorá vytvorila legislatívny zámer. Obsahuje základné princípy, na ktorých budú postavené nové kódexy. Vláda zámer schválila. Do konca roka 2001 mala byť pripravená definitívna paragrafovaná verzia nových trestných kódexov a začiatkom tohto roka by ju mal prerokovať parlament. Zdá sa však, že napriek jej viacročnému fungovaniu sa nepodarí schváliť nové kódexy ani v tomto volebnom období. Spoločenská potreba novej úpravy Trestného poriadku, ale aj Trestného práva je veľmi vysoká.

C. Navrhované opatrenia

Sfunkčniť kontrolu a represiu

1. Sfunkčniť kontrolný systém verejnej správy

Kontrola verejných prostriedkov nie je len otázkou množstva vykonaných kontrol a množstva nájdených nedostatkov, ale aj vykonania nadväzujúcich opravných opatrení zo strany kontrolovaného orgánu tak, aby systém kontroly pôsobil prevenčne. Zároveň by mala kontrola v relevantných prípadoch efektívne spolupracovať s políciou a orgánmi činnými v trestnom konaní. Kontrola by sa postupne mala začať orientovať na kontrolu ex ante ako aj ex post s tým, že je dôležitá orientácia na výsledok. Trend kontroly integrity či zavádzanie auditu etiky by sa mal postupne budovať aj na Slovensku.

2. Zefektívniť kontrolu štátnych podnikov a štátnych akciových spoločností a poskytovať informácie o ich hospodárení

S cieľom verejnej kontroly podnikov s účasťou štátu či obce je potrebné zvýšiť aktívne zverejňovanie informácií o hospodárení uvedených podnikov, vrátane takých informácií, ako je počet zamestnancov, výška vyplatených plátov a odmien, aj informácie o sponzorstve. Vláda SR na svojom zasadnutí 17. 4. 2002 schválila vzorové stanovky akciových spoločností s majetkovou účasťou štátu. Výkon práv štátu v spoločnostiach so 100% majetkovou účasťou štátu patrí do pôsobnosti ministerstva, v ktorého pôsobnosti je rozhodujúci predmet činnosti. Posilnením práv akcionára, t.j. štátu, by sa mali všetky rozhodujúce majetkové transakcie spoločnosti osobitne schvaľovať valným zhromaždením, mala by sa posilniť aj osobná majetková zodpovednosť členov orgánov spoločnosti. Táto zmena sa zatiaľ iba začína realizovať. Podobné ustanovenia sa majú vzťahovať i na štátne podniky, ktorých štruktúru orgánov a kompetencie upravuje samostatný zákon. Takýto zákon bol predložený na rokovanie Legislatívnej rady vlády, ale je nepravdepodobné, že sa ho podarí prijať ešte v tomto volebnom období.

3. Posilniť kontrolu samosprávy

V súvislosti s prechodom časti kompetencií na samosprávu dôjde i k prechodu verejných prostriedkov. Kontrola ich využívania je podľa súčasného stavu značne obmedzená a vytvára sa tak priestor pre korupciu. Je potrebné uskutočniť viaceré zásadné zmeny v oblasti kontroly. Vznik a kreovanie funkcie hlavného kontrolóra by malo mať obligatórnu povahu a je potrebné stanoviť prísne kritériá na osobu, ktorá sa o takúto funkciu uchádza (vzdelanie, prax a pod.). Právomoci nezávislého hlavného kontrolóra by sa mali rozšíriť tak, aby mohol promptne zasahovať v prípadoch neehospodárneho nakladania s verejnými prostriedkami. V článku 3.4 Stratégie reformy verejnej správy sa nachádzajú viaceré návrhy nových progresívnych inštitútov v oblasti kontroly na úrovni samosprávy, ako napríklad predchádzajúci súhlas kontrolných orgánov v presne vymedzených prípadoch, právo prikázať vykonanie opatrení na odstránenie stavu, prikázať vykonanie náhradných opatrení, rozpustenie zastupiteľstva samosprávy v prípade, že nie je možné úlohy obce zabezpečiť iným spôsobom atď. Kontrola je

oblasť, ktorú treba urýchlene upraviť. Novelizáciou Ústavy je potrebné taktiež rozšíriť právomoc NKÚ SR o kontrolu hospodárenia samosprávy v plnom rozsahu.

