

Transparentnosť a korupcia

Anotácia: Autorky sa zaoberajú rozsahom a vnímaním korupcie na Slovensku. Zamýšľajú sa nad dôsledkami korupcie z hľadiska ekonomického a sociálneho, ale všimajú si aj jej politické, resp. etické a morálne aspekty. Osobitnú pozornosť venujú niektorým konkrétnym korupčným kauzám, ktoré rezonovali v slovenskej spoločnosti v rokoch 2000 – 2001 a ich politickým súvislostiam. Analyzujú plnenie *Národného programu boja proti korupcii* prijatého v roku 2000, pričom poukazujú na niektoré nedostatky a potenciálne riziká v boji s korupciou. Kapitola obsahuje odporúčania a návrhy, ktorých prijatie je potrebné na obmedzenie korupcie.

Kľúčové slová: akčné plány boja proti korupcii, korupcia, korupčné kauzy, korupčné správanie, meranie korupcie, monopol, Národný program boja proti korupcii, konflikt záujmov, Slovenský plynárenský priemysel, štátne zásahy do ekonomiky, Transparency International Slovakia, transparentnosť, vnímanie korupcie, voľnosť v rozhodovaní.

1. ÚVOD

Korupcia nadobudla v SR najmä v posledných rokoch také rozmery, že ju musíme považovať za systémovú poruchu, za problém nielen morálny, ale aj ekonomický, sociálny a politický. Boj s korupciou predpokladá poznanie jej príčin, ktoré súvisia nielen s nedokonalými pravidlami, zákonmi, ale aj s neschopnosťou represívnych zložiek odhaliť a dokázať prípady korupcie, najmä ak majú sofistikovanejšiu podobu. Okrem toho sú dôležité aj postoje ľudí, hodnoty spoločnosti, ktoré sú ovplyvnené nielen súčasnými podmienkami, blízkou minulosťou, ale často aj vzdialeným vývojom našej spoločnosti, jej históriou, kultúrou, tradíciou. To všetko má vplyv na to, či pod tlakom vznikne sa vytvorí politická vôľa na presadenie zmien v oblasti prevencie a represie.

2. ROZSAH A VNÍMANIE KORUPCIE NA SLOVENSKU

Rozsah korupcie presne kvantifikovať nemožno. Ako indikátory sa preto využívajú oficiálne štatistiky o vyšetrovaných a potrestaných prípadoch korupcie alebo vnímanie (percepčia) korupcie zo strany obyvateľstva.

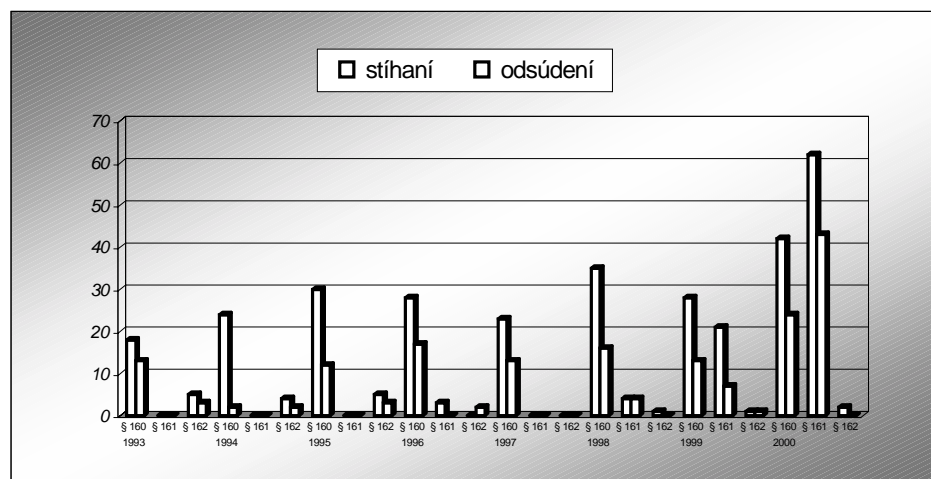
V zahraničí sa na meranie korupcie používajú viaceré metódy. Jednou z nich je International Country Risk Guide (ICRG) Index. Pri aplikácii tejto metódy sa miera korupcie určuje na základe hodnotenia expertov, ktorí posudzujú do akej miery vysokí štátni úradníci požadujú špeciálne platby, resp. nelegálne platby sú akceptované vo forme úplatkov za poskytovanie licencií, výhod v daňovej oblasti, poskytovaní úverov a pod.

Metódy Global Competitiveness Report (GCR) Corruption index a World Development Report (WDR) Corruption index sa opierajú o hodnotenie manažérov firiem. Posledný prieskum z roku 1996 vychádzal z názorov 2 381 firiem z 58 krajín, ktoré mali hodnotiť mieru rozšírenia korupcie na škále 1 – 7. Dotazník obsahuje podrobný zoznam oblastí, v ktorých sa identifikuje rozsah rozšírenia korupcie. Na vnímaní miery korupcie verejnosťou je založená metóda Corruption Perception Index (CPI).

1.1. KORUPCIA V SR VO SVETLE OFICIÁLNYCH ŠTATISTÍK

Počet stíhaných a potrestaných prípadov korupcie v SR a ich vývoj v rokoch 1993 – 2000 je uvedený v grafe 1.

Graf 1
Počet stíhaných a potrestaných prípadov korupcie v SR v rokoch 1993 – 2000



Zdroj: Generálna prokuratúra SR.

Údaje naznačujú mierny nárast počtu stíhaných a odsúdených prípadov korupcie, zďaleka však neodrážajú reálny stav jej rozšírenia. Nízky počet stíhaných a odsúdených prípadov korupcie na Slovensku môžu skôr signalizovať nízku účinnosť úsilia represívnych zložiek postihovať tento jav. Objasnené a postihnuté bývajú zväčša menšie prípady, pričom rozsiahle, politicky citlivé prípady často nie sú postihované. Pretože práve takéto prípady sú mediálne prezentované, občan vníma situáciu veľmi pesimisticky a začína mať pocit, že v SR absentuje záujem zásadne korupciu riešiť.

2.2. VNÍMANIE KORUPCIE

Hoci percepčné metódy sledovania korupcie sú poznačené subjektivismom a v prípade Slovenska možno aj tendenciou vnímať veci pesimistickejšie než je reálny stav, predsa len dávajú obraz o tom, ako túto oblasť pociťujú občania. Doteraz najrozsiahlejší prieskum v SR uskutočnila v rokoch 1999 – 2000 na žiadosť vlády SR Svetová banka (*Korupcia...*, 2000). Prieskum sa pokúsil okrem percepcie zmapovať aj konkrétne skúsenosti s korupciou v jednotlivých oblastiach. Podľa uvedeného prieskumu je korupcia v SR veľmi rozšírená a zasahuje do mnohých oblastí ekonomiky a spoločnosti. Podľa prieskumov Štatistického úradu SR (*Správa o stave...*, 2001) sa od roku 1998 zlepšuje vnímanie korupcie občanmi, občania majú pocit, že je treba dávať menej úplatkov. Kým v roku 1998 až 33 % respondentov uviedlo, že poskytli peňažný alebo vecný dar, v roku 2000 to bolo iba 27,4 %. Z údajov v tabuľke 1 vyplýva, že situácia je rozdielna podľa jednotlivých rezortov.

Tabuľka 1

Miera vnímania výskytu korupcie (v % odpovedí respondentov)

Kde je podľa respondentov potrebné podplácať	1997	1998	1999	2000
Súdy	22,51	23,65	26,37	26,18
Privatizácia	22,59	22,17	12,67	12,46
Banky	8,9	8,27	4,78	4,87
Polícia	14,45	16,71	14,18	17,18
Zdravotníctvo	66,62	68,93	66,77	66,89
Školstvo	28,59	33,72	27,89	32,01
Podnikanie	17,95	18,3	16,25	15,78
Colné úrady	5,1	6,32	6,85	6,12
Daňové úrady	6,69	7,03	7,81	6,64
Úrady práce	8,29	8,43	6,69	8,48
Živnostenské úrady	3,57	2,97	2,63	3,32
KÚ, OÚ, MÚ, ObÚ	14,37	12,57	13,55	12,83
Inde	6,24	2,73	5,42	2,58

Zdroj: Štatistický úrad SR, *Korupcia na Slovensku, diagnostický prieskum (2000)*. Svetová banka. Bratislava, www.government.gov.sk 2000.

Pocitované rozšírenie korupcie uvedené v tabuľke 1 podľa nášho názoru súvisí so stavom realizácie reformných krokov v krajine a do istej miery aj s filozofiou hospodárskej politiky jednotlivých vlád. Predchádzajúca vláda uplatňovala selektívnu netransparentnú politiku založenú na vnútornom a vonkajšom zadlžovaní, čo sa prejavovalo aj vo vnímaní korupcie (v rokoch 1997 a 1998 verejnosť vnímala ako vysokú korupciu napríklad v oblasti privatizácie, podnikania a v bankovníctve). Po nástupe novej vlády v roku 1998 korupcia v týchto sférach poklesla, pretože sa privatizovalo menej a transparentnejšie, zlepšil sa aj prístup k úverom.

Na druhej strane najviac postihnuté korupciou sú oblasti, v ktorých sa potrebné reformné kroky neuskutočnili. Týka sa to najmä zdravotníctva a školstva. To spôsobuje nerovnováhu medzi dopytom a ponukou, ktorú sa snažia občania riešiť prostredníctvom poskytovania úplatkov. Alarmujúce je, že v prípade represívnych zložiek (súdy, polícia) posilňuje sa pocit, že korupcia v posledných rokoch dokonca narastá. Bez radikálneho riešenia korupcie v tejto oblasti bude akékoľvek protikorupčné úsilie paralyzované. Preto je potrebné zaoberať sa týmito sférami prioritne a veľmi rýchlo.

Pravidelne zverejňovaný CPI index (Corruption Perception Index) je indikátorom rozšírenia miery korupcie po celom svete. Umožňuje aj medzinárodné komparácie. V roku 2001 bolo do rebríčka zahrnutých 91 krajín. Hodnota indexu sa pohybuje v intervale 1 až 10, pričom hodnotenie 10 znamená ekonomiku bez korupcie. Slovensko sa zaradilo na 51. miesto so skóre 3,7. Je to mierne zlepšenie

oproti predchádzajúcemu roku, keď Slovensko dosahovalo skóre 3,5 (www.transparency.sk). Tabuľka 2 porovnáva situáciu na Slovensku a v krajinách Visegrádskej štvorky v rokoch 2000 – 2001.

