

**KONFLIKT ZÁUJMOV NA ÚROVNI
ŠTÁTNEJ SPRÁVY**

*Juraj Nemec
Vladimír Pirošík
Ľubica Slimáková*

KONFLIKT ZÁUJMOV NA ÚROVNI ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Oponentúra: *Ladislav Orosz*

CPHR - Transparency International Slovensko
Bajkalská 25
827 18 Bratislava 212
tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5823 34 87
www.transparency.sk, tis@transparency.sk



Tento program bol pripravený vďaka podpore USAID, Americkej agentúry pre medzinárodný rozvoj, Kancelárie pre demokraciu a riadenie Úradu pre Európu a Euráziu, v rámci grantu č. DGS-G-00-00-00025-00. Názory uvedené v programe sú výlučne názormi autorov a nemusia byť totožné s názormi Americkej agentúry pre medzinárodný rozvoj.

Vydal: *Róbert Vico - vydavateľstvo*

ISBN 80-89041-14-0



CPHR - Transparency International Slovensko

Juraj Nemec
Vladimír Pirošík
Eubica Slimáková

KONFLIKT ZÁUJMOV NA ÚROVNI ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Bratislava
máj 2001

Vydané s podporou USAID a INEKO

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

Ďalších 5 členov má pozastavené členstvo z dôvodu výkonu vysokej štátnej funkcie.



Štátna správa je oblasťou, ktorá poskytuje široké potenciálne možnosti pre vznik konfliktu osobných záujmov so záujmom verejným. Uskutočnenie krokov na obmedzenie možností konfliktu medzi povinnosťami štátnych zamestnancov a ich súkromnými záväzkami/záujmami je dôležitým predpokladom upevnenia dôvery verejnosti voči verejnému sektoru.

1. STAV V SR

Problematika konfliktu záujmov na úrovni zamestnancov štátnej správy je v súčasnosti v SR legislatívne riešená len v obmedzenom rozsahu, a to predovšetkým:

- v rámci ústavného zákona „o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov“¹,
- ďalej prostredníctvom ustanovení „Trestného zákona“,
- a prostredníctvom ustanovení „Zákonníka práce“.

Trestný zákon

Trestný zákon v paragrafe 89 relatívne široko definuje kategóriu verejného činiteľa. Do tejto kategórie zaraďuje volených funkcionárov alebo iných zodpovedných pracovníkov orgánu štátnej správy a samosprávy, súdu alebo iného štátneho orgánu, štátnej hospodárskej, družstevnej alebo spoločenskej organizácie, alebo príslušníka ozbrojených síl a ozbrojeného zboru, súdnych exekútorov a členov lesnej, vodnej, rybárskej alebo poľovníckej stráže. Pritom sa vyžaduje, aby trestný čin bol spáchaný v súvislosti s právomocou a zodpovednosťou verejného činiteľa.

V paragrafe 158 ustanovuje Trestný zákon trestnú zodpovednosť verejných činiteľov v nasledovných prípadoch:

- ak verejný činiteľ v úmysle spôsobiť inému škodu alebo zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech vykonáva svoju právomoc spôsobom odporujúcim zákonu, prekročí svoju právomoc, alebo nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci,
- ak verejný činiteľ z nedbalosti zmarí alebo podstatne sťaží splnenie dôležitej úlohy.

Zákonník práce

Zákonník práce v paragrafe 73, časti dva ustanovuje, že zamestnanci štátnej správy, súdov a prokuratúr SR, Kancelárie prezidenta SR, Kancelárie NR SR, Úradu vlády SR, NKÚ SR, SIS, NBS, štátnych fondov a obcí sú povinní:

- konať a rozhodovať nestranne a zdržať sa pri výkone práce všetkého, čo by mohlo ohroziť dôveru v nestrannosť ich rozhodovania,
- zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, ktoré sa dozvedeli pri výkone zamestnania a ktoré v záujme zamestnávateľa nemožno oznamovať iným osobám,
- zákaz v súvislosti s výkonom zamestnania prijímať dary alebo iné výhody,²

¹ Bližšie pozri kapitolu *Konflikt záujmov na úrovni verejných činiteľov*.

² Zákonník práce definuje zákaz prijímania darov v priebehu výkonu zamestnania v štátnej správe - s výnimkou tých, ktoré sú prijímané z pozície reprezentanta verejnej inštitúcie/organizácie/úradu na oficiálnych

- zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť k stretu verejného záujmu s osobnými záujmami, najmä nezneužívať informácie nadobudnuté v súvislosti s výkonom zamestnania vo vlastný prospech, alebo v prospech iného.
- v časti 3 ustanovuje, že uvedení zamestnanci nesmú byť členmi riadiacich alebo kontrolných orgánov právnických osôb prevádzkujúcich podnikateľskú činnosť, pokiaľ ich do tejto funkcie nevyslal zamestnávateľ.
- v časti 4 ustanovuje, že uvedení zamestnanci môžu vykonávať podnikateľskú činnosť len na základe predchádzajúceho písomného súhlasu zamestnávateľa.³

Reálna efektívnosť týchto noriem vo vzťahu k efektívnemu riešeniu korupcie vyplývajúcej z konfliktu záujmov je však veľmi nízka, čoho dokladom je aj súčasná situácia v SR, ktorú budeme skúmať najmä prostredníctvom vybraných prípadových štúdií.⁴

Tento stav nie je vyhovujúci a vytvára výrazný priestor pre konflikt záujmov a následnú explicitnú alebo implicitnú korupciu na všetkých úrovniach štátnej správy, predovšetkým vo vzťahu k procesom prijímania rozhodnutí o verejných výdavkoch, ale aj mnohým iným druhom a formám administratívnych rozhodnutí. Určité zmeny v danej situácii by mohlo priniesť prijatie zákona o štátnej službe.⁵