4. Zriaďiť špeciálneho prokurátora na boj proti korupcii

Jedným z vážnych problémov v boji proti korupcii na Slovensku je existencia úzkych osobných väzieb medzi justičnými a inými štátnymi či samosprávnymi orgánmi. Osobné vzťahy sú často príčinou nedotiahnutia prípadov korupcie do záverečnej fázy, a teda potrestanie páchatel'a. Ministerstvo spravodlivosti predložilo návrh zákona o špeciálnom prokurátorovi na boj proti korupcii a organizovanému zločinu, ktorý sa však líši od pôvodnej koncepcie uvedenej v Národnom programe boja proti korupcii. Ak sa má posunúť boj proti korupcii, je potrebné, aby špeciálny prokurátor bol dostatočne nezávislý a vybavený dostatočnými kompetenciami.

Takýto prokurátor by mal v pôsobnosti odhaľovanie a vyšetrowanie všetkých trestných činov korupcie, trestných činov legalizácie príjmov z trestnej činnosti a prípadne i trestný čin zneužitia právomoci verejného činiteľa. Dobré skúsenosti s podobným inštitútom majú napríklad v Taliansku, Španielsku a Litve. Po prijatí tohto zákona je potrebné zabezpečiť úradu i zodpovedajúce technické vybavenie a personálne obsadenie.

5. Odstraňovať súdne priet'ahy a duplicity

Zmeny v rámci súdnictva by mali smerovať ku skracovaniu civilného a trestného konania a k odstraňovaniu súdnych priet'ahov. Okrem dôslednej implementácie novely občianskeho súdneho poriadku, ktorá by mala byť zásadným príspevkom k skráteniu civilného konania, identickú úpravu treba prijať i na účely trestného konania. Tá by mala na minimum skrátiť predprípravné konanie, v rámci ktorého sa dnes dôkazy obstarávajú a vykonávajú de facto dvakrát (na polícii a následne u vyšetrowateľa), zaviesť tzv. vyhľadávanie, čiže možnosť polície odovzdať vec po uskutočnení základných vyšetrowateľských úkonov priamo prokurátorovi, zaviesť možnosť uzavrieť zmier a tiež posilniť postavenie poškodeného. Ďalším krokom by mal byť návrat k myšlienke racionalizácie súdnych obvodov, ktoré by tiež mohli prispieť k rýchlejšim a kvalitnejším rozhodnutiam, k menšiemu počtu odvolaní a v konečnom dôsledku teda k odľahčeniu súdov. Iným inštitucionálnym príspevkom k dobudovaniu nezávislej a erudovanej súdnej moci by malo byť vytvorenie sudcovskej akadémie, samostatného vzdelávacieho strediska vedeného sudcami pre sudcov, v rámci ktorého by sa osobitná pozornosť mala venovať aj otázkam korupcie a jej odhaľovaniu a penalizovaniu.

6. Zefektívniť prácu na súdoch

Preťaženosť súdov a následná pomalosť súdneho konania si vyžaduje urýchlené riešenie i z hľadiska predchádzania korupcii a odstraňovania korupcie v prípadoch, keď súdy rozhodujú príliš pomaly (napr. obchodný register). Riešením by mohlo byť zavedenie inštitútu vyššieho súdneho úradníka, ktorý by rozhodoval v nesporových veciach, vydával úradné odpisy, výpisy z obchodného registra, rozhodoval o súdnych trovách, svedočnom a znaleckom. Určité úkony by mohol vykonávať aj v trestnom konaní. V marci tohto roku schválila vláda takýto návrh zákona, preto je potrebné, aby ho schválil aj parlament a úspešne sa uviedol do praxe, čo prinesie so sebou i finančné nároky.