Tabuľka 2
Index vnímania korupcie v krajinách Visegrádskej štvorky

Rok	2000		2001	
	CPI	Poradie	CPI	Poradie
Maďarsko	5,2	32	5,3	31 – 33
Poľsko	4,1	43 – 47	4,1	44 – 45
Česká republika	4,3	42	3,9	47 – 49
Slovenská republika	3,5	52 – 56	3,7	51 – 53

Zdroj: www.transparency.sk

Z tabuľky vyplýva, že skóre sa mierne zlepšilo v Maďarsku a na Slovensku, na druhej strane v Českej republike sa zhoršilo. Aj napriek tomu však Slovensko spomedzi uvedených krajín dosahuje najhoršie výsledky.

3. DÔSLEDKY A SÚVISLOSTI KORUPCIE

Korupcia nie je iba etickým problémom, ale negatívne vplýva na ekonomickú prosperitu krajiny a znižuje životnú úroveň obyvateľov, vytvára sociálnu nerovnosť v citlivých oblastiach života občanov, deformuje politickú súťaž a hodnotový systém spoločnosti. Vzorcom korupcie je rovnica „Korupcia = monopol + voľnosť v rozhodovaní – transparentnosť.“

3.1. EKONOMICKÉ DÔSLEDKY KORUPCIE

Nielen slovenské, ale aj zahraničné skúsenosti potvrdzujú, že priestor pre korupciu vzniká v istých situáciách, resp. pri istých aktivitách. Korupcii sa darí v prípade naplnenia určitých podmienok:

- V ekonomike existuje monopol v širokom chápaní tohto pojmu (vrátane exkluzívnych práv, výraznej nerovnováhy medzi ponukou a dopytom, neexistencie alternatívnej možnosti pre podnikateľa/občana). Vytváranie takého stavu je spravidla spojené s regulačnými zásahmi štátu.
- Pri rozhodovaní o veciach verejných existuje vysoká voľnosť v rozhodovaní, t. j. nie sú definované kritériá rozhodovania, postupy, nie je povinnosť odôvodniť prijaté rozhodnutia a sú obmedzené možnosti ich preskúmania.
- Právne normy nezabraňujú vzniku konfliktu záujmov u tých, ktorí by mali rozhodovať vo verejnom záujme.
- Vo verejnej sfére panuje nízka transparentnosť. Neposkytujú sa informácie o rozhodovacích kritériách a postupoch, odôvodnenia rozhodnutí sa nezverejňujú, nie sú poskytované informácie o subjektoch, ktoré rozhodujú napríklad z hľadiska možného konfliktu záujmov.

3.1.1. Monopol, zásahy štátu do ekonomiky a regulačné bariéry

Zásahy štátu do ekonomiky nemožno úplne vylúčiť a cieľom tohto príspevku nie je analyzovať rozsah regulácií. Je však potrebné zdôrazniť, že zásahy štátu a existencia oblastí, kde sa stretáva verejný a podnikateľský sektor, predstavujú potenciálny priestor na korupciu. Aj slovenské skúsenosti potvrdzujú, že korupčné škandály boli spojené najmä s tendrami, prideľovaním licencií, privatizáciou, používaním verejných prostriedkov, prostriedkov zahraničnej pomoci, hospodárením štátnych monopolov, teda s oblasťami štátnych zásahov do ekonomiky.

Vysokú angažovanosť štátu je sprevádza prepájanie ekonomiky a politiky a umožňuje silný vplyv záujmových skupín. Potenciálny priestor na korupciu vytvára rozhodovací mechanizmus. Ak na strane ponuky a dopytu vystupujú súkromní podnikatelia, majú prirodzený záujem na tom, aby neuzatvárali kontrakty nevýhodné pre jednu zo zmluvných strán. Preto záujmy súkromných subjektov sa vzájomne vyvažujú. Ak do hry vstupuje štát, vytvára sa vzťahový trojuholník. Táto situácia umožňuje prijímať rozhodnutia výhodné pre dva subjekty, ale nevýhodné pre tretí subjekt, spravidla štát. To dáva značný priestor na korupciu a nevhodné vynakladanie verejných prostriedkov.

Práve nepriamy spôsob realizovania verejného záujmu vyvoláva problém a potenciálny konflikt medzi zabezpečením externalít (verejného záujmu) a internalitami (vlastnými individuálnymi záujmami ľudí, ktorí sú poverení presadzovať verejné záujmy). Konflikt záujmov nastáva, ak predstaviteľ verejnej moci je vo svojej činnosti ovplyvnený osobnými pohnútkami. Zásahy štátu by mali byť vedené

verejným záujmom, ale nepriamy charakter realizovania verejného záujmu umožňuje, aby sa takéto rozhodnutia robili na základe súkromných motívov. Je to možné preto, že:

- nastáva oddelenie subjektov, ktoré znášajú náklady vyplývajúce z rozhodovania (občania, daňoví poplatníci) a tých subjektov, ktoré z neho profitujú. Vznikajú víťazi (napríklad podnikateľ, ktorý získal licenciu, poľnohospodári, ktorí si presadili vysoké dotácie, domáci producenti, ktorí si presadili obmedzenia dovozu a pod.) a obeť (spotrebiteľia, občania, ktorí plošne platia dane, zvýšené ceny). Pretože víťazi sa rýchlo organizujú, vytvárajú loby a na druhej strane lobizmus za verejný záujem je spravidla málo účinný. Prijímajú sa rozhodnutia výhodné iba pre určitú skupinu.
- neexistuje priama väzba medzi prijatým rozhodnutím a zodpovednosťou za jeho uplatňovanie. Ak napríklad politik hlasuje za zvýšenie verejných výdavkov, neznamená to, že ich bude platiť. Ak topmanažér štátneho podniku, resp. podniku s účasťou štátu poškodí záujmy podniku v prospech súkromnej firmy, neznaša dôsledky zlého rozhodnutia. Ak štátny úradník rozhodne o výbere horšej firmy napríklad pre stavbu školy, nebude znášať zvýšené náklady s tým spojené. Politici, pracovníci verejného sektora môžu preto uprednostňovať súkromné motívy. Podľa G. Stiglera to nie je dôsledok len ich nepoctivosti, ale do značnej miery to vyplýva z mechanizmu fungovania inštitúcií v demokratických spoločnostiach (Stigler, 1968).

Výsledky viacerých prieskumov realizovaných v zahraničí tieto skutočnosti potvrdzujú.

Príležitosť na korupciu je spojená s nadmernou reguláciou. Čím ťažšie je pochopiť daňové zákony, tým ľahšia je korupcia, pretože existuje väčšia voľnosť pre pracovníka, ktorý prijíma rozhodnutie (Tanzi, 1998). Existuje kladná korelácia medzi indexom korupcie a indexom vládnych regulácií. Miera korupcie je vyššia v ekonomikách s aktívnejšou priemyselnou politikou (Ades – Di Tella, 1997). Na druhej strane v otvorenejších ekonomikách sa objavuje tendencia k nižšej úrovni korupcie. Niektoré krajiny, ktoré dostali štedrú zahraničnú pomoc majú tendenciu k vyššej miere korupcie (Svensson, 1998). Rozdiely v úrovni korupcie v transformujúcich sa ekonomikách možno najlepšie vysvetliť rozsahom realizovania štrukturálnych reforiem, t. j. privatizácie, cenovej liberalizácie, hospodárskej súťaže (Abed – Davoodi, 2000) a ďalších reforiem.

Viacere analýzy naznačujú, že regulačné zásahy štátu sú bariérou pre podnikanie (*Administratívne...*, 2001). Vláda SR uskutočnila v roku 2001 analýzu pridelovania licencií, dotácií, subvencií a povolení, z ktorej vyplýva, že ich počet je nadmerný a treba ich prehodnotiť a zredukovať. Z analýzy ďalej vyplýva, že postup ich pridelovania je v mnohých prípadoch voľný, nie je viazaný na kritériá či definovaný postup. Bariéry pre podnikanie a korupcia zvyšujú investičné riziko a odpudzujú investorov, čím spomaľujú ekonomický rast krajiny.

Medzi mierou korupcie a rozsahom zahraničných investícií existuje negatívna korelácia (Wei, 2001). Ďalšie výskumy zas dokazujú, že existuje záporná korelácia medzi rozšírením korupcie a ekonomickým rastom (Wei, 2001).

Korupcia spôsobuje nižšiu výkonnosť štátnej správy, zvyšuje riziko zneužitia fondov Európskej únie (EÚ), určených na prípravu kandidátskych krajín na vstup, znižuje konkurencieschopnosť podnikateľov, zhoršuje alokačnú efektívnosť ekonomiky, pôsobí ako bariéra pre zahraničné investície, teda vytvára silnú integračnú prekážku.

3.1.2. Voľnosť v rozhodovaní

Preferovanie individuálneho záujmu pred verejným je silne ovplyvnené mierou voľnosti v rozhodovaní. Voľnosť v rozhodovaní znamená, že rozhodovací subjekt, ktorý reprezentuje verejný záujem, má širokú škálu možností, ako a dokedy môže prijať rozhodnutie. Ak napríklad môže, ale nemusí udeliť licenciu na dovoz alebo vývoz tovaru, alebo ak zápis do katastra nehnuteľností môže trvať týždeň alebo aj niekoľko rokov, ak sa na súde môže rozhodnúť za niekoľko mesiacov ale aj za desať rokov, vzniká tak priestor pre preferovanie súkromných motívov a korupčné správanie. Čím je miera voľnosti pri rozhodovaní vyššia, tým viac rastie priestor na korupciu.

V transformujúcich sa ekonomikách je príčinou voľnosti v rozhodovaní nedokonalosť a nekompletnosť legislatívneho a regulačného rámca. Hlavné problémy sa tu týkajú troch oblastí:

1. Nie sú vypracované adekvátne pravidlá, napríklad etické normy, úprava konfliktu záujmov, alebo, ako konštatoval Najvyšší kontrolný úrad (NKÚ) SR, na hospodárenie s nemalými prostriedkami Phare neexistoval všeobecne záväzný predpis (*Pravda*, 12.9.2001).
2. Pravidlá majú medzery, sú komplikované, nejednoznačné a pod. Je to napríklad v prípade registrovania podnikania, katastra nehnuteľností, udeľovania licencií či daňových zákonov.
3. Plnenie pravidiel a zákonov sa efektívne nevymáha. Je to spôsobené nefunkčnosťou kontrolných a represívnych zložiek, ale aj tým, že samotná polícia, justícia a prokuratúra sú postihnuté korupciou.

Obmedzenie voľnosti v rozhodovaní znamená zvýšiť kriteriálnosť (stanoviť a zverejniť kritériá), definovať postup rozhodovania (postupy, kontrolu, zavádzať princíp „viacerých očí“, kolektívne rozhodovacie orgány, rotáciu pracovníkov na korupčne citlivých miestach, odôvodnenie rozhodnutí, možnosť preskúmania rozhodnutí) a dostať rozhodovanie pod verejnú kontrolu, t. j. zvýšiť

transparentnosť rozhodovania. Napríklad Ministerstvo hospodárstva SR doposiaľ nezverejňuje zoznam subjektov, ktoré získali licencie na dovoz a vývoz, a to napriek mnohým škandálom v tejto oblasti.