2. IDENTIFIKÁCIA PROBLÉMU

Podstata fungovania demokratickej spoločnosti založenej na fungovaní systému tzv. verejnej voľby⁶ vytvára objektívny priestor a podhubie pre vznik potenciálneho konfliktu záujmov. Politológia a aj ekonomická teória jasne ukázali, že v demokratickej spoločnosti neexistuje ideálny systém prijímania a realizácie politických rozhodnutí, ktoré sú jediným možným nástrojom riadenia verejného sektora. Vo veciach verejných rozhodujú politici (v našich podmienkach momentálne poslanci NR SR a poslanci obecných zastupiteľstiev) a veci verejné vykonáva verejná správa. Mechanizmus výkonu politickej moci je nedokonalý, pretože politici:

- a) nemajú plnú možnosť poznať, identifikovať a kvantifikovať verejný záujem,
- b) nemusia mať záujem verejný záujem presadzovať (vzhľadom k monopolu na politickú moc môžu naopak presadzovať svoj osobný záujem, alebo záujmy určitých záujmových skupín).

Tento problém nie je možné plne eliminovať, jeho negatívne dopady sa však dajú prostredníctvom vhodných mechanizmov, o ktorých budeme hovoriť neskôr, výrazne obmedziť.

Obdobne výkon verejnej správy (výkon byrokracie) nemôže byť plne efektívny, pretože úradníci sú rovnako ako politici v určitom type monopolného postavenia, čo vytvára potenciálny priestor pre zneužívanie postavenia na osobný alebo skupinový prospech.

podujatiach. O daroch, prijatých z tohto titulu musí organizácia viesť register prijatých darov, ktoré sú potom majetkom príslušnej organizácie.

³ V úradoch štátnej správy na úrovni okresov a krajov prednosta v rámci pracovného poriadku taxatívne určí funkcie, pre ktoré platí obmedzenie vykonávať podnikateľské aktivity.

⁴ Bližšie pozri časť 3.

⁵ V čase finalizácie tejto kapitoly bol zákon o štátnej službe predložený na prvé čítanie do NR SR. Avšak jeho podoba pred prvým čítaním v NR SR problematiku konfliktu záujmov nerieši komplexne a efektívne.

⁶ Pozri napríklad Stiglitz, 1996.

Konflikt záujmov je jedným z faktorov, ktoré predstavujú významný spúšťač mechanizmu pre vznik korupcie v jej najrozličnejších podobách. V týchto procesoch obvykle nejde o klasické poskytovanie úplatkov, ale o získanie neoprávneného prospechu, spôsobené osobným zainteresovaním príslušného úradníka pri rozhodovaní v predmetnej veci. Potenciálnych negatívnych situácií, spôsobených konfliktom záujmov⁷ pri výkone štátnej správy (väčšina z nich môže presne rovnako vzniknúť z dôvodu úplatku), je množstvo. Niektoré pre ilustráciu uvedieme:

- Pridelovanie verejných objednávok „svojej“ alebo vopred politicky „definovanej“ firme, (napríklad firme, kde je príslušný úradník alebo jeho príbuzní a známi tichým spoločníkom alebo dokonca vlastníkom).
- Uprednostňovanie pri privatizácii.
- Iné formy zvýhodňovania firiem, ale aj fyzických osôb štátnymi úradníkmi napríklad udelenie výnimiek, ktoré sa štandardne v danej situácii neposkytujú, zmiernenie alebo aj odpustenie sankcií, prednostné pridelovanie bytov a pod.
- „Nespravodlivosť“ pri pridelovaní rozpočtu štátnym organizáciám – neopodstatnené rozdiely pri stanovení objemu rozpočtu. Výrazne sa tento problém prejavuje napríklad v oblasti rozdeľovania kapitálových výdavkov, kde sa uprednostnia osobné známosti alebo politické súvislosti pred objektívnymi mechanizmami alokácie zdrojov.
- „Nespravodlivosť“ pri pridelovaní dodatočných rozpočtových zdrojov – klasický problém „vybavil som navšenie rozpočtu“. Obdobne dominujú osobné a politické záujmy pred objektívnym posúdením.
- „Nespravodlivosť“ pri pridelovaní dotácií neštátnym subjektom.
- Prednostné vybavovanie žiadostí, podaní, výnimiek a pod. pre príbuzných a známych.
- Zdržovanie vybavenia podaní právnických a fyzických osôb, pričom z meškania aj nad rámec limitov stanovených v zákone má prospech znovu príbuzný, známy, politické zoskupenie.
- Priame rozhodnutie nad rámec zákona v prospech príbuzných, známych, alebo v rámci špecifického politického záujmu (príkladom môžu byť viaceré rozhodnutia starostov obcí, ktoré nemali oporu v zákone a znamenali priamu výhodu pre určitú firmu alebo osobu, poskytovanie stopercentných preddavkov pri verejných objednávkach).
- Často sa vyskytujúcou formou prejavu konfliktu záujmov praxi je aj **zneužívanie informácií** nadobudnutých v priebehu pracovného procesu. Zneužitie neverejných informácií a údajov sa často deje pre ekonomické a politické účely. Tento problém môže vzniknúť vo vzťahu k úradníkovi pracujúcemu v štátnej správe, ktorý poskytne neverejné informácie neoprávnenej osobe z titulu konfliktu záujmov, aj odchodom danej osoby zo štátnej služby a jej následným zamestnaním sa v súkromnom sektore v danom odbore, atď. Zneužitie informácií alebo databanky je teda realizované na vlastné podnikateľské účely, prípadne ich poskytnutie je za úplatu. Nedostatkom legislatívy v tejto oblasti je fakt, že nedefinuje post-zamestnanecké reštrikcie na jednotlivých úrovniach štátnej správy. Prax potvrdzuje, že dochádza k týmto skutočnostiam.

⁷ Napríklad osobný záujem (priamy finančný záujem, záujem získať zamestnanie), záujmy príbuzných, politickej strany, ktorej je členom, atď.