7. Rozšíriť projekt súdny manažment na všetky súdy

V roku 1999 iniciovala sekcia civilného práva Ministerstva spravodlivosti SR spustenie projektu súdny manažment. Následne bol na spustenie pilotného programu vytypovaný Okresný súd v Banskej Bystrici. Projekt je zameraný na sprehládnenie, a tak odbúranie prípadného podozrenia z manipulácie v pridelovaní spisov jednotlivým sudcom. Už pri podaní návrhu sa navrhovateľ dozvie, ktorý sudca sa bude vecou zaoberať. Okrem protikorupčného efektu priniesol projekt i zefektívnenie a skrátenie súdneho konania. Veľká časť práce sa presunula na administratívny aparát, čím sa vytvoril priestor na kvalitnejšie preskúmanie prípadu pre sudcu. Projekt sa rozšíril i na okresy Bratislava I, Bratislava V, Košice I a Žilina. Snahou by malo byť rozšíriť tento projekt na všetky okresné a krajské súdy.

8. Vytvoriť spoločný špecializovaný tím na boj proti korupcii zložený z pracovníkov polície, prokuratúry a justície

Vytvorenie jednotného tímu na boj proti korupcii zloženého z pracovníkov polície, prokuratúry a justície prispeje jednak k zrušeniu osobných prepojení a súčasne umožní vyšší stupeň špecializácie, čo je potrebné v zložitých a rozsiahlych prípadoch závažnej korupcie a organizovaného zločinu. V skutočnosti nie je potrebné vytvárať novú jednotku či inštitúciu. Ak tento súbeh kompetencií nastane v niektorej už fungujúcej jednotke či inštitúcii - príslušnosť by bola na súde v Bratislave či inom väčšom meste, pričom by sa táto príslušnosť vzťahovala na celé územie štátu. Pri vzájomnom prepojení takejto štruktúry na celý protikorupčný tím, t.j. prokuratúru, vyšetrovateľov a políciu, sa vytvorí účinný nástroj v boji proti korupcii.

9. Zaviesť trestnú zodpovednosť právnických osôb

Zavedenie nových inštitútov v trestnom práve úzko súvisí s už dlho pripravovanou rekodifikáciou trestného práva v SR. Z inštitútov, ktoré ovplyvňujú korupciu, je potrebné spomenúť zavedenie trestnej zodpovednosti právnických osôb. Ako sankcie by sa mohli uplatňovať peňažná pokuta, prepadnutie veci, zhabanie veci, zákaz poskytovať právnickej osobe dotácie zo štátneho rozpočtu a prepadnutie majetku členov jej orgánov. Ďalšími sankciami by mali byť vylúčenie možnosti získať verejnú zákazku, zákaz výkonu konkrétnych podnikateľských činností a zánik spoločnosti.

10. Zverejňovať meritórne rozhodnutia súdu na internete

Napriek tomu, že sa na Slovensku neuplatňuje precedentné právo, má poznanie rozhodnutí dôležitý význam z hľadiska zjednotenia judikatúry súdov a posilnenia dôvery v spravodlivé rozhodnutie vo veci. Zverejňovanie meritórnych rozhodnutí súdov by sa malo uskutočniť čo najjednoduchšou formou. Prístup k internetu nie je ešte v SR bežnou záležitosťou, avšak vzhľadom na nízku nákladovosť a všeobecnú dostupnosť je to najlepšie riešenie.