3.1.3. Konflikt záujmov

Pri rozhodovaní o veciach verejných permanentne vzniká etická dilema medzi individuálnym záujmom decizora a verejným záujmom, ktorý reprezentuje. Táto dilema sa nazýva konflikt záujmov. Kým v súkromnom, trhovom sektore sa rozhodnutia prijímajú na základe porovnania ceny a miery prospechu z uspokojenia nejakej potreby, t. j. formou „peňažných hlasov,“ vo verejnom sektore majú rozhodnutia politický charakter.

Práve nepriamy spôsob realizovania verejného záujmu vyvoláva problém a potenciálny konflikt medzi zabezpečením externalít a internalitami. Konflikt záujmov nastáva, ak predstaviteľ verejnej moci je vo svojej činnosti ovplyvnený osobnými pohnútkami. Takéto rozhodnutia z hľadiska etiky a poslania verejnej služby sú prijímané zo zlých dôvodov. Už aj podozrenie, že by sa tak mohlo stať, môže v konečnom dôsledku podstatne poškodiť dôveryhodnosť inštitúcií verejného sektora.

Dôležitá je preto úprava konfliktu záujmov. Pre obmedzenie možnosti preferovať súkromné záujmy majú preto veľký význam poistky, skladajúce sa z etických pravidiel, právnych inštitútov riešenia konfliktu záujmov (trestné právo, správne právo), informovania o vzniku konfliktu záujmov, pravidiel pre lobing, obmedzenia voľnosti v rozhodovaní, vysokej transparentnosti rozhodovacieho procesu ako aj participatívneho modelu vo vzťahu medzi verejnou mocou a občanom. Príprava zákonov, ktoré by účinne upravovali problematiku konfliktu záujmov, sa v SR iba začala. V roku 2001 bola vytvorená parlamentná skupina vedená poslancom Ladislavom Oroszom (SDĽ), ktorá pripravila návrh príslušnej legislatívy – ide o tri zákony o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných činiteľov, ústavných činiteľov ako aj niektorých štátnych funkcionárov a funkcionárov územnej samosprávy.

3.1.4. Transparentnosť

Vzhľadom na charakter správy vecí verejných a vplyv internalít nemožno zabezpečiť dokonalú kontrolovateľnosť rozhodovania o veciach verejných. Takýto systém by bol neúnosne drahý. Preto je veľmi dôležitou poistkou otvorenie systému, spočívajúce v poskytovaní maximálneho možného množstva informácií. To vytvorí možnosť verejnej kontroly spravovania vecí verejných. Už samotná skutočnosť, že pracovníci vo verejnej sfére budú vedieť, že ich rozhodnutia budú zverejnené, pôsobí ako prevencia zneužitia úradu na súkromný prospech.

Prijatie zákona o slobodnom prístupe k informáciám možno považovať za prevratnú, revolučnú zmenu vo vzťahu medzi verejnou správou a občanom. Zákon sa nerodil ľahko a bol prijatý pod tlakom občianskej spoločnosti a jej masívnej kampane. Patrí medzi najprogressívnejšie normy tohto druhu a je všeobecne pozitívne hodnotený doma i v zahraničí. Možno ho považovať za jedno z kľúčových protikorupčných opatrení, ktoré sa vládnej koalícii podarilo prijať. Podobne ako v iných krajinách môže tento zákon vybudovať dôveru občanov k verejnej moci. V SR sa vyhodnocujú prvé skúsenosti z jeho aplikácie, ktoré by mohli viesť k jeho doladeniu. Ale snahy o jeho obmedzenie a skreslenie (správa o uplatňovaní zákona č. 211/2000 o slobodnom prístupe k informáciám, ktorú vláda prerokovala 15. augusta 2001, obmedzujúce všeobecne záväzné nariadenia v Prešove a vo Veľkom Krtíši) je potrebné považovať za krok späť, ktorý obmedzí verejnú kontrolu verejnej moci.

Transparentnosť by mala byť vysoká najmä v korupčne citlivých oblastiach (privatizácia, tendre, verejné obstarávanie, poskytovanie dotácií, pridelovanie zahraničnej pomoci a pod.) teda oblastiach, kde sa rozhoduje o „cudzích“ peniazoch a kde rozhodovací subjekt má voľnosť v rozhodovaní. Aj keď počas pôsobenia súčasnej vládnej koalície je poskytovaných viac informácií, ako to bolo v rokoch 1994 – 1998, ani zďaleka sa tak nedeje v takej miere, ktorá by zabezpečila verejnú kontrolu. Príkladom môže byť osud *Privatizačného informačného minima* (PIM), ktoré pripravila organizácia Transparency International Slovakia (TIS), a ktoré vláda akceptovala. Bolo zapracované do akčných plánov boja proti korupcii vychádzajúcich z *Národného programu boja proti korupcii (Národný..., 2000)*, ale sa neplní. Všetky informácie nie sú poskytované napriek ustavičným deklaráciám o potrebe ich zverejnenia (www.transparency.sk).

Podobne snaha TIS zverejniť všetky prostriedky, ktoré SR dostala z fondov EÚ, pričom by sa uviedlo, aké sumy, na aké projekty a akým organizáciám boli poskytnuté, výstupy i subkontraktori, ktorí z tejto pomoci profitovali, doposiaľ nebola úspešná. Snaha transparentne riešiť túto oblasť neabsentuje iba na strane slovenských úradov, ale aj orgánov EÚ. TIS na list z novembra 2000, v ktorom organizácia požadovala odpoveď na otázku, či je podľa pravidiel EÚ možné zverejnenie uvedených informácií, doposiaľ nedostala odpoveď. Ani podozrenia z korupcie pri pridelovaní prostriedkov Phare neboli impulzom na poskytnutie informácií, kam a komu smerovali nemalé prostriedky zahraničnej pomoci (bližšie pozri časť 4.1. *Nakladanie s prostriedkami zahraničnej pomoci*).

Korupcia má okrem ekonomických súvislostí aj negatívne sociálne dôsledky, pretože spôsobuje nerovnosť občanov podľa toho či majú prostriedky na úplatok alebo nie, čo rozdeľuje občanov na tých,

ktorí majú prístup napríklad k vzdelaniu, ku kvalitným zdravotníckym službám, a tých, ktorí k nim prístup nemajú. Ale aj na sítateľných a beztretných podľa toho či si vedia úplatkom zabezpečiť „priaznivé“ vybavenie súdneho sporu.

3.2. POLITICKÉ SÚVISLOSTI KORUPCIE

Okrem ekonomických a sociálnych dôsledkov si treba uvedomiť aj širšie dopady politického charakteru. V korupčnom prostredí občan stráca dôveru v štát a oficiálne platné pravidlá. Nastáva spochybňovanie vlády zákona, rovnosti pred zákonom, ale aj demokracie ako takej. V spoločnosti klesá morálka, a naopak rastie kriminalita. Existuje silná nepriama väzba medzi korupciou a demokraciou. Ak vychádzame z indexu vnímania korupcie (CPI), vidíme, že korupcia je minimálne rozšírená v krajinách so stabilne fungujúcou demokraciou. Na konci rebríčka sú spravidla krajiny s nedemokratickými režimami, často až diktátorského charakteru.

Vysoká miera korupcie je spojená aj s politickou konkurenciou. Snaha získať finančné prostriedky na volebnú kampaň, politickú činnosť či vplyv v médiách býva neraz spojená so zneužívaním verejných funkcií. Citlivé sú oblasti, kde sa stretáva podnikateľský a verejný sektor a kde je možné prelievanie financií z verejných zdrojov na politické účely.

Podľa prieskumu Svetovej banky (*Korupcia...*, 2000) jeden z deviatich podnikateľov uviedol, že sponzoruje politické strany. Väčšina podnikateľov si myslí, že je to bežná prax, hoci väčšie percento sa domnieva, že to bola bežná prax pred voľbami v roku 1998. Vyjasnenie a sprehľadnenie vzťahov medzi politikmi a súkromnými podnikateľmi by malo byť prvoradou prioritou. Pokusy ovplyvňovať politiku sú prirodzené a dokonca užitočné. Pokiaľ sa však vplyv realizuje prostredníctvom netransparentného sponzorstva, výsledkom je často korupcia. Skutočne: podnikatelia, ktorí sponzorujú politické strany, s vyššou pravdepodobnosťou než iní podnikatelia využívali politický tlak ako prostriedok na získanie štátnych dotácií.

Podobne mnohí podnikatelia uviedli, že zaplatili úplatky, aby im boli pridelené štátne dotácie. Ďalší zas uviedli, že využili politický vplyv a známosti s priateľmi či príbuznými, aby tieto dotácie dostali. Mnohé firmy, ktoré pravidelne predávajú svoje produkty štátu uviedli, že rutinne dávajú úplatky, aby získali zákazky a väčšina podnikateľov, ktorí sa zúčastnili na výberových konaniach si myslí, že je veľmi ťažké vyhrať vo výberovom konaní bez zaplatenia úplatkov.

O rizikách prepojenia politiky a ekonomiky najlepšie vypovedá politický kartel pri rozdelení postov v štátnych monopoloch. Napriek viacerým škandálom sa úlohy stanovené v *Národnom programe boja proti korupcii* (zverejňovanie správ o hospodárení prirodzených monopolov a podnikov s účasťou štátu, vrátane výšky plátov a sponzorstve, riešenie konfliktu záujmov v týchto podnikoch) neplnia a posty v týchto podnikoch nie sú obsadzované na základe konkurzov, odborných kritérií, ale podľa politického kľúča, keď si politické strany tieto podniky „podelili“. Vzhľadom na to, že tieto subjekty nepôsobia na konkurenčnom trhu, všetky dôsledky ich neefektívnej činnosti, vrátane prelievania financií z týchto podnikov v prospech súkromných firiem či politických subjektov, je nútený platiť spotrebiteľ v cenách a poplatkoch.

3.3. MORÁLNE SÚVISLOSTI KORUPCIE

Regulátorom správania sú aj jemnejšie pravidlá, morálny systém a akceptácia etických hodnôt. V SR možno hovoriť o vysokej miere tolerancie občanov ku korupcii. Napríklad podľa prieskumu *Výskum európskych hodnôt*, ktorý sa uskutočnil na prelome rokov 1999 a 2000 v 32 európskych krajinách (*Názory...*, 1999/2000), boli občania SR voči poberateľom úplatkov po občanoch Bieloruska druhí najtolerantnejší (TASR, 12. 8. 2001). Pod vplyvom neriešených korupčných káz a ich značnej početnosti u občanov prevláda pesimizmus, skepsa, majú pocit, že správu vecí verejných nemôžu ovplyvniť a aj korupciu vnímajú ako danú, pričom očakávajú, že štát, resp. niekto iný ich má tohto javu zbaviť.