- V úradoch štátnej správy na úrovni okresov a krajov prednosta v rámci pracovného poriadku taxatívne určí funkcie, pre ktoré platí **obmedzenie vykonávať podnikateľské aktivity**. V praxi to však znamená, že často ide o formálnosť – legislatíva umožňuje preregistrovanie oprávnenia podnikateľ na inú osobu – obyčajne rodinného príslušníka a fakticky tak úradníci pokračujú vo výkone podnikateľských aktivít. Nie je zriedkavosťou, že napríklad manžel/manželka zamestnanca katastrálneho odboru má oprávnenie na podnikanie s nehnuteľnosťami alebo poskytovanie právnických/konzultačných činností v tejto oblasti. Alebo zamestnanec odboru životného prostredia – prípadne jeho manželka – ktorého súčasťou je aj vydávanie stavebných povolení, vlastní stavebnú firmu a vybavenie stavebného povolenia viaže na zadanie stavby jeho spoločnosti a pod.
- Protežovanie rodinných príslušníkov, známych alebo priateľov vo **vzťahu k prijímaniu pracovníkov** nie je takisto v slovenskej legislatíve dostatočne upravené. Hovorí iba o zákaze pre rodinných príslušníkov pracovať v priamej vzájomnej podriadenosti. Nehovorí sa však nič o situácii, kedy sú rodinní príslušníci zamestnaní vo vzájomne podriadených organizáciách, kedy tiež môže dochádzať, a aj dochádza, k zneužívaniu napríklad informácií vo svoj osobný prospech.
- Zneužívanie pracovného zaradenia.
- Zneužívanie verejného majetku alebo zariadení a pod.

Ako sa korumpuje

V závislosti na tom, či ide o konflikt finančných, majetkových alebo iných záujmov sa v praxi vyskytuje množstvo jeho rôznych podôb/foriem. Pre ilustráciu len niekoľko z nich:

- priama korupcia (úplatky),
- nepriama forma – napríklad služba za službu, prijímanie darov/služieb, iných výhod, klientelizmus.

Dary

Mnohé štátne inštitúcie majú vo svojich pracovných poriadkoch rozpracované – s rôznou kvalitou a presnosťou – aké dary môžu pracovníci akceptovať. Vo väčšine prípadov sa však aplikuje neurčitá formulácia – „je možné prijímať dary nepatrnej hodnoty“, pričom nikde nie je definované, čo sa považuje za „nepatrnú hodnotu“. Výsledkom takejto neurčitej legislatívnej úpravy je skutočnosť, že definovanie hranice nie je konzistentné a vedie k dileme štátnych zamestnancov v posudzovaní toho, čo je prijateľné a korektné v tejto oblasti, Čo sa považuje za akceptovateľný dar, a čo nie. Oslabuje sa tak možnosť predchádzať potenciálnym nedorozumeniam v tejto sfére.

Iné výhody

Rovnako nejasná je situácia v oblasti prijímania iných výhod, resp. služieb. Príklad z praxe:

V mnohých verejných inštitúciách je pozícia s pracovnou náplňou: vybavovanie náležitostí, súvisiacich so zahraničnými služobnými cestami, nákupom leteniek, prepravných kapacít a podobne. Cestovná kancelária, ktorá bola na realizáciu týchto výkonov vybraná – napríklad aj formou verejného obstarávania – ponúka prednostne pracovníkovi, ktorý túto funkciu vykonáva, zľavnené dovolenkové pobyty pre neho aj pre jeho rodinu.

Posúdenie takéhoto konania je závislé na spoločnosťou a odbornou verejnosťou akceptovaných etických hodnotách a právnych normách. Napríklad v Nórsku sa takýto postup považuje za neetický – hraničiaci takmer s korupciou – a to z toho dôvodu, že tamojšia legislatíva a platné kódexy správania v posledných rokoch definujú takéto konanie ako neetické a neprijateľné a spoločnosťou

neakceptovateľné. Zároveň je definovaný mechanizmus, ako a komu môže a musí iný pracovník (pokiaľ je o tom informovaný) oznámiť túto skutočnosť, a to aj anonymným spôsobom – tzv. whistle-blowing mechanizmus, ktorý v slovenských podmienkach tiež nie je dostatočne riešený.

Klientelizmus

Klientelizmus, protežovanie rodinných príslušníkov, známych alebo iných osôb, ktorým je zamestnanec zviazaný, alebo u ktorých chce, aby boli zviazaní jemu, predstavuje ďalšiu z možných nepriamych foriem konfliktu záujmov. Klientelizmus úzko nadväzuje na oblasť výberových konaní a verejných súťaží, napríklad v oblasti obstarávania tovarov a služieb a pod. Je to pomerne nový fenomén, ktorý sa začal viac objavovať po roku 1990, keď štátne úrady začali byť vystavené pôsobeniu nového faktora – styku so súkromnými podnikateľmi – predstaviteľmi komerčných spoločností. V podstate ide o neobjektívne – neoprávnené uprednostňovanie určitej osoby alebo firmy, ktorá tak získa nejaké výhody.

Už len tento krátky výpočet naznačuje, že neriešenie problematiky konfliktu záujmu v značnej miere obmedzuje možnosť dosiahnutia efektívneho fungovania štátnej správy. Situácie, keď vzniká potenciálny konflikt záujmov, sú vo verejnom sektore bežné. Dôvodov je viac – všeobecné príčiny vyplývajúce z podstaty fungovania demokratickej spoločnosti (verejná voľba, byrokratický monopol) sme už naznačili. Potenciál vzniku konfliktu záujmov sa v SR výrazne zvyšuje ešte aj vzhľadom k ďalším faktorom, najmä:

- historické súvislosti (v predchádzajúcom režime jednoznačne dominovalo „čisto“ politické rozhodovanie),
- veľkosť krajiny (Slovensko je malé a „každý každého pozná“),
- psychologické faktory, nízka miera politickej kultúry občanov, ktorí sa ešte nenaučili „chrániť“ si svoj záujem.