11. Zaviesť inštitút preukazovania pôvodu nadobudnutého majetku

Úprava by mala obsahovať mechanizmus, ako súdnou cestou odňať majetok osobe, ktorá nie je schopná dôveryhodne vysvetliť jeho pôvod. Možnosť súdneho konania by prichádzala do úvahy vtedy, ak medzi deklarovanými príjmami a skutočným majetkom

existujú zjavné rozdiely. Úprava by obsahovala povinnosť osoby preukázať pôvod majetku konkrétnymi dokladmi a mechanizmus zabraňujúci dotknutej osobe manipulovať s majetkom potom, čo proti nej generálny prokurátor ako jediný oprávnený dal návrh na začatie civilného súdneho konania. Mala by riešiť aj zodpovednosť štátu za škody, ktoré by mohli vzniknúť neopodstatneným súdnym konaním.

12. Zásadne riešiť korupciu v polícii, na prokuratúre a súdoch

Polícia, prokuratúra a sudy patria medzi oblasti, ktoré občania vnímajú ako korupčné. Veľmi nízka je aj dôvera občanov v tieto represné zložky. Preto občania nevyužívajú zákonom predpokladané postupy na oznámenie trestných činov spojených s korupciou. Na obnovenie dôvery je potrebné vysporiadať sa s korupciou aj vo vnútri týchto zložiek a začať budovať integritu.

Posilniť prevenciu

13. Obmedzovať zásahy štátu do ekonomiky (štátna pomoc, dotácie, subvencie, garancie, licencie a pod.) a zvýšiť kriteriálnosť a transparentnosť pri ich poskytovaní

Korupčný priestor vzniká najmä tam, kde sa stretáva verejný a súkromný sektor a kde štát zasahuje do ekonomických procesov. Preto prehodnotenie týchto štátnych zásahov môže obmedziť korupčný potenciál. V prípadoch, kde štátna ingerencia zostane, je potrebné pozornosť venovať obmedzeniu voľnosti v rozhodovaní, vytváraní systému kritérií a zvyšovaniu transparentnosti.

14. Zvýšiť kriteriálnosť a transparentnosť v udeľovaní licencií, subvencií, dotácií, garancií a pod.

Vláda vypracovala návrh štátnej licenčnej politiky, ktorý je potrebné implementovať. Podobne je potrebné postupovať v oblasti dotácií, subvencií, garancií a štátnej pomoci. Zvyšovanie úrovne transparentnosti je v tejto oblasti nevyhnutné (vrátane zverejňovania príjemcov licencií, subvencií, dotácií, garancií).

15. Zverejňovať podrobné informácie o čerpaní predvstupových prostriedkov

Za účelom zvýšenia transparentnosti fungovania a používania prostriedkov programu predvstupovej pomoci Európskej únie bol spustený informačný systém pre verejnosť s údajmi o čerpaní zdrojov EÚ. Zavedenie takéhoto systému predstavuje pokrok vo zvyšovaní transparentnosti v tejto oblasti. Databáza však obsahuje len informácie z Finančných memoránd a aj to nie do úplných podrobností. Ambíciou je získať aj informácie, ktoré sú momentálne nedostupné pre verejnosť z dôvodu uplatňovania DIS Manuálu pri tendrovaní, t.j. informácie o procese výberu, spôsobe výberu, hodnotení ostatných ponúk, zloženia komisie, dôvodov atď., ktoré nie je možné podľa pravidiel Európskej únie verejne publikovať.

16. Zjednodušiť správne konanie

Podľa analýz o stave korupcie jedným z najčastejších dôvodov uplácania na správnych orgánoch a iných úradoch je to, že občania chcú svoje rozhodnutie najmä rýchlo. Viac ako 35 rokov starý zákon o správnom konaní (správny poriadok), ktorého režimom