Transformácia spoločnosti spôsobila, že v prostredí, kde sa v krátkom čase mení množstvo zákonov, čo poznačuje ich kvalitu, je riziko odhalenia, dokázania a potrestania korupcie nízke. Navyše ekonomické prostredie možno charakterizovať ako podmienky neopakovanej hry, kde jednotlivci získali značné výhody a značné finančné prostriedky práve v dôsledku nedokonalosti pravidiel a často zneužitia moci na súkromný prospech. Tieto peniaze často paralyzujú systém, pretože umožňujú uplatiť všetky zložky verejnej moci. Viacerí slovenské podnikatelia sa ani netaja tým, že dávajú úplatky, dokonca denne.

J. Stiglitz uvádza, že v transformujúcich sa krajinách, v ktorých sa zmeny uskutočňovali rýchle, tradičné normy a sociálny kapitál zanikli skôr, ako ich spoločnosť dokázala nahradiť novými. Rozpadol sa tradičný mechanizmus kontroly. Preto vyslovuje názor, že „ak sa pohybujete v prostredí kde sa kradne, ja ťažko zostať čestným.“ Na príklade Ruska uvádza, že po skorumpovanej privatizácii noví vlastníci mohli podniky buď tunelovať, alebo ich zveľaďovať. Keďže podľa neho prostredie neprialo reštrukturalizácii a zhodnocovaniu nadobudnutého vlastníctva, noví vlastníci sa orientovali na tunelovanie (Stiglitz, 2001).

Vytvorenie hodnotovej orientácie spoločnosti je dlhodobý proces, ktorý je ovplyvnený historickými, kultúrnymi, ekonomickými podmienkami. Neformálne pravidlá, na rozdiel od formálnych sa nedajú rýchlo meniť, majú svoju prirodzenú zotrvačnosť. V takomto prostredí možno urobiť zmeny iba radikálnym zásahom do systému prevencie a represie, hoci vzhľadom na už spomínanú konzervatívnosť neformálnych pravidiel nemožno očakávať rýchle výsledky.

Možno povedať, že na Slovensku sa téma korupcie stala predmetom verejnej diskusie. Verejnosti sa poskytujú sa informácie o podozreniach z korupcie, hovorí sa o jej škodlivosti. U občanov však prevláda skepsa, preto je potrebné informovanosť orientovať na to, čo treba urobiť, aby sa rozsah korupcie obmedzil. V roku 2001 TIS realizovala v Slovenskej televízii a v rádiu Twist mediálnu kampaň o protikorupčných nástrojoch, ktorá sa pokúšala ľahkou formou sprostredkovať informácie o potrebných protikorupčných zmenách. V spolupráci so Štátnym pedagogickým ústavom sa začal realizovať projekt zavádzania problematiky transparentnosti verejného života a korupcie do pedagogického procesu na školách. Informovanosť občanov by mala vyvolávať tlak na politikov, aby boli ochotní urobiť systémové zmeny, ktoré obmedzia priestor na korupciu a sfunkčnia represívne zložky.

4. ANALÝZA NIEKTORÝCH KORUPČNÝCH KÁUZ A ICH KONTEXT

Podobne ako v roku 2000 (Zemanovičová – Sičáková, 2000), aj v roku 2001 sa v médiách pravidelne konali diskusie o prípadoch podozrenia z netransparentnosti, korupcie či zneužívania právomoci zverených predstaviteľom verejného sektora. Ako príklad uvádzame nasledujúce štyri oblasti:

1. nakladanie s prostriedkami zahraničnej pomoci;
2. činnosť štátnych podnikov a podnikov s majetkovou účasťou štátu;
3. verejné obstarávanie;
4. konflikt záujmov.

4.1. NAKLADANIE S PROSTRIEDKAMI ZAHRANIČNEJ POMOCI

Na viaceré nedostatky možno poukázať pri nakladaní s prostriedkami EÚ. V rámci potreby zvýšiť transparentnosť tohto procesu sa napríklad v akčnom pláne boja proti korupcii vláda zaviazala uskutočniť okrem iného aj analýzu doterajšieho čerpania prostriedkov zahraničnej pomoci s uvedením rozsahu pridelených prostriedkov, rozsahu čerpaných prostriedkov, uvedením organizácií, ktorým boli finančné prostriedky pridelené a na aký účel, miesto, kde sa možno oboznámiť s výsledkami týchto programov ako aj spôsob rozhodovania. Táto analýza mala byť verejne dostupná. Občania by sa tak mohli dozvedieť o efektívnosti nakladania s prostriedkami EÚ, ako aj o tých, ktorí s nimi nakladali od roku 1993. Táto úloha však nebola splnená.

Neriešil sa ani možný konflikt záujmov. Do mnohých programov financovaných EÚ sú vo viacerých fázach zainteresované súkromné firmy – pri príprave projektov ako aj pri ich implementácii, napríklad ako subkontraktori. Zainteresovanie firmy do oboch fáz sa ex ante nevyklúčovalo. Zmena v tejto oblasti zatiaľ nenastala. Procesom výberu súkromných firiem do uvedených fáz chýbal a chýba prvok transparentnosti, informovanosti aj o subkontraktoroch, prvok súťaže; tento proces bol navyše sprevádzaný nedostatočnou kontrolou. O prípadných uskutočnených kontrolách, jej výsledkoch a prijatých opatreniach občania neboli informovaní.

O netransparentnosti využívania prostriedkov získavaných z EÚ sa hovorí už viac rokov. Na ich možné zneužitie upozorňovali mimovládne organizácie, politici i médiá. Viaceré snahy zamerané na zvýšenie transparentnosti však narážali na neochotu tak zo strany SR, ako aj EÚ. Situácia sa začala meniť začiatkom roka 2001, keď sa objavil prípad s vážnym podozrením z korupcie.

V marci 2001 manželka Rolanda Tótha, riaditeľa odboru zahraničnej pomoci na Úrade vlády SR, napísala list, ku ktorému priložila vyše sedemdesiatstranovú „dokumentačnú prílohu“. Po jeho doručení vicepremiérovi Pavlovi Hamžíkovi a premiérovi Mikulášovi Dzurindovi bol R. Tóth odvolaný a kauza bola oznámená Policajnému zboru SR (*Sme*, 7. 5. 2001). Podľa informácií z médií je R. Tóth podozrivý z manipulovania tendrov platených z peňazí EÚ. Od víťazov súťaže mal údajne inkasovať nemalé finančné prostriedky. Prípady úplatkárstva sa mali údajne vyskytovať aj pri príprave projektov, v ktorých mal R. Tóth vyžadovať nelegálne platby od domácich i zahraničných expertov, poskytujúcich technické služby. Ďalším spôsobom, ktorým mal R. Tóth profitovať zo svojej funkcie, bolo uzatváranie kontraktov na zabezpečenie technickej asistencie, napríklad prekladateľských služieb pre projekty financované z fondov EÚ s firmami svojich priateľov, v ktorých bol tichým spoločníkom alebo čiastočným vlastníkom.

O odvolaní R. Tótha však nebola informovaná ani verejnosť ani EÚ. Na jeho počínanie upozornila Brusel slovenská mimovládna organizácia Priatel'ia Zeme. Začiatkom apríla 2001 poslal šéf Generálneho riaditeľstva pre rozšírenie Eneko Landaburu list slovenskej vláde. Žiadal o podrobné vysvetlenie informácii, ktoré sa vyskytli v tlači a týkali sa údajného zneužitia fondov. Následne Európska komisia (EK) zmrazila peniaze na prípravu nových projektov z programov EÚ. Slovensko sa

stalo prvou kandidátskou krajinou, ktorej EK pozastavila predvstupovú pomoc v súvislosti s nekalým narábaním s poskytnutými prostriedkami (*Sme*, 27. 4. 2001).

Aj z týchto dôvodov bol odvolaný vicepremiér P. Hamžík. EÚ na Slovensko vyslalo tím vyšetrovateľov Európskeho úradu pre boj s podvodmi (OLAF). Mnohí poslanci sa v tejto súvislosti domnievajú, že do korupčného škandálu sú možno zapletení aj pracovníci Európskej komisie v Bruseli a v Bratislave (*Národná obroda*, 22. 5. 2001). Následné zistenia NKÚ SR poukázali na to, že na príslušnom odbore sa pracovalo netransparentne, klientelisticky a v konflikte záujmov. Za roky 1998 – 1999 neexistovala na tomto odbore evidencia návrhov projektov predkladaných na Úrad vlády, nebol jasný ich výber. Neexistujú ani záznamy o dôvodoch schválenia či zamietnutia konkrétnych projektov. Odvolaný riaditeľ Róland Tóth nevypracoval ani správy z pracovných ciest v Bruseli za obdobie rokov 1997 – 2000 (*Pravda*, 12. 9. 2001). Svoj postoj k uvedenému prípadu vyjadril aj Európsky parlament. Rozpočtový výbor Európskeho parlamentu v októbri 2001 rozhodol dočasne pozastaviť časť predvstupovej pomoci únie pre Slovensko. Peniaze z programov PHARE a ISPA v hodnote 15 miliónov eur budú „odložené bokom“ a uvoľnené za predpokladu, že výbor EP pre kontrolu rozpočtu bude mať k dispozícii výsledky vyšetrovania aféry okolo možného zneužitia peňazí EÚ v Úrade vlády SR a Európska komisia potvrdí viditeľné zlepšenie v systéme finančnej kontroly a boji proti korupcii na Slovensku (*Pravda*, 4.10.2001).

Vyšetrovanie NKÚ nakoniec nezistilo, že by sa zneužívali finančné prostriedky z fondu Phare. Podľa NKÚ sa však objavilo mnoho nedostatkov v činnosti Úradu vlády SR. NKÚ potvrdil, že neexistuje predpis, ktorý by upravoval, ako sa má postupovať pri využívaní prostriedkov z EÚ a navyše zistil, že o možnostiach a podmienkach získania peňazí z Bruselu neboli občania dostatočne informovaní a celý proces nikto nekontroloval.

4.2. ČINNOSŤ ŠTÁTNYCH PODNIKOV A PODNIKOV S MAJETKOVOU ÚČASŤOU ŠTÁTU

Ako ďalší príklad pretrvávania podozrení z netransparentného správania uvádzame činnosť štátnych podnikov a podnikov s majetkovou účasťou štátu. *Národný program boja proti korupcii* a s ním súvisiaci *Akčný plán* hovoria aj o úlohách v tejto oblasti. Ich plnenie je však minimálne.