Zásadným problémom SR v porovnaní s vyspelými štátmi je, že tento potenciálny konflikt záujmov sa v rozhodujúcej väčšine prípadov stane aj reálnym, s dopadom na obsah príslušného rozhodnutia. Príčin tohto negatívneho stavu je viacej a sú notoricky známe, tak ako sme ich zväčša naznačili, napríklad:

- chýbajúca legislatíva⁸,
- zlyhávanie etiky,
- celková nefunkčnosť právneho štátu,
- nízka kvalita občianskej spoločnosti v SR,
- nadmerná politizácia verejného života, atď.

⁸ Napríklad vo vzťahu k zamestnancom štátnej správy nie je definovaný termín "konflikt záujmov".

3. ILUSTRÁCIA PROBLÉMU NA KONKRÉTNÝCH PRÍPADOCH

V predchádzajúcom texte sme uviedli niektoré potenciálne oblasti, kde sa výrazne môže prejavovať konflikt záujmov. V tejto časti uvedieme niektoré reálne príklady, dokumentujúce problém a jeho realnosť a každodennú prítomnosť v našej spoločnosti.

Príklad 1

Pôžička ministra Kanisa

Minister obrany SR P. Kanis stavia luxusnú vilu, ktorej náklady na výstavbu odborníci odhadujú na cca 15 miliónov Sk (tento prípad bol medializovaný koncom roka 2000 prakticky vo všetkých masovokomunikačných prostriedkoch). Okrem toho, že nevedel presne doložiť, kde získal prostriedky na výstavbu, ako jeden zo zdrojov uviedol niekoľkomiliónovú pôžičku od nemenovaného podnikateľa, ktorého meno do momentu spracovania tejto štúdie odmietal uverejniť.

Laik by možno v tomto zdroji nemusel vidieť problém, avšak situácia, keď si minister požičia od súkromnej firmy, reálnym problémom je. Bola by menším problémom, keby sa aspoň vedelo, o akú firmu ide, a tým sa čiastočne obmedzila možnosť jej uprednostnenia v potenciálnej konkrétnej situácii (klientelizmu). Netransparentná pôžička je alebo záväzkom do budúcnosti, alebo „splatením“ – protislužbou za konkrétnu službu poskytnutú v minulosti.

Minister Kanis nakoniec v prvých dňoch januára 2001 podal pod verejným tlakom demisiu, ponechal si ale svoj poslanecký mandát. Je však potrebné si uvedomiť, že toto nie je efektívne riešenie. Neschopnosť doložiť príjmy pri výstavbe nehnuteľnosti by vo väčšine vyspelých krajín znamenala súdny proces. O probléme konfliktu záujmov, vyplývajúceho zo súkromnej pôžičky, a jeho súvislostiach sa v médiách prakticky nič nehovorilo.

Príklad 2

Zneužitie neverejných informácií

Jedným zo známych prípadov mimo územia SR je situácia okolo ostravského podnikateľa Milana Šrejbera, ktorý poskytol „čierne“ sponzorské peniaze vládnej politickej strane (medializovaný najmä v roku 2000 aj v súvislosti s kauzou sponzorských nezdanených príjmov ODS všetkými médiami v ČR). Pritom je zrejmé, že išlo o protislužbu za poskytnutie významných ekonomických informácií, ktoré dokázal zhodnotiť vo svoj vlastný prospech. Tento prípad bol podnetom na trestné stíhanie práve z uvedeného dôvodu zneužitia informácie.

V podmienkach SR nie je neobvyklé, ak riaditelia odborov alebo iní vysokopostavení štátni úradníci priamo prejdú zo svojej funkcie do súkromných firiem, a to aj do firiem, ktoré vyvíjajú svoju činnosť priamo v oblasti ich predchádzajúceho oficiálneho pôsobenia. Takýto stav je v SR po právnej stránke úplne v poriadku. Faktom ale je, že samozrejme ide o jasný konflikt záujmov.

Príklad 3

Zneužitie prostriedkov verejného činiteľa

Príkladom zneužitia pracovných prostriedkov je večerné telefonické hlasovanie štátnych úradníkov z rezortov kultúry a hospodárstva v diskusnej relácii *Sito* v prospech ministrov Ľubomíra Haracha

a Milana Kňažka. Kňažkovi dopomohli k víťazstvu v spomínanej relácii aj telefonické hlasy jeho podriadených, ktorí na to použili vo večerných hodinách úradné telefóny. Z výpisov audiotextového hlasovania sa preukázalo, že do „Sita“ smerovalo 1 829 hovorov z ministerstva hospodárstva a 1 238 hovorov z ministerstva kultúry. Doposiaľ jediným hmatateľným dôkazom kauzy Sito je zablokovanie audiotextových liniek na ministerstve hospodárstva.⁹

Príklad 4

Nepodnikanie a členstvo v dozorných radách

Dokonca aj v tejto oblasti, ktorú v podstate legislatíva priamo upravuje, nie je v SR dôsledne vyžadované jej dodržiavanie. Nedávna kontrola vo vnútri Najvyššieho kontrolného úradu odhalila viacerých pracovníkov, ktorí boli priamo prepojení na konkrétne súkromné firmy.¹⁰ Predseda NKÚ prijal na základe tohto zistenia príslušné personálne opatrenia a prisľúbil uskutočniť obdobné previerky aj v ďalších orgánoch štátnej správy – výsledky môžu byť veľmi zaujímavé (je verejným tajomstvom, že podobný problém existuje vo všetkých úradoch verejnej správy).