sa spravujú ročne desaťtisíce rôznych konaní, je však z tohto pohľadu v rozpore s očakávaniami. Úrady totiž majú podľa neho na vydanie rozhodnutia i niekoľko mesiacov. Preto je žiaduce, aby sa za účelom eliminácie korupcie a priblíženia sa k očakávaniam občanov slovenské správne konanie reformovalo, a to smerom, ktorým sa uberajú administratívne konania vo vyspelých krajinách, t. j. hlavne procedurálnym "zošnúrovaním" konania podľa vzoru konania civilného, výrazným skrátením lehôt na vydanie rozhodnutia, minimalizáciou možnosti využívať tzv. správne uváženie úradníka (ktoré je často svojvoľné), širokým definovaním tzv. účastníkov konania, implementáciou princípu maximálnej otvorenosti (publicity), zúžením možnosti podávať mimoriadne opravné prostriedky a prípadne i zverejnením rozhodovania o odvolaní proti prvostupňovému rozhodnutiu orgánu verejnej správy priamo súdom.

17. Legalizovať príplatky za poskytnutie nadštandardných služieb zo strany verejnej správy a garantovať ich vykonanie

Štát prostredníctvom zákonov vyžaduje od občanov viacero povolení, vydáva doklady alebo uskutočňuje iné úkony. Lehoty na rozhodovanie štátnych orgánov sú väčšinou pätnásť alebo tridsať dní. Dochádza často k podplácaniu, aby bolo napríklad povolenie vydané čo najrýchlejšie.

Na Slovensku je napr. vydávanie cestovných dokladov umožnené i v zrýchlenom konaní za príslušný poplatok. Základným predpokladom širšieho uplatnenia takejto legalizácie príplatkov (napr. na katastrálnych, živnostenských úradoch) je garancia zákonných lehôt a rovnako i garancia nadštandardnej služby. V opačnom prípade sa priestor pre korupciu nezúži, iba sa časť príjmov zlegalizuje.

18. Sprísniť zodpovednosť štátu za škodu

Platný zákon o zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú rozhodnutím orgánu štátu alebo jeho nesprávnym úradným postupom vznikol ešte v roku 1969 a je nepostačujúci. Neumožňuje napr. poskytnúť úhradu ujmy za tzv. priet'ahy, teda za meškanie s vydaním rozhodnutia. Aj preto je veľká väčšina sťažností proti SR na štrasburský súd kvôli priet'ahom v konaní, čiže z dôvodu nesprávneho úradného (súdneho) postupu. Nový zákon, ktorého prijatie mešká už niekoľko rokov a ktorý môže významným spôsobom prispieť k potlačeniu tzv. "malej korupcie" (petty corruption), preto musí odstrániť túto systémovú chybu a zároveň zaviesť zodpovednosť aj za ne/konanie orgánov územnej samosprávy a tiež úpravu individuálnej zodpovednosti pracovníkov verejnej správy konajúcich, resp. nekonajúcich v rozpore s právnymi predpismi. Takéto opatrenie môže vyvolať i tlak na rýchlejšie konanie a rozhodovanie orgánov verejnej správy a súdov.

19. Zefektívniť katastre nehnuteľností

Vybavenie žiadosti o vklad vlastníckeho práva k nehnuteľnosti do katastra nehnuteľností trvá v priemere až jeden rok a niekedy aj dva roky, hoci zákonom stanovená lehota je 30 dní. Vláda pripravila Analýzu a návrh systémových opatrení zlepšenia činnosti katastrálnych úradov, pričom ako priorita v krátkodobom horizonte by malo byť odstránenie problému nadbytočných žiadostí a odbremenenie pracovníkov katastrov od úloh tam, kde je to možné. Rozsiahlejšie systémové opatrenia zatiaľ neboli uskutočnené. Jedným z najpriateľnejších riešení za dnešných podmienok je zverejnenie časti informácií

katastra na internete. Navrhujú sa i ďalšie opatrenia v dlhšom časovom horizonte, ktoré súvisia s reformou administratívneho riadenia a s reformou financovania katastrov. Pretože sa pravdepodobne nepodarí problémy katastra vyriešiť v tomto volebnom období, malo by sa to stať prioritou novej vlády.