Prejavy možného zneužitia pôsobenia v takýchto podnikoch majú rôznu podobu. V médiách sa diskutovalo napríklad o dvoch bytoch, ktoré mali pôvodne prejsť do vlastníctva Slovenského plynárenského priemyslu (SPP), ale boli prevedené do vlastníctva súkromných osôb – generálneho riaditeľa SPP Pavla Kinčesa a riaditeľa jeho kancelárie Pavla Hriňa. Do spomínaných bytov SPP investoval 7,75 mil. Sk a ich trhová hodnota je ešte vyššia (*Práca*, 19. 7. 2001). P. Kinčes tento byt získal za necelých 2 000 Sk (*Národná obroda*, 11.7.2001), pričom do jeho vybudovania SPP investoval bezmála 5 mil. Sk.

Prípacom sa zaoberal aj Najvyšší kontrolný úrad SR (NKÚ). Na základe kontroly NKÚ zverejnil informácie, že bol porušený zákon a existuje podozrenie z trestnej činnosti. Potvrdilo sa aj to, že prostriedky vynaložené na úpravu týchto bytov, ktoré poskytol SPP, neboli do výkonu kontroly vysporiadané, aj keď nadobúdatelia boli vyzvaní na vysporiadanie finančných záležitostí. „Aj táto výzva však prišla až v apríli tohto roku, zrejme až pod tlakom z médií,“ povedal predseda NKÚ Jozef Stahl, ktorý tento prevod označil za neoprávnený.

K vyhláseniu Pavla Kinčesa, že je ochotný byt vrátiť plynárňam, J. Stahl uviedol, že v tom čase bol na katastri návrh na prevod tohto bytu na P. Kinčesa (zrejme syna – pozn. aut.) a že tento návrh stiahol až dva dni po začatí kontroly NKÚ v SPP (*Pravda*, 17. 6. 2001). Po prepuknutí tejto kauzy v médiách musel P. Kinčes nedobrovoľne zo svojej funkcie odísť. V rámci transformácie štátneho podniku na akciovú spoločnosť sa do orgánov novej akciovej spoločnosti nedostali ani predseda dozornej rady Ladislav Krajňák, ani generálny riaditeľ P. Kinčes. Ten dostal pri odchode odstupné vo výške ročného platu, čo pri jeho mzde znamenalo takmer jeden a pol milióna korún (*Pravda*, 1.10.2001).

Zaujímavé je aj to, že v bytoch SPP na Štefánikovej ulici v Bratislave bývajú aj bývalí pracovníci plynární a terajší členovia strany Smer napr. Roman Václavík. R. Václavík je v Smere vedúcim úseku odborných sekcií a keď prerábali byty na Štefánikovej (počas pôsobenia vlády Vladimíra Mečiara), bol v SPP riaditeľom investičných činností. Znamená to, že bol ako manažér zodpovedný aj za výstavbu týchto bytov. (*Sme*, 30. 5. 2001).

Pochybnosti sa objavili aj pri kontrole činnosti Železníc Slovenskej republiky (ŽSR). Napriek skúsenostiam so zmenkami SPP (Zemanovičová – Sičáková, 2001) má riaditeľ ŽSR možnosť podpisovať zmenky bez vedomia kohokoľvek z vedenia železníc alebo Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR (MDPT SR). Generálny riaditeľ ŽSR Andrej Egyed podpísal v mene ŽSR v novembri 2000 zmenky na 30 mld. Sk. Mali byť zárukou na úver od americkej spoločnosti a sprostredkovateľom zmienek mala byť firma IHAK – R založená len dva mesiace pred ich vydaním (*Sme*, 23. 5. 2001). Navyše nešlo o štandardné zmenky železníc, ale o zmenky pripravené druhou stranou. A. Egyed zmenky podpísal a až potom si dal urobiť analýzu, či nemôžu byť zneužitú. Tá potvrdila, že riziko zneužitia existuje. Urobil tak krátko po tom, čo mu minister dopravy, pôšt a

telekomunikácií Jozef Macejko nedal súhlas na podpis iných zmeniek, ktoré sa takisto mali viazať na úver, ktorý bol na prvý pohľad mimoriadne nevýhodný. Vysvetlenie prečo o jednej ponuke informoval, a pri tejto konal na vlastnú päsť, chýba (*Pravda*, 16. 5. 2001). Podľa štátneho tajomníka MDPT SR Michala Baloga riaditeľ železníc porušil pracovnú zmluvu, podľa ktorej je povinný o postupe pri príprave majetkových a finančných transakcií informovať ministerstvo dopravy (*Pravda*, 19. 5. 2001). Správna rada ŽSR A. Egyeda z jeho funkcie generálneho riaditeľa neodvolala.

4.3. VEREJNÉ OBSTARÁVANIE

Na stav transparentnosti a možnej korupcie v oblasti verejného obstarávania poukazujú viaceré prieskumy a štatistiky. Jednou z nich je prehľad o námietkach.¹ Do kompetencií Úradu pre verejné obstarávanie (ÚVO) o. i. patrí rozhodovať o námietkach proti rozhodnutiam v oblasti verejného obstarávania. To v praxi znamená riešenie sporov medzi uchádzačmi alebo záujemcami a obstarávateľmi. Ide o rozhodovaciu činnosť, ktorej hlavným cieľom je najmä posúdenie správnosti postupu obstarávateľa a rozhodovanie o ďalšom postupe na základe podkladov od uchádzačov a obstarávateľov. V roku 2000 bolo na ÚVO doručených 508 námietok, z ktorých úrad vyhovel 142, t. j. v takmer 30 % prípadov. Najčastejšími oblasťami pri riešení rozhodnutí o námietkach ostáva naďalej vylúčenie uchádzačov alebo záujemcov a určenie poradia úspešnosti ich ponúk. Štruktúra námietok je uvedená v tabuľke 3.

Tabuľka 3

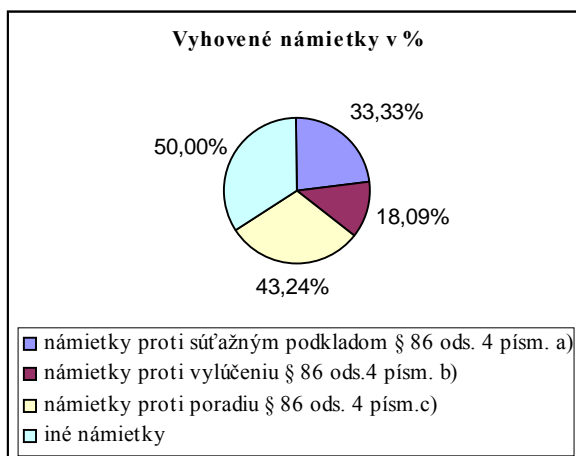
Štruktúra námietok proti rozhodnutiam v oblasti verejného obstarávania v roku 2000

Spôsob vybavenia	Proti súťažným podkladom podľa § 86 ods. 4 písm. a)	Proti vylúčeniu podľa § 86 ods. 4 písm. b)	proti poradiu podľa § 86 ods. 4 písm. c)	Proti podmienkam uvedeným v oznámení alebo vo výzve podľa § 86 ods. 1 písm. d)	iné	Spolu
vyhovené	5	55	80		2	142
zamietnuté	6	207	67			280
stiahnuté späť		5	2			7
rozpracované		2	4			6
odstúpené	1	4	10			15
neriešené		3		2		5
iné		7	7			55
Spolu	15	304	185		4	508
Spolu (v %)	3	59,8	36,4	0	0,8	100

Zdroj: Správa o výsledkoch činnosti ÚVO za rok 2000.

Graf 2

Námietky, ktorým bolo vyhovené (v %)



Zdroj: Správa o výsledkoch činnosti ÚVO za rok 2000.

Podľa *Správy o výsledkoch činnosti ÚVO za rok 2000* bolo proti prijatým rozhodnutiam podaných 8 žalôb Najvyššiemu súdu SR so žiadosťou o preskúmanie rozhodnutí ÚVO. Z uvedeného počtu 5 žalôb bolo podaných uchádzačmi a 3 žaloby obstarávateľmi. Najvyšší súd Slovenskej republiky v 5 prípadoch konanie zastavil pre späťvzatie žaloby žalobcom. V jednom prípade bol vydaný rozsudok v prospech žalobcu (uchádzača). Proti tomuto rozsudku úrad podal mimoriadny opravný prostriedok a to dovolanie prostredníctvom Generálnej prokuratúry SR. Generálna prokuratúra SR (GP SR) dovolanie prijala, vyžiadala si doklady a vo veci vykonáva vyšetrovanie. Na GP SR podal obstarávateľ dva podnety. GP SR proti dvom rozhodnutiam ÚVO vydala protesty, ktorým ÚVO vyhovel.

Ďalšou štatistikou v oblasti nakladania s verejnými prostriedkami je *Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ SR za rok 2000*. NKÚ SR zistil počas kontrolných akcií 1 820 porušení zákona o rozpočtových pravidlách. Ďalšími najčastejšie porušovanými zákonmi bol zákon o účtovníctve (1 697 zistených porušení) a zákon o správe majetku (775 prípadov). V tomto prípade správa uvádza, že zákon nezodpovedá súčasným požiadavkám na správu majetku štátu a umožňuje svojvoľné nakladanie s týmto majetkom zo strany štatutárnych orgánov štátnych podnikov. V prípade zákona o verejnom obstarávaní bolo zistených 713 porušení. V roku 2000 zaslal NKÚ generálnej prokuratúre štyri oznámenia o podozrení z trestnej činnosti, ďalších desať oznámení bolo zaslaných Prezidiu policajného zboru SR (*Hospodárske noviny*, 4. 6. 2001).

Objavujú sa však aj prípady nerespektovania výsledkov kontroly. V súvislosti s Ministerstvom pôdohospodárstva SR J. Stahl uviedol, že pri preverke opatrení na odstránenie nedostatkov z kontroly za rok 1999 NKÚ SR zistil, že z 15 prijatých opatrení boli splnené iba štyri. Jedno opatrenie ministerstvo implementovalo po stanovenom termíne a tri splnilo iba čiastočne. Ministerstvo nespĺnilo a ani nespĺní sedem opatrení. „Je to nezodpovedný prístup zamestnancov ministerstva, ktorí nerespektujú ani nariadenia vlastného ministra,“ uviedol Stahl (*Národná obroda*, 20. 7. 2001).

Veľkú pozornosť verejnosti vzbudil nákup malých autobusov na rok 2001 pre štátne podniky SAD. Vypísaním výberového konania boli poverené dva podniky SAD – v Banskej Bystrici a Prešove. Podozrenie z obchádzania zákona o verejnom obstarávaní sa týkalo predpísaného technického parametra, konkrétne vonkajšej šírky nad 2,45 metra. Tender by tak podľa tohto obvinenia mal vopred známy víťaza. Na ÚVO bola podaná námietka proti vyhlásenej súťaži, ktorú podala spoločnosť Slovenské automobilové opravovne (SAO), s. r.o. Lučenec, keďže podmienky súťaže spĺňal iba jediný výrobca – SOR Lichavy (*Národná obroda*, 6. 1. 2001). Následne ÚVO nariadil zrušiť verejnú súťaž v Prešove a pozastaviť súťaž v Banskej Bystrici (*Hospodárske noviny*, 29. 1. 2001). ÚVO neskôr zrušil aj druhý tender. Dôvody zrušenia boli tri: nedostatočné pravidlá na vyhodnotenie súťaže, nejasné technické požiadavky a neziadanie zábezpeky.