Na možnosť konfliktu záujmov v kontexte k zákazu podnikania poukazuje aj nasledovný prípad. Podľa výpisu z obchodného registra Okresného súdu Bratislava I. bol obchodný podiel spoločnosti Sybase Slovensko s. r. o. prevedený z vlastníctva M. Seppa – toho času vedúceho odboru informatiky a racionalizácie štátnej správy Úradu vlády (ÚV) SR na nového vlastníka až na základe mimoriadneho valného zhromaždenia 1. júla 1999. Sepp však na tlačovej besede 9. júla 1999 tvrdil, že sa vzdal všetkých majetkových práv k firme Sybase ešte pred nástupom do funkcie vedúceho uvedeného odboru, čo sa udialo 10. decembra 1998. Pritom riaditeľ odboru sa intenzívne usiluje dosiahnuť výmenu databázovej technológie centrálného registra obyvateľov (REGOB) postavenej na báze Infomexu, na systém spoločnosti Oracle alebo Sybase, čiže firmy, kde Sepp pôsobil ako riaditeľ, spoločník a konateľ. Zároveň naďalej užíva automobil Honda Legend a mobilný telefón.¹¹

V predchádzajúcom období bola značne medializovaná kauza svokry predsedu ZRS J. Luptáka, ktorá napriek svojmu nedostatočnému vzdelaniu bola členkou dozornej rady významnej finančnej spoločnosti. Tento krikľavý prípad sa doriešil vlastne až výmenou vládnych štruktúr po voľbách v roku 1998.

Príklad 5

Prideľovanie verejných zdrojov

Ide o jednu z najpálčivejších otázok nášho súčasného verejného života. Princíp využívania objektívnych ukazovateľov, programového financovania a ďalších súvisiacich nástrojov v rozpočtovom procese sa v našej konkrétnej súčasnosti prakticky neprejavuje. Rozhodovanie na úrovni Ministerstva financií SR, jednotlivých rezortných ministerstiev, ako aj nižších úrovni štátnej správy vo vzťahu k rozpočtu a spôsobom jeho realizácie je priamou živnou pôdou pre jednotlivé formy korupcie, vrátane korupcie spojenej s konfliktom záujmov.

Môžeme si pripomenúť problém financovania slovenských univerzít. Počas vlády premiéra Vladimíra Mečiara vznikol väčší počet nových univerzít alebo fakúlt (Trnava, Trenčín, Banská Bystrica). Rektorská konferencia výrazne kritizovala viaceré momenty, najmä:

- samotnú opodstatnenosť vzniku nových ustanovizní, najmä v prípade Trnavy, kde už jedna cirkevne orientovaná univerzita fungovala,

⁹ Národná obroda, 8. 12. 2000.

¹⁰ Pravda, 4.12.2000.

¹¹ Bližšie pozri E. Sičáková, 2000.

- pridelenie rozhodujúcej časti kapitálových výdavkov práve novým univerzitám a fakultám,
- pridelenie bežných výdavkov, najmä miezd, zvyhodňujúc nové fakulty, ktoré boli napríklad schopné vyplácať nadpriemerné osobné ohodnotenia.

Rozhodnutia o vzniku nových univerzít a prednostnej podpore nových fakúlt neboli výsledkom objektívnej (napríklad CBA) analýzy, ale politickým rozhodnutím, v ktorom sa politický konflikt záujmov určite prejavil.

Príklad 6

Pridelovanie verejných zdrojov neštátnym subjektom

Aj keď systém štátnych fondov, ktorý je jedným z významných kanálov toku verejných financií do neziskového, ale aj verejného sektora, v roku 2000 v podstate končí, ťažko môžeme predpokladať, že spôsob pridelovania zdrojov neštátnym subjektom, ale aj účelových dotácií organizáciám verejného sektora sa z roka na rok podstatne zmení.

Pravidlá, ktoré sa pri rozhodovaní o verejných zdrojoch používajú (napríklad spomenuté štátne fondy) sú prevažne netransparentné, a preto sú zdrojom korupcie a konfliktu záujmov. Uvedieme viacero príkladov.¹²

Štátny fond telesnej kultúry ešte nie je najhorším príkladom, pretože aspoň určité rámcové pravidlá existujú. Jedným z jeho problémov však je to, že prednostne prideluje prostriedky na aparát telovýchovného hnutia (najmä Dom športu) bez toho, aby sa reálne preukázala nevyhnutnosť zachovania predmetnej šírky a rozsahu (napríklad nutnosť „udržania“ nákladnej budovy na Junáckej ulici).

ŠFTK poskytuje dotácie na usporiadanie významných športových podujatí v SR. Funguje na báze určitých pravidiel, napríklad orientačné stanovenie výšky príspevku podľa druhu podujatia. Bolo by však naivné domnievať sa, že jeho rada skutočne dokáže rozhodovať nestranné a jej členovia nebudú protežovať „svoje“ športové odvetvia a svoje „kontakty“. Príkladom môže byť kauza futbalového zväzu, ktorý „získal“ veľký objem zdrojov na prípravu ME hráčov do 21 rokov a následne nebol schopný vyslať na OH do Sydney najlepších hráčov. Obdobne „išli“ veľké prostriedky na financovanie zimnej Univerziády 2000 vo Vysokých Tatrách (čiastočne aj priamo zo zdrojov ministerstva školstva), ktorých značný rozsah bol neoprávnene použitý.

Podstatne väčšie kauzy sú spojené s fungovaním Štátneho fondu kultúry „Pro Slovakia“, ktorý bol priamo zneužívaný na politické účely a „tunelovanie“. Spomenúť môžeme objednávku sôch „popredných činiteľov SR“ pre Slovenskú národnú galériu, dotácie vo vzťahu k filmovej tvorbe, ktoré vôbec neboli použité na svoj účel a pod.

Vo vzťahu k pridelovaniu verejných zdrojov neštátnym subjektom nemôžeme opomenúť ani oblasť uplatňovania zákona o verejnom obstarávaní a zákona o rozpočtových pravidlách zo strany štátnych orgánov v praxi, keď tiež vlastne ide o pridelovanie, resp. rozdeľovanie prostriedkov zo štátneho rozpočtu. Aj tu postupy a rozhodnutia štátnych úradníkov na rôznych úrovniach riadenia zakladajú pochybnosti o objektívnosti ich konaní, resp. podozrenia z prejavu konfliktu ich záujmov (či už priamou alebo nepriamou formou). Pre názornosť uvádzame niekoľko konkrétnych príkladov zo Správy o kontrolnej činnosti NKÚ SR za rok 1999.