20. Prijat' prísny a vynútiteľný zákon o konflikte záujmov

Návrh nového ústavného zákona o konflikte záujmov z dielne pracovnej skupiny poslancov NR SR vytvára komplexnú úpravu pre všetky tri zložky moci a zároveň stanovuje aj spoločné základné princípy. Na návrh nadväzujú dva vykonávacie zákony, ktoré túto problematiku upravia podrobnejšie na úrovni verejných činiteľov a funkcionárov samosprávy. Predložený návrh rieši nedostatky súčasného ústavného zákona, rozširuje osobnú pôsobnosť a predovšetkým zjednodušuje konanie o rozpore záujmu. Mimovládne organizácie združené v Aliancii - Stop konfliktu záujmov vypracovali pozmeňujúce návrhy, ktorých súčasťou je i možnosť uložiť finančnú pokutu a tzv. postzamestnanecké obmedzenia, t.j. časovo obmedzený zákaz určitých činností spolu s povinnosťou zverejňovať majetkové priznania i po opustení verejnej funkcie.

21. Zaviesť inštitút "whistleblowing" - chránené informovanie o nekalých praktikách

Stáva, že v organizácii sa uskutočňujú nekalé korupčné praktiky, pričom vedenie o takýchto aktivitách nie je informované. Tí, ktorí sú na nekalých praktikách zainteresovaní, o nich samozrejme informovať nebudú. Je dôležité zaviesť jasné pravidlá aj do tejto oblasti, aby sa mohla budovať dôvera pracovníkov v integritu danej inštitúcie a v praktickom živote rýchle a efektívne riešiť mnohé s uvedeným javom spojené problémy. Ide o inštitút známy z angloamerického práva, ktorý motivuje pracovníkov v štátnej správe, samospráve, ale aj v súkromnom sektore k väčšiemu záujmu informovať o nekalých praktikách v ich organizácii. Osobe, ktorá takúto skutočnosť oznámi príslušnému úradu, sa zabezpečuje ochrana jej práv a zvažuje sa jej prípadné odmenenie za službu pre verejnosť, t. j. za ochranu spoločenských hodnôt.

22. Vypracovať a implementovať etické kódexy pre pracovníkov vo verejnom sektore

Jedným z pilierov etickej infraštruktúry sú etické kódexy, ktoré je vhodné pripraviť a zaviesť do praxe vo všetkých zložkách verejnej moci na Slovensku. Pritom platí, že etické kódexy by mali stanoviť jasné a zrozumiteľné pravidlá správania sa pracovníkov vo verejnom sektore. Zároveň je dôležité zadefinovať mechanizmus implementácie stanovených pravidiel tak, aby sa stal oporou transparentného procesu prijímania rozhodnutí vo verejnom sektore. S cieľom zvýšiť transparentnosť styku s verejnosťou je napr. vhodné v etickom kódexe zadefinovať pravidlo vedenia verejne dostupného registra darov pracovníkov príslušnej organizácie a verejne dostupnej knihy návštev, ktorá by poukazovala na cieľ a obsah stretnutia pracovníkov s jednotlivými stránkami v ich pôsobnosti. Vo zvlášť senzitivných oblastiach verejnej správy zaviesť povinnú a pravidelnú rotáciu pracovníkov, posilniť princíp viacerých očí, kolektívnosť v rozhodovaní. Je tiež potrebné odpolitizovať verejnú správu a zvýšiť jej profesionalitu. Kvalita verejnej správy je jedným z predpokladov úspešných reforiem a integračných snáh. Dosiaľ bola

spolitizovaná a personálna politika bola málo otvorená, transparentná a vytvárala priestor pre korupciu. Preto je potrebné významné verejné pozície obsadzovať na základe otvorených konkurzov.