V súvislosti s verejnou súťažou na informačný systém pre štátnu pokladnicu Ministerstvo financií SR požiadalo ÚVO, aby predbežným opatrením pozastavil tento tender. Ako dôvod uviedlo podozrenie z korupcie a porušenie postupov vo verejnom obstarávaní. Zároveň bolo podané trestné oznámenie, v ktorom bolo uvedené, že ponuku na úplatok dostal predseda výberovej komisie na dodávku informačného systému pre štátnu pokladnicu Daniel Ferjanček. Šéf výberovej komisie obvinil z podplácania firmu Siemens (*Trend*, 15. 8. 2001). Ako vysvitlo neskôr, dostal údajne ponuku na 1,5 mil. Sk. Ak by sa mu podarilo získať ďalšieho člena komisie, dostal by ďalších 2,5 mil. Sk (*Profit*, 17. 8. 2001). Keďže ÚVO nezaznamenal nijaké porušenie zákona o verejnom obstarávaní, tento tender nezastavil. Slovenské zákony totiž neumožňujú zastaviť tender pre podozrenie z korupcie (*Sme*, 22. 8. 2001). Hoci je stanovisko ÚVO právne v poriadku, je potrebné zvážiť, či netreba zmeniť pravidlá, na základe ktorých by bol tender pozastavený až do urýchleného prešetrenia podozrenia z korupcie. Terajší stav znamená, že korupcia je podľa pravidiel verejného obstarávania tolerovaná.

4.4. PRÍPADY SÚVISIACE S PODOZRENÍM Z KONFLIKTU ZÁUJMOV

Na Slovensku je oblasť konfliktu záujmov vo verejnom sektore často diskutovanou témou. V roku 2001 prvý raz Výbor Národnej rady SR (NR SR) pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov vypracoval správu o výsledku svojich zistení pri prerokúvaní oznámení a majetkových priznaní. Z predložených oznámení a majetkových priznaní výbor skonštatoval napríklad tieto skutočnosti:

- spolu deväť štátnych funkcionárov neuvádza v oznámení a v majetkovom priznaní žiadne údaje (sedem poslancov NR SR, jeden člen vlády SR a jeden iný štátny funkcionár);
- podľa údajov uvedených v oznámeniach a ku dňu spracovania správy podpredsedu výboru bolo konanie siedmich štátnych funkcionárov v rozpore so zákonom č. 119/1995 Z. z.;
- spolu 50 štátnych funkcionárov vykonáva funkcie v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovnom vzťahu (34 poslancov NR SR, 7 členov vlády SR a 9 ostatných štátnych funkcionárov). U poslancov ide o pedagogickú činnosť (14), vedecko-výskumnú činnosť (1), lekársku prax (2) a iné činnosti (17). U členov vlády ide o pedagogickú činnosť (4) a ostatné činnosti (3). U ostatných štátnych funkcionárov ide o pedagogickú činnosť (5) a vedeckovýskumnú činnosť (4);

- spolu 34 štátnych funkcionárov vykonáva funkcie v orgánoch iných právnických osôb (20 poslancov NR SR, 2 členovia vlády SR, 6 štátnych tajomníkov a 6 ostatných štátnych funkcionárov). V prípade poslancov ide o výkon stranických funkcií (8), funkcií v občianskych združeniach (4), funkciách v nadáciách (3) ako aj iných funkcií (5). U členov vlády ide o výkon funkcie v nadáciách (1), výkon funkcií vyplývajúcich zo zákona (1). U štátnych tajomníkov ide o výkon funkcií v dozorných radách a správnych radách (4), výkon funkcií v nadáciách (2). U ostatných štátnych funkcionárov ide o výkon funkcií v správnych a dozorných radách (5) a výkon funkcie v nadácii (1);
- spolu 28 štátnych funkcionárov uvádza v oznámení podiel v obchodných spoločnostiach (22 poslancov NR SR, 2 členovia vlády SR a 4 ostatní štátni funkcionári).

Podobne sú konflikt záujmov a možné podozrenia z korupcie rozšírené aj na úrovni štátnej správy. Existujú viaceré prípady, keď zamestnanci v štátnej správe podnikajú v oblastiach, ktoré sú predmetom ich regulácie.

Minister hospodárstva SR Lubomír Harach napríklad odvolal riaditeľa Slovenskej obchodnej inšpekcie (SOI) Albína Sladovníka. Podľa výsledkov rezortnej kontroly totiž A. Sladovník zostával spoločníkom a členom dozornej rady vo firme, ktorej činnosť podliehala kontrole SOI. V podnikateľskej činnosti pokračovala aj riaditeľka Krajského inšpektorátu SOI pre Trnavský kraj. Ako zistil týždenník Trend, o jej konflikte záujmov musel A. Sladovník vedieť, pretože v tej istej súkromnej firme bola konateľkou i jeho manželka. Od začiatku tohto roka už museli opustiť NKÚ SR traja kontrolóri – vyšlo najavo, že podnikajú, hoci berú 25-percentný príplatok k tarifnému platu za nepodnikanie (*Pravda*, 20. 8. 2001).

Viaceri poslanci sa pod vplyvom médií rozhodli zverejniť svoje majetkové priznania. Na jar tohto roka boli do NR SR predložené dve novely ústavného zákona č. 119/95 Z. z. o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov. Iniciatívy poslancov Stanislava Bartoša zo Strany demokratickej ľavice (SDĽ) a Jána Langoša z Demokratickej strany (DS) sa však skončili neúspešne. Pod vedením poslanca Ladislava Orozsa (SDĽ) vznikla v NR SR pracovná skupina, ktorá sa zaoberá vypracovaním novej právnej úpravy zameranej na riešenie rozporu záujmov. Na rokovanie parlamentu by mali byť zákony predložené v decembri 2001.

5. PLNENIE NÁRODNÉHO PROGRAMU BOJA PROTI KORUPCII

Vláda SR svojím uznesením č. 461 z 21. júna 2000 prijala *Národný program boja proti korupcii*. Na základe uvedeného uznesenia bol vytvorený Riadiaci výbor boja proti korupcii a do 13. októbra 2000 mal byť prijatý akčný plán ústredných orgánov štátnej správy. Vláda s mesačným oneskorením akčný plán prijala 22. novembra 2000.

Z časového hľadiska je potrebné zdôrazniť pomalosť pri príprave a následnom schválení tak *Národného programu boja proti korupcii*, ako aj akčných plánov. Organizačná fáza *Národného programu boja proti korupcii* sa zbyrokratizovala a fázy, ktoré mali byť iba krátkymi organizačnými fázami, sa predĺžili. Proces organizačnej prípravy tak trval viac ako jeden rok.

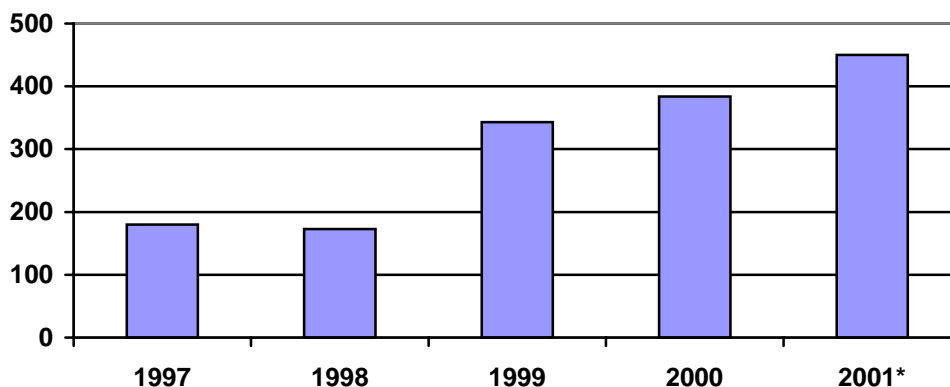
Aj keď mnohé úlohy z akčných plánov môžu viesť k zužovaniu priestoru na korupciu, z obsahového hľadiska možno poukázať na mnohé kvalitatívne nedostatky prijatých akčných plánov. Na existujúcu rezistenciu a nechť ísť razantne do uvedenej problematiky možno poukázať napríklad tým, že vo viacerých akčných plánoch sú úlohy, ktoré sú **formálne** - napríklad úlohy, že sa bude dodržiavať zákon, smernice, kontrolný postup; **nekonkrétne** (a následne tak ťažko kontrolovateľné) - napríklad pripraví sa zákon či smernica, pričom sa bližšie nešpecifikuje čo bude obsahovať; **termíny** sú v mnohých prípadoch zadané tak, že sú v podstate nekontrolovateľné, napríklad pri termíne ich plnenia je uvedené „trvale“, „priebežne“ atď. Aj na tieto nedostatky poukazuje *Správa o stave plnenia akčných plánov boja proti korupcii*, ktorá bola s takmer štvormesačným meškaním predložená na rokovanie vlády v auguste 2001. V hodnotení sa uvádza, že z 1 680 úloh obsiahnutých v akčnom pláne možno 51,6 % považovať za splnené. Vzhľadom na spomínaný formálny charakter jednotlivých úloh je reálne plnenie *Národného programu boja proti korupcii nižšie*.

5.1. KROKY VEDÚCE K ZNÍŽENIU KORUPCIE NA SLOVENSKU

V nasledujúcej časti sa pokúsime poukázať na niektoré prijaté opatrenia, ktoré môžu mať vplyv na rozsah korupcie na Slovensku:

- S platnosťou od 1. januára 2001 sa začal v praxi uplatňovať zákon č. 211/2000 Z. z. o prístupe k informáciám. Na základe tohto zákona sú napríklad verejne dostupné správy z kontrol realizovaných NKÚ SR. V praxi sa vyskytli problémy s jeho aplikáciou hlavne na samosprávnej úrovni, keď niektoré samosprávy prijali všeobecne záväzné nariadenia vytvárajúce bariéru pre prístup k informáciám. Na základe protestu prokurátora sa uskutočnila náprava. Snahy o novelizáciu zákona o slobodnom prístupe k informáciám zo strany Ministerstva školstva SR zatiaľ vláda SR odložila.