MF SR uzavrelo v roku 1998 nevýhodnú zmluvu s firmou Jurisinvest, právnická kancelária v. o. s. Bratislava o právnej pomoci na poskytovanie právnych služieb v oblasti kapitálového trhu. Pritom

¹² Bližšie pozri Správu o výsledkoch kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR za rok 1999.

ponuku na zabezpečenie služieb v celom požadovanom rozsahu podľa predmetu obstarávania predložili viacerí uchádzači. Z predložených návrhov však bol vybraný návrh uvedenej spoločnosti, pričom jeho cenová ponuka vo výške 280 000 Sk bola najvyššia a najnevýhodnejšia. Za služby bola firme vyplatená suma 2 226 000 Sk. Takýto postup zo strany kompetentných štátnych úradníkov je jasným prejavom konfliktu záujmov osobných so záujmom verejným.

Ďalším príkladom je samotný Úrad vlády SR, ktorý v roku 1998 realizoval obstaranie služby *Výskum názorov populácie Slovenska na sociálno-ekonomické a politické aktivity vlády SR* formou priameho zadania napriek tomu, že nebola splnená ani jedna z podmienok pre použitie tejto formy verejného obstarávania. Podľa zmluvy o dielo bola dohodnutá zmluvná cena za vykonanie diela na 350 000 Sk, pričom v skutočnosti bolo za realizáciu tohto diela vyplatených 1 400 000 Sk.

O konflikte záujmov a nie úplne legálnych väzbách k podnikateľskému subjektu svedčí aj ďalší príklad, ktorý bol zistený kontrolou hospodárenia v Správe štátnych hmotných rezerv SR. Zodpovední pracovníci tejto inštitúcie uzatvorili dve zmluvy o pôžičke tovaru v celkovej sume 17,5 mil. Sk s firmou Texicom RTZ, s. r. o., Ružomberok aj napriek skutočnosti, že táto firma mala v čase podpisu zmluvy neuhradené záväzky voči Správe štátnych hmotných rezerv vo výške 38 mil. Sk, ktoré prevažne vyplývali z kúpnych zmlúv a spolu s neuhradeným penále činili 60 mil. Sk. Niet žiadnych pochybností, že uvedený postup bol založený na neobjektívnom rozhodnutí, ktorého výsledkom bolo nevhodné nakladanie s finančnými prostriedkami štátu a pravdepodobne neoprávnený prospech niektorého zo zúčastnených článkov.

Príklad 7

„Tunelovanie“

Ide pravdepodobne o najvypuklejšie a „najdrahšie“ príklady spojené s konfliktom záujmov. Publikácia *Slovensko 2000*¹³ poukázala na niektoré známe prípady. Pár z nich sa už určitého riešenia dočkali, niektoré však stále ešte nie. Napríklad „kšeftovanie s pôdou“ na Slovenskom pozemkovom fonde¹⁴, tunelovanie Štátneho fondu trhovej regulácie¹⁵, „manažment“ záväzkov Slovenskej správy ciest¹⁶, problémy zmlúv uzatváraných Slovenskými elektrárňami¹⁷, „Duckého zmenky“, atď. V mnohých z týchto prípadov „lietajú“ aj miliardové sumy, pričom pozadie prípadov jasne naznačuje prepojenie osobných a skupinových tak ekonomických ako aj politických záujmov.

¹³ Pozri Kollár - Mesežnikov, 2000.

¹⁴ Nový Čas, 4. 2. 2000.

¹⁵ Národná obroda, 17. 9. 1999.

¹⁶ Profit, 10. 4. 2000.

¹⁷ Pravda, 5. 1. 1999.

4. MOŽNÉ OPATRENIA – PRÍKLADY, NÁMETY A SKÚSENOSTI ZO ZAHRANIČIA

Vyspelejšie demokratické krajiny venujú problematike konfliktu záujmov značnú pozornosť a väčšinou majú túto oblasť legislatívne pomerne dôsledne upravenú – vo vzťahu k jednotlivým vyššie uvedeným formám konfliktov záujmov. Najčastejšie sa v praxi systémovo uplatňujú inštitúty ako monitorovanie majetku, príjmov a záväzkov prostredníctvom majetkových alebo finančných deklarácií, pričom miera ich dostupnosti pre verejnosť je rôzna podľa konkrétnej krajiny.

Z komparatívneho hľadiska je dôležité uviesť, že na rozdiel od Slovenska krajiny EÚ a OECD akceptovali skutočnosť, že vyžadovanie deklarácií o finančných a majetkových pomeroch od štátnych zamestnancov (hlavne tých, ktorí zastávajúci riadiace a rozhodovacie pozície) je jedna z najefektívnejších metód verejnej kontroly. Bez uplatňovania tohto inštitútu je veľmi výrazne obmedzená reálna možnosť odhaliť prejav jednotlivých foriem konfliktu záujmov v štátnom sektore.

Mechanizmy, týkajúce sa deklarácie o finančných záujmoch verejných činiteľov alebo konfliktu záujmov sú definované napríklad vo Francúzsku, Nemecku, Švédsku, Španielsku, Írsku a z transformujúcich sa krajín napríklad v Maďarsku a Poľsku, pričom po právnej stránke je zväčša povinnosť deklarovať finančné a majetkové pomery zakotvená ako súčasť zákona, upravujúceho právne postavenie zamestnancov štátnej správy (zákon o verejnej/štátnej službe), alebo je predmetom osobitnej právnej normy – napríklad v Poľsku (zákon o obmedzení ekonomických aktivít verejných zamestnancov).¹⁸

Súčasne je potrebné konštatovať, že v porovnaní so Slovenskom venujú krajiny EÚ zvýšenú pozornosť systémovému riešeniu aj ďalších foriem prejavu konfliktu záujmov, o ktorých bola reč – napríklad oblasti úpravy tzv. post-zamestnaneckých obmedzení, ktoré majú v jednotlivých krajinách rôznu formu z hľadiska právnej sily. Obmedzenia môžu byť definované v rámci vnútorného nariadenia jednotlivých organizácií, alebo tvoria priamo súčasť niektorej právnej normy. Z vecného hľadiska ide o obmedzenia vo vzťahu:

- k prechádzajúcemu zamestnávateľovi (štátny zamestnanec nemôže realizovať rozhodovacie činnosti vyžadujúce si kontakty s jeho predchádzajúcim zamestnávateľom),
- k budúcemu zamestnávateľovi (zamestnanec v priebehu určeného časového obdobia nesmie uzavrieť pracovnú zmluvu alebo kontrakt so spoločnosťou, s ktorou bol v kontakte v priebehu výkonu svojich pracovných povinností a ktorá priamo profitovala z tejto činnosti).