23. Prijat' zákon o vstupe verejnosti do legislatívnych procesov

Počas transformačného obdobia sa na Slovensku presadila prax ovplyvňovania rozhodovacích procesov cez zákonné zvýhodňovanie profesijných komôr. Prevládajú čiastkové úpravy, ktoré priznávajú v legislatívnom procese istým subjektom a záujmovým skupinám exkluzívne právo ovplyvňovať podobu vznikajúcich procesov. Opatrením, ktoré by mohlo do určitej miery korigovať tento trend, je návrh zákona o vstupe verejnosti do legislatívneho procesu. Na základe realizácie auditu sa proces pripomienkovania zákonov a iných vládnych dokumentov presunul na internet a otvoril sa priestor pre vstup verejnosti doň. Vo väzbe na uvedené bol pripravený návrh zákona, ktorý bol predložený ako poslanecký návrh do parlamentu. Návrh zákona vychádza z troch základných princípov. Prvým je otvorenie legislatívneho procesu verejnosti. Druhým vyrovnanie šancí na ovplyvnenie podoby právnych noriem. Navrhovaný zákon čiastočne vyrovnáva šance verejnosti ovplyvniť podobu návrhu právnej normy, ktorá sa jej bezprostredne dotýka, a to tak na úrovni legislatívneho procesu vo vláde či NR SR, ako aj na úrovni obcí a VÚC. Tretí princíp spočíva v zakotvení povinnosti predkladateľa zverejniť legislatívny návrh ešte predtým, ako sa ním bude zaoberať príslušný schvaľovací orgán. Prijatie navrhovaného zákona v NR SR by výrazne prispelo k pluralite reprezentácie záujmov ako aj k posilneniu právnej istoty občana.

24. Stransparentniť verejné obstarávanie a predaj majetku a zavádzať protikorupčné opatrenia

Medzi potrebné zmeny vo verejnom obstarávaní patrí zjednodušenie predpisov regulujúcich verejné obstarávanie, vytvorenie a implementácia Etického kódexu obstarávateľa, ktorý je vhodné zahrnúť aj do dohôd pre jednotlivé prípady obstarávania a do pracovných zmlúv. Zároveň je potrebné zmeniť systém kontroly tak, aby sa úspešnosť verejného obstarávania posudzovala podľa výsledku a zaviesť audity ex-ante a ex-post. V oblasti rozhodovania o námietkach, ktoré uskutočňuje Úrad pre verejné obstarávanie, je potrebné zvýšiť transparentnosť, napr. zverejňovaním rozhodnutí o námietkach aj s odôvodnením. Ďalej je vhodné rozšíriť zverejňovanie všetkých relevantných informácií o verejnom obstarávaní (ako sú napr. kritériá, zápisnice, zmluvy a pod.) tak, aby boli verejne dostupné. Transparentne by sa malo postupovať aj pri predaji majetku. Je nevyhnutné poskytovať informácie, ktoré sú obsiahnuté v Privatizačnom informačnom minime navrhovanom TIS.

25. Zverejňovať relevantné rozhodnutia a ich odôvodnenia na internete**(napr. rozhodnutia o námietkach Úradu pre verejné obstarávanie,****Úradu pre štátnu pomoc, Protimonopolného úradu, regulačných úradov a atď.)**

Aj keď verejná správa začala s aktívnym zverejňovaním niektorých informácií, stále nie sú zverejňované odôvodnenia rozhodnutí, kde by mali byť vysvetlené dôvody a kritériá na rozhodovanie. Zverejňovanie by umožnilo verejnú kontrolu, nútilo administratívu k väčšej zodpovednosti a preventívne by pôsobilo aj proti korupcii.