- NR SR prijala zákon zameraný na sprísnenie režimu v oblasti prania špinavých peňazí. Zákon č. 367/2000 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti napríklad pre povinné osoby (banky, pošty, kasína, zmenárne) ustanovuje, že musia viesť údaje o obchodnej operácii nad stotisíc korún. Súčasťou identifikácie je zistenie mena a priezviska, rodného čísla, trvalého pobytu alebo obchodného mena, sídla a identifikačného čísla podnikateľa. V prípade podozrivej operácie povinná osoba musí nahlásiť túto operáciu Finančnej polícii.
- Obchodný register sa postupne dostáva na internet, čím sa stáva ľahko dostupným pre širokú verejnosť.
- Odporúčania obsiahnuté v audite ústrednej štátnej správy, ktoré sú zamerané na zvýšenie transparentnosti, sa začínajú realizovať. Ako príklad možno uviesť prvé publikovanie výročných správ rozpočtovými a príspevkovými organizáciami v ústrednej štátnej správe za rok 2000 v apríli 2001 a zároveň uskutočnenie verejných odpočtov týmito organizáciami v máji a júni 2001. Súčasne bola pripravená novela zákona o verejnom obstarávaní s cieľom regulovať aj obstarávanie v hodnote pod 500 000 Sk. Vláda schválila nové pravidlá medzirezortného pripomienkového konania, ktoré začnú platiť od 1. novembra 2001 a zvýšia transparentnosť prípravy vládnych materiálov tým, že zakotvujú väčší prístup verejnosti do celého procesu, ako aj použitie internetu.
- V lete 2001 prijala NR SR zákony o štátnej a verejnej službe. Okrem práv pre štátnych zamestnancov zákon o štátnej službe definuje aj na základe auditu ústrednej štátnej správy viaceré povinnosti, ktoré môže pôsobiť protikorupčne. Pre Úrad pre štátnu službu sa stanovila napríklad povinnosť vydať etický kódex, definoval sa proces výberu, vymenúvania, kontroly a odmeňovania štátnych zamestnancov, zaviedla sa kategória zamestnancov s osobitnou finančnou a rozhodovacou právomocou, pre ktorých budú platiť prísnejšie pravidlá.
- Otvorila sa diskusia o otázkach transparentnosti politického života. NR SR novelizovala zákony zamerané na financovanie politických strán. Zaviedla sa napríklad povinnosť overiť ročnú účtovnú závierku auditorom určeným Slovenskou komorou auditorov žrebnom zo zoznamu auditorov. V oblasti financovania politických strán sa novelou zákona zrušila možnosť poskytovať anonymné dary, strany musia uviesť aj meno, priezvisko, bydlisko a rodné číslo darcu. Ak je darcom právnická osoba, musí sa uviesť jej názov, sídlo a identifikačné číslo. Výročné finančné správy politických strán sa stali verejne dostupnými.
- Ministerstvo hospodárstva SR (MH SR) pripravilo plán odstránenia administratívnych bariér pri podnikaní. V prípade implementácie stanovených opatrení by sa mal znížiť rozsah štátneho zasahovania do ekonomiky. To zároveň predstavuje možnosť zníženia príležitosti na korupciu. Skutočný dopad tohto plánu závisí od schopnosti MH SR a vôle vlády prijať jednotlivé odporúčania a vykonať navrhované zmeny.
- Na základe novely zákona č.141/1961 Zb. o trestnom konaní súdnom sa zaviedol do slovenského právneho poriadku tzv. inštitút agenta provokátéra. Jedným z cieľom je zvýšiť možnosť odhalenia korupcie. V doterajšej operatívnej praxi Odboru boja proti korupcii, ktorý vznikol 1. novembra 1998, sa v roku 1999 a 2000 v troch prípadoch podarilo úspešne a efektívne použiť pri odhaľovaní páchania trestného činu korupcie občana Slovenskej republiky ako agenta.
- V oblasti činnosti súdov bol prijatý tzv. sudcovský kódex, ktorým sa napríklad pre sudcov zaviedla povinnosť deklarovať vlastný majetok. Pozitívne sú aj prvé snahy zvnútra sudcovského stavu riešiť korupciu v danej oblasti. V Banskej Bystrici sa ako na prvom okresnom súde pod vedením Jany Dubovcovej uskutočnila anketa o korupcii. Výsledky hovoria o tom, že väčšina úplatkov je nasmerovaná priamo sudcom. Podľa uvedenej ankety cieľom úplatkov je najmä snaha urýchliť konanie (*Práca*, 2. 8. 2001). Banskobystrický súd zároveň úspešne implementoval tzv. švajčiarsky projekt súdneho manažmentu. Vo väzbe na korupciu sa napríklad podarilo skrátiť súdne konanie a pridelovať jednotlivé prípady sudcom pomocou počítača, teda vylúčiť subjektívizmus (pozri tiež kapitolu *Právny štát, legislatíva, aplikácia práva* v tejto publikácii).
- Novelizáciou Ústavy SR sa vytvorila možnosť vytvoriť na Slovensku inštitút ombudsmana. V súčasnosti existujú viaceré verzie zákona o ombudsmanovi. Jednu z nich pripravili mimovládne organizácie, ktoré boli aktívne pri presadzovaní tohto inštitútu do novely ústavy.
- V oblasti zvyšovania vnímavosti verejnosti na problematiku korupcie, treba uviesť, že táto téma sa stala verejne diskutovanou. Na počet článkov venovaných téme korupcie v slovenských printových médiách poukazuje graf 3.

Graf 2**Počet článkov venovaných téme korupcie v slovenských printových médiách**

Poznámka: * Odhad na základe údajov z 1. polroku 2001.

Zdroj: *Informácia o vyhodnotení planenia akčných plánov boja proti korupcii*. Vláda SR 2001.

Viacere mimovládne organizácie iniciovali v tejto oblasti rôzne programy, najmä na regionálnej úrovni. Mimovládne organizácie a médiá tak vytvárajú tlak na to, aby sa problematika boja s korupciou stala politickou agendou.

5.2. NEDOSTATKY, OTVORENÉ OTÁZKY A POTENCIÁLNE RIZIKÁ V BOJI S KORUPCIOU

Deklarácie vlády SR o boji proti korupcii musia byť vyjadrené konkrétnymi legislatívnymi zmenami (napríklad novelizáciou zákonov týkajúcich sa problematiky konfliktu záujmov či rúznym riešením imunity poslancov NR SR), ako aj pravidelným poskytovaním informácií v oblastiach citlivých na korupčné správanie. Platí to najmä v oblasti privatizácie, verejných súťaží, v oblasti poskytovania licencií, povolení a dotácií. Zároveň by mal efektívne fungovať represívny reťazec, čo znamená, že prípady porušenia zákonov by mali byť nekompromisne a rýchlo identifikované a postihované. Ak občan začne vnímať, že korupčné správanie sa „nevypláca“ a trestá sa, bude to pre neho jasný signál, že s bojom proti korupcii sa to na Slovensku myslí vážne.

Pri implementácii *Národného programu boja proti korupcii* však panujú značné nedostatky. Celý proces sa zbyrokratizoval a jeho jednotlivé fázy (napríklad príprava akčných plánov) trvajú dlhšie, ako sa predpokladalo. Niektoré ministerstvá odmietajú realizovať protikorupčné opatrenia. Hoci vláda prijala politickú deklaráciu, pre jednotlivé orgány štátnej správy to nie je dostatočným signálom na ich efektívne zapojenie sa do vyhláseného programu. Pracovné skupiny, ktoré mali analyzovať a navrhnúť konkrétne opatrenia v oblastiach citlivých na korupciu (napríklad súdnictvo, polícia, konflikt záujmov, zdravotnícke služby a školstvo), buď ešte neboli vytvorené alebo sa vytvárajú veľmi pomaly. Pokrok v oblasti boja s korupciou je zároveň obmedzený širšími súvislosťami - napríklad tým, že reforma verejnej správy a reformy ďalších sektorov, v ktorých je veľmi rozšírená korupcia, ako je to v prípade zdravotníctva alebo školstva, stále neboli uskutočnené. Etický kódex pre zamestnancov v štátnej službe, ktorý by jasne definoval pravidlá a princípy etického správania, ešte nie je prijatý. Nie je vytvorená a v praxi uplatňovaná tzv. etická infraštruktúra, či už na úrovni štátnej správy alebo na úrovni samosprávy. Zároveň treba uviesť, že do boja proti korupcii a na zapojenie do *Národného programu* bola vyzvaná aj samospráva. Zatiaľ však bez dostatočného ohlasu. V súlade s reformou verejnej správy však práve na jednotlivé úrovne samosprávy prejdú viaceré kompetencie a s tým spojené finančné toky. Pri nedostatočných protikorupčných opatreniach tak hrozí decentralizácia korupcie.

Inštitúcie represívneho reťazca (polícia, prokuratúra a sudy) vrátane kontroly nie sú dostatočne nezávislé a neprešli dostatočnou reformou. V porovnaní s vnímaním korupcie, na ktoré poukazujú výsledky prieskumov verejnej mienky, sú výsledky represie nedostatočné, ako to už bolo uvedené v prvej kapitole. Média často informujú o prípadoch podozrenia z korupčného správania, ale počet postih za trestné činy úplatkárstva a korupcie je veľmi nízky. Občan veľmi citlivo vníma najmä to, že jednotlivé korupčné škandály ostávajú nevyriešené a tí, ktorí sú podozriví z korupcie, ostávajú nepotrestaní. V prípade, že po odhalení korupcie nenasleduje potrestanie, vytvára sa vhodné prostredie pre korupciu. Na jednej strane je totiž riziko odhalenia korupčného správania nízke, zároveň sú však výhody z takého správania vysoké. Preto znižovanie rozsahu korupcie na Slovensku je veľmi ťažké obmedziť bez toho, aby sa znížil rozsah korupcie v polícii, súdnictve ako aj v oblasti prokuratúry.

Mnohé riešenia v daných oblastiach sa zatiaľ nerealizovali. Ako príklad uvádzame zriadenie inštitútu špeciálneho prokurátora na boj proti korupcii.

Pri implementácii *Národného programu boja proti korupcii* stále existuje riziko, že do konca súčasného volebného obdobia vláda neuskutoční výrazný pokrok v obmedzovaní korupcie. Potom začnú občania vnímať tento program ako ďalší neúspešný projekt, ktorý ostal na papieri. V budúcnosti to môže komplikovať ďalšie iniciatívy v tejto oblasti.

6. ZMENY POTREBNÉ NA OBMEDZENIE KORUPCIE

Labyrint rôznych regulačných zásahov spolu s voľnosťou v rozhodovaní a nízkou transparentnosťou vytvára priestor pre korupciu. Obmedziť korupciu znamená urobiť systémové zmeny, teda zmeny v pravidlách a riešiť ich vymáhanie, teda represívne zložky. Okrem týchto opatrení je potrebné zdôrazniť, že korupcia je fenomén, ktorý je ovplyvnený aj neformálnymi pravidlami, postojmi občanov.