Niektoré krajiny sa začínajú venovať aj zdokonaľovaniu legislatívy v oblasti ochrany osôb, upozorňujúcich na konflikt záujmov alebo korupciu – najčastejšie prostredníctvom stanovenia mechanizmov, ako postupovať pri oznamovaní takéhoto neetického alebo korupčného konania. V rámci legislatívy krajín EÚ je vytvorený funkčný „oznamovací/sťažnostný“ mechanizmus, cieľom ktorého je definovať postupy oznamovania neetického konania verejných zamestnancov. Takýto postup je realizovaný v duchu filozofie, že povinnosťou pracovníka nie je len vysoký stupeň zodpovednosti za svoju činnosť, ale nesie určitú zodpovednosť aj za neetické konanie vo svojom pracovnom okolí v prípade, že neoznámí túto skutočnosť kompetentným osobám. Takýto mechanizmus súčasne napomáha vytvoreniu pozitívneho prístupu v rámci procesu riešenia dilemy „oznámim či neoznámim neetické správanie svojho kolegu“;

¹⁸ Bližšie pozri Slimáková, 1998.

Na problém neriešenia otázky potenciálneho konfliktu záujmov v štátnej správe a potreby jeho zapracovania do príslušnej legislatívy upozornila SR priamo Európska únia viacerými formami.

Jednou z iniciatív bolo hodnotenie súčasného stavu v oblasti štátnej služby a štátnej správy, ktoré sa realizovalo prostredníctvom programu SIGMA/OECD. V nasledujúcom texte uvedieme niektoré z relevantných bodov – otázok, ktoré sa vzťahujú k problematike konfliktu záujmu, a ktoré boli predmetom hodnotenia, ako aj hodnotenie súčasného stavu, ktoré samozrejme pre SR nevyznelo príliš optimisticky. Komplexné výsledky dotazníka je možné nájsť na www.oecd.org./sigma.

Tabuľka 1

Hodnotenie súčasného stavu v oblasti štátnej služby a štátnej správy v SR z pohľadu kritérií SIGMA/OECD

Otázka z dotazníka OECD	Hodnotenie súčasného stavu v SR
1. Existuje právna úprava stanovujúca postupy štátnych úradníkov pri výkone administratívnych funkcií, regulačných funkcií a pri poskytovaní služieb (štandardy výkonu štátnej správy)?	Momentálne túto problematiku rieši len "historický" zákon o správnom konaní z roku 1967, ktorý je na súčasné podmienky zásadne nepostačujúci.
2. Sú stanovené štandardy upravujúce vzťahy medzi štátnymi úradníkmi a občanmi (napríklad spravodlivosť a včasnosť správneho konania)?	Určité vybrané štandardy upravuje citovaný zákon o správnom konaní (komplexnosť, kompetentnosť, reálnosť, právna validita a správnosť, časové lehoty). Systém, ktorý by tieto štandardy komplexnejšie rozvinul napríklad obdobne ako systém "Citizen Charters" neexistuje.
3. Existujú mechanizmy zaručujúce transparentnosť a verejnú spravodlivosť rozhodnutí?	V zmysle zákona o správnom konaní má každý účastník konania právo dozvedieť sa príčiny prijatia príslušného rozhodnutia. Od roku 2000 platí zákon o prístupe k informáciám, ktorý môže situáciu v tejto oblasti výrazne zlepšiť. Obdobne pripravovaná novela zákona o správnom konaní by mala podstatne rozšíriť okruh osôb, ktoré môžu získať status účastníka správneho konania.
4. Existuje legislatíva stanovujúca, že administratívne rozhodnutia musia byť vykonané písomne, definovať prečo sa dospelo k danému rozhodnutiu a identifikovať úradníka, ktorý rozhodol?	Aj tento problém rieši zákon o správnom konaní, ktorý stanovuje formálne a obsahové požiadavky na správne rozhodnutie. Identifikuje sa však úradník s podpisovým právom, ktorý nemusí byť totožný s tým, ktorý vec riešil.
5. Existujú mechanizmy, ktoré by iniciovali vznik vzájomnej samokontroly medzi štátnymi úradníkmi?	Všeobecná legislatíva síce ukladá povinnosť oznamovať všetky porušenia zákona, avšak reálny mechanizmus, ktorý by tento proces skutočne inicioval, neexistuje.
6. Je spracovaný, publikovaný a prijatý etický kódex pracovníkov štátnej správy?	Celoštátne platný dokument sa ešte stále len pripravuje.

7. Existujú mechanizmy a inštitúcie, ktoré budú vyhľadávať porušenia zákonov a štandardných postupov pri výkone štátnej správy a tieto právne postihovať?	Špecifické mechanizmy a inštitúcie, najmä s preventívnou funkciou nie sú vybudované. Určité funkcie v tomto smere by mohol plniť navrhovaný inštitút ombudsmana.
8. Sú definované postupy disciplinárneho konania voči štátnym úradníkom, garantujúce zároveň aj potrebnú mieru ich ochrany v tomto procese?	Uvedenú problematiku čiastočne rieši len Zákonník práce, čo nie je postačujúce.
9. Aký je systém inštitucionálnych opatrení, vytvorených pre riešenie každodenných etických problém a dilem, s ktorými sa stretávajú úradníci pri výkone ich funkcií?	Tento systém nie je vytvorený.
10. Sú vytvorené právne a inštitucionálne mechanizmy, zamedzujúce nekompatibilitu pri výkone štátnej správy, stanovujúce napríklad povinnosť zverejniť každý potenciálny konflikt záujmov, zverejňovanie majetkových pomerov, minimalizujúce priestor pre subjektívne rozhodovanie?	Tento problém je riešený prakticky len na úrovni ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov. Pre ostatné úrovne pracovníkov verejnej správy platia len všeobecné ustanovenia nešpecifických právnych noriem (Zákonník práce, Trestný zákon).
11. Existuje právna norma obmedzujúca možnosti zamestnania sa alebo podnikania po odchode zo štátnej služby?	Predmetná právna norma neexistuje.
12. Existujú inštitucionálne mechanizmy, zamerané na prevenciu a vyhľadávanie prípadov korupcie?	Špecifické efektívne mechanizmy neexistujú. Všeobecné funkcie v tejto oblasti plnia viaceré inštitúcie (NKÚ, finančná polícia pod.).

Zdroj: OECD/SIGMA, www.oecd.org

Ako sme už uviedli, miera naplnenia všeobecných štandardov, ktoré dotazník naznačuje, je v SR relatívne veľmi nízka (čo dokazuje prehľad situácie vo vyššie uvedenej tabuľke). K možnostiam riešenia stavu sa vrátíme v záverečnej časti, kde naznačíme aspoň niektoré východiská.

Zaujímavým príkladom, ako sa pristupuje k riešeniu problému konfliktu záujmov, je fungovanie Federálneho úradu pre etiku vo verejnej správe v USA, ktorý pôsobí od roku 1979.¹⁹ Jednou z jeho úloh je spracovávanie pravidiel riešiacich problém konfliktu záujmov, štandardov správania, zverejňovanie informácií o príjmoch a majetku úradníkov, obmedzeniach po skončení pracovného pomeru v štátnej správe. Zabezpečuje aj vzdelávanie úradníkov v oblasti etiky, realizuje poradenskú činnosť v oblasti etiky a konfliktu záujmov. Úrad tiež hodnotí etické programy a etické kódexy jednotlivých organizácií verejnej správy, ich účinnosť a súlad s príslušnou legislatívou.

Základné princípy etického správania sa zamestnancov štátnej správy v USA obsahujú 14 bodov, medzi nimi napríklad:

¹⁹ Tento aj ďalšie príklady sú z USA. Takýto prístup by mohol byť chápaný ako tendenčný, avšak je potrebné si uvedomiť, že sú to práve Spojené štáty, ktoré patria ku krajinám s najefektívnejšími riešeniami problémov etiky v oblasti verejnej správy.

- štátni zamestnanci nesmú zneužiť verejný úrad pre svoje súkromné účely,
- štátni zamestnanci nesmú uzatvárať súkromné záväzky, ktoré by boli v rozpore s ich služobným postavením,
- štátni zamestnanci nesmú využívať neverejné štátne informácie vo svoj prospech alebo pre prospech iných osôb, atď.

Internetová stránka Federálneho úradu pre etiku vo verejnej správe (www.usoge.gov) obsahuje množstvo informácií, ktoré sa dotýkajú štandardov v oblasti etiky a konfliktu záujmov. Vyberáme niektoré zaujímavé ustanovenia pre príslušné oblasti.

Všeobecné princípy etiky v štátnej správe

Zamestnanci verejnej správy vykonávajú svoje funkcie na základe verejnej dôvery a americkí občania majú preto právo očakávať, že všetci úradníci budú zachovávať princíp vernosti ústave, právu a etickým princípom. Úradníci naplňujú túto dôveru dodržiavaním všeobecných princípov etického konania a etických štandardov. Zamestnanci nesmú zneužívať verejný úrad pre osobný prospech a musia konať nestranne.

Prijímanie darov

Zamestnanci verejnej správy všeobecne nesmú prijímať dary spojené s ich postavením a spojené s určitým špecifickým záujmom, najmä od osôb, ktorých sa dotýka konanie príslušného úradu, ktoré sú v obchodnom vzťahu s príslušným úradom, voči ktorým má úrad regulačné kompetencie, a ktorých záujmy by mohli byť ovplyvnené tým, ako bude úradník konať, či nekonať.

Poskytovanie darov navzájom medzi úradníkmi

Zamestnanci verejnej správy nesmú poskytovať dary svojim nadriadeným a ani prijímať dary od zamestnancov, ktorých plat je nižší ako ich.

Konflikt finančných záujmov

Zamestnanci verejnej správy nesmú realizovať aktivity vo veciach, ktoré môžu vplyvať na určité finančné záujmy, predovšetkým finančné záujmy samotného zamestnanca, záujmy jeho manželky alebo detí, záujmy svojich partnerov, záujmy organizácií, kde príslušný zamestnanec pracuje, záujmy svojich budúcich potenciálnych zamestnávateľov.

Nestrannosť v správnom konaní

Zamestnanci verejnej správy sú povinní zvážiť, či neexistujú okolnosti, ktoré by mohli limitovať ich nestrannosť pri rozhodovaní vo veciach ako sú napríklad zadávanie kontraktov, poskytovanie grantov, udeľovanie povolení a licencií, poskytovanie pôžičiek. V prípade, že by rozhodovanie v danej veci mohlo ovplyvniť finančné záujmy člena domácnosti daného úradníka, záujmy osoby s ktorou má daný úradník „skryté vzťahy“, je úradník povinný zvážiť, či jeho nestrannosť nie je možné napadnúť. V prípade, že by toto riziko existovalo, nesmie úradník v príslušnej veci pôsobiť. Pojem „skryté vzťahy“ znamená napríklad osobu s ktorou úradník má alebo plánuje mať obchodné