26. Uskutočniť potrebné reformy v zdravotníctve a prijať protikorupčné opatrenia

Jedným z následkov nerealizácie systémovej reformy zdravotníctva v tomto volebnom období je aj pretrvávajúca vysoká miera korupcie v tejto oblasti. Budúca vláda by sa preto mala zasadiť o čo najrýchlejšie naštartovanie takejto reformy. Jej cieľom by malo byť zvýšenie transparentnosti finančných tokov, odbúranie vysokej miery regulácií a vnesenie trhových princípov do zdravotníctva. Reformu zdravotníctva je potrebné chápať ako zásadný predpoklad boja proti korupcii v tejto oblasti. Potvrdzujú to aj skúsenosti z obdobia fungovania súčasnej vlády, keď sa ukázalo, že akákoľvek protikorupčná stratégia v rezorte zdravotníctva je neefektívna bez riešenia problémov celého systému. V súvislosti s korupciou je napr. potrebné zvýšiť transparentnosť štátnej liekovej politiky. Už od roku 1998 existuje na slovenskom farmaceutickom trhu Etický kódex, ktorý upravuje marketingové praktiky farmaceutických spoločností. Veľmi často však tieto firmy zaplatia lekárom cestu, ubytovanie a vreckové na medzinárodný kongres. Častým miestom sú napríklad Kanárske ostrovy, USA a Južná Amerika. Umožňuje to neexistencia presných zákonných pravidiel na ich činnosť a nejasná štátna lieková politika. Je potrebné preto zvýšiť transparentnosť v korupčne citlivých oblastiach, napr. pri kategorizácii liekov.

27. Uskutočniť reformy v školstve, riešiť korupčne citlivé oblasti

Hlavným nedostatkom súčasného školstva je nižšia ako očakávaná vzdelanostná úroveň (v SR je veľmi málo ekonomicky činného obyvateľstva s pomaturitným vzdelaním, a to iba 10 %, pričom v priemere v EÚ má takéto vzdelanie 21 % obyvateľstva) a percepčia obyvateľstva, ktorá vníma celú oblasť vzdelávania ako vysoko korupčnú, a to najmä oblasť prijímacích pohovorov. Medzi možné kroky smerujúce k zlepšeniu situácie patrí väčšia samo/regulácia a štandardizácia prijímacích pohovorov na stredné a vysoké školy, zvýšenie kapacity systému reagovať na dopyt, ako aj definovanie štandardov vzdelania, na ktoré majú žiaci a študenti právo.

28. Zvyšovať transparentnosť financovania politických strán

Korupcia je často spojená s financovaním politických strán. Podnikatelia, ktorí podporovali politické subjekty, očakávajú zvýhodnenia (pri verejných zákazkách, poskytovaní licencií, získaní informácií atď.) po nástupe novej vlády a verejných činiteľov k moci. Napriek zmenám v tejto oblasti financovanie politických strán je stále málo transparentné a je spájané s korupciou. Nová úprava financovania politických strán by mala napr. regulovať prijímanie darov a členských príspevkov - mala by byť stanovená jasná hranica medzi darmi a členskými príspevkami. To znamená stanovenie maximálnej výšky členského príspevku a každá vyššia suma by musela byť registrovaná ako dar. Poskytovanie darov pre politické strany by zároveň malo byť upravené tak, aby politická

strana mohla od jedného darcu prijať v jednom roku len určitú zákonom stanovenú sumu. Takto postavený systém financovania politických strán by čiastočne obmedzil vplyv veľkých sponzorov na politické strany a zabezpečil efektívnejšiu kontrolu ich hospodárenia. Mala by riešiť možné presúvanie prostriedkov cez mimovládne organizácie, poradenské, marketingové firmy do politických strán.

29. Zaviest' výučbu boja proti korupcii do učebných osnov základných a stredných škôl

Bojovať proti korupcii znamená aj meniť postoje ľudí, ich aktivity pri kontrole správy vecí verejných. Výchova aktívneho občana sa musí začínať už v školách. Je vhodné zvýšiť informovanosť mladých ľudí o protikorupčných nástrojoch a vplyvoch korupcie formou zavedenia problematiky boja proti korupcii do učebných osnov. Jedným z cieľov je proaktívne vychovávať mladú generáciu tak, aby pochopila uvedenú problematiku a aktívne sa zapojila do jej riešenia.