Korupcia na Slovensku dosiahla také rozmery, že vyžaduje zásadné riešenia. Je silne zakorenená takmer vo všetkých oblastiach a preto má schopnosť sa sama reprodukovať. Jej značné rozšírenie v minulosti preto generuje jej veľký rozsah aj v budúcnosti. Táto situácia si vyžaduje radikálny zásah a komplexné riešenie a atakovanie korupcie na všetkých frontoch. Účinný boj s korupciou si vyžaduje:

- politickú vôľu;
- program;
- širokú alianciu;
- aktívnu občiansku spoločnosť.

Vláda v roku 2000 prijala *Národný program boja proti korupcii*, ktorý možno považovať za politickú deklaráciu a ochotu riešiť korupciu na Slovensku. Prijali sa niektoré legislatívne normy, ktoré obmedzujú priestor pre korupciu. Na druhej strane však možno spochybníť reálnu politickú vôľu absenciou zmien v kľúčových, aj keď citlivých protikorupčných oblastiach (poskytovanie informácii o privatizácii, o zahraničnej pomoci, o hospodárení v štátnych monopoloch, resp. podnikoch s majoritnou účasťou štátu, ďalej riešenie konfliktu záujmov, imunity poslancov a pod.). Rovnako riešenie veľkých korupčných kázus je minimálne. Plnenie *Národného programu* sa zbyrokratizovalo, sformalizovalo a nedodržiavanie stanovených termínov a stanovených úloh sa stalo bežným javom.

Samozrejme, najprv treba čo najlepšie pochopiť príčiny, medzery a podnety, ktoré korupciu na akejkolvek úrovni živí. V oblasti formálnych pravidiel je nutné riešiť nielen represiu, ale aj prevenciu. Odhaľovaniu a dokazovaniu korupcie bráni aj nízka znalosť jej rafinovanejších foriem, previazanosť záujmových skupín, ich väzby na represívne a dokonca aj politické zložky spoločnosti. V oblasti formálnych pravidiel je nutné riešiť represiu a prevenciu. Základnú predstavu o krokoch, ktoré je potrebné urobiť poskytuje tabuľka 4.

7. ZÁVER

Je žiaduce vytvoriť zo všetkých subjektov v spoločnosti protikorupčnú alianciu. Riešenie korupcie nie je úlohou na jedno volebné obdobie, preto by nebolo dobré, ak sa bude chápať stranícky. S korupciou nemôže úspešne bojovať ani samotná vláda, ani samotná občianska spoločnosť, ale len ich spojením sa môže vytvoriť dostatočne silný tlak na zmenu. Občan je kľúčovou postavou v boji proti korupcii. Iba ak bude sila verejnej mienky dostatočná na to, aby politici pocítovali taký tlak na zmeny, že bude politická vôľa na ich presadení, bude možné prijímať systémové kroky, ktoré budú zmenšovať priestor pre korupciu. Občan by mal preto formou osvety dostávať informácie o tom čo sa dá s korupciou robiť, ale aj o postojoch jednotlivých politických hráčov k tomuto problému.

Globalizácia a integračné procesy spôsobujú, že nástroje boja s korupciou je potrebné vnímať v dvoch rovinách. Prvou je rovina interná, spočívajúca v problematike prevencie, represie a zvyšovania vnímavosti občanov, druhou rovinou je rovina externá, ktorej ťažisko spočíva v medzinárodných dohovoroch a záväzkoch v integračnom procese.

Tabuľka 4
Navrhované protikorupčné opatrenia

1. FORMÁLNE PRAVIDLÁ
1.1. PREVENCIA
<ul style="list-style-type: none"> • Transparentnosť pravidiel, procesov, inštitúcií <ul style="list-style-type: none"> ○ Informácie o použití verejných prostriedkoch ○ Informácie o privatizácii (Privatizačné informačné minimum) ○ Informácie o verejnom obstarávaní ○ Informácie o zahraničnej pomoci ○ Informácie o výsledkoch kontrol ○ Financovanie politických strán ○ Zverejňovanie majetkových priznaní ○ Sprehľadniť situáciu v médiách, analyzovať možnosť korupcie, spôsoby jej obmedzenia
<ul style="list-style-type: none"> • Implementácia zákona o slobodnom prístupe k informáciám <ul style="list-style-type: none"> ○ Monitorovanie ○ Vyhodnotenie prvých skúsenosti ○ Rozširovanie prístupu občanov k internetu, resp. iným zdrojom informácií
<ul style="list-style-type: none"> • Riešenie konfliktu záujmov <ul style="list-style-type: none"> ○ Na úrovni štátnej správy ○ Na úrovni verejnej správy ○ Na úrovni samosprávy ○ V spoločnostiach s účasťou štátu ○ Pri citlivých kontraktach štátu prijať tzv. dohody o bezúhonnosti (Integrity pact)
<ul style="list-style-type: none"> • Reforma verejnej správy a dôležitých sektorov <ul style="list-style-type: none"> ○ Oddelenie politických a odborných funkcií ○ Nové definovanie funkcií verejnej správy ○ Decentralizácia verejnej správy ○ Personálna politika, štandardy, prijímanie pracovníkov, kariérny postup, motivácia ○ Reforma zdravotníctva, školstva, sociálneho systému a pod.
<ul style="list-style-type: none"> • Etická reforma <ul style="list-style-type: none"> ○ Etické štandardy, etické kódexy ○ Etická infraštruktúra
<ul style="list-style-type: none"> • Odbúranie administratívnych bariér pre podnikanie, obmedzenie subjektivismu v rozhodovaní <ul style="list-style-type: none"> ○ Na základe analýzy povolení, licencií, dotácií a pod. Navrhnuť zrušenie niektorých z nich, zvýšiť nárokovateľnosť, ○ Zaviesť systém viacerých očí pri rozhodovaní, ○ Zverejňovať rozhodnutia, vrátane ich odôvodnenia ○ Zaviesť povinnosť zverejňovania majetkových priznaní u pracovníkov na citlivých postoch, vrátane rodinných príslušníkov
1.2. REPRESIA, ZVYŠOVANIE VYMÁHATELNOSTI PRÁVA
<ul style="list-style-type: none"> • Zásadné zmeny v oblasti: <ul style="list-style-type: none"> ○ Kontroly ○ Polície ○ Prokuratúry ○ Súdov ○ Riešenie korupcie v týchto zložkách
2. NEFORMÁLNE PRAVIDLÁ
<ul style="list-style-type: none"> • Zvýšiť vnímavosť občanov na otázky korupcie • Informovať občanov o stave korupcie, príčinách, postojoch vlády, politikov, stave plnenia programu • Pôsobiť na toleranciu občanov voči korupcii • Zmeny od paternalistického modelu vzťahu medzi občanom a verejnou správou k participatívnemu • Zaviesť otázky etiky, morálky, boja s korupciou na školy • Informovať o protikorupčných nástrojoch v médiách, pripraviť protikorupčné príručky • Vytvárať samočistiace mechanizmy s podnikateľskej sfére, médiách, prostredníctvom profesijných združení, mimovládnych organizácií • Vytvárať monitorovacie zložky na úrovni samospráv • Prijímať verejné záväzky na plnenie etických noriem • Prostredníctvom súťaží vzbudzovať záujem o tieto otázky u mladých • Pôsobiť cez umenie, cirkev na obnovovanie etických noriem, hodnôt

Zdroj: autorky.

POZNÁMKY

1. V tejto súvislosti je dôležité pripomenúť, že námietky sa týkajú len tej časti obstarávania, ktorá spadá pod pôsobnosť zákona o verejnom obstarávaní, teda obstarávanie v hodnote nad 500 000 korún. Analýzy ukázali, že väčšina verejného obstarávania sa na Slovensku realizuje v nižších hodnotách alebo tesne pod hranicou 500 000 korún. Len dvadsať percent predmetov verejného obstarávania zabezpečených v minulom roku bolo vo finančnom limite, ktorý stanovuje zákon (Profit, 20.7.2001). Tým, že veľká časť obstarávania nespadá do pôsobnosti ÚVO, možnosť kontroly je v týchto hodnotách veľmi nízka.

LITERATÚRA

1. Abed, G. – Davoodi, H.: *Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in Transition Economies*. IMF Working paper, WP/00/132. IMF 2000.
2. Ades, A. – Di Tella, R.: *Rents, Competition and Corruption*. American Economic Review, 1999, č. 89 (4), s. 982 – 993.
3. *Administratívne bariéry voči investovaniu*. Bratislava, FIAS, apríl 2001.
4. Andvig J.C.: *The Economics of Corruption: A Survey*. Study economici, 1991, č. 43/1.
5. Frič, P. a kol.: *Korupce na český způsob*. Praha, G plus G 1999.
6. *Korupcia na Slovensku, diagnostický prieskum (2000)*. Svetová banka. Bratislava, www.government.gov.sk 2000.
7. *Národný program boja proti korupcii*. Bratislava, Vláda SR 2000.
8. *Názory obyvateľov Slovenska v európskom porovnaní*. Tilburg University – Sociologický ústav SAV: European Value Study 1999/2000.
9. Pope, I.: *Protikorupčná príručka – skúsenosti z celého sveta*. Bratislava, CPHR –Transparency International Slovensko 2000.
10. Putman R. D: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press 1993.
11. Sičáková, E. – Zemanovičová, D.: *Transparentnosť a korupcia*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G.: *Slovensko 2000*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2000.
12. *Správa o stave plnenia akčných plánov*. Bratislava, vláda SR, zasadnutie 15. 8. 2001.
13. *Správa o výsledkoch činnosti ÚVO za rok 2000*. Bratislava, Úrad pre verejné obstarávanie 2001.
14. *Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ SR za rok 2000*. Bratislava, NKÚ SR 2001.
15. Stigler, G.: *Barriers to Entry, Economies of Scale and Firm Size, in The Organization of Industry*. Homewood, Illinois, Richard D. Irwin 1968.
16. Stiglitz, J.: *Morálku lze spočítat*. Ekonom, č. 24, 2001.
17. Tanzi, V.: *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. IMF Working paper. Washington, IMF 1998.
18. Tanzi, V. – Davoodi, H.: *Corruption, Public Investment, and Growth*. IMF Working Paper 97/139. Washington, IMF 1997.
19. Wei, Sh.: *Foreign, Quasi-foreign and False-foreign Direct Investment in China*. Osaka, Japan, working paper 1998, June 25 – 28.
20. Zemanovičová, D. – Gyárfášová, O.: *Korupcia na Slovensku z hľadiska spravovania vecí verejných*. Bratislava, CPHR – Transparency International Slovensko 2000.
21. Zemanovičová, D. a kol.: *Regulačné bariéry v transformujúcich sa ekonomikách*. Štúdia ACE Phare. Bratislava, CPHR 1998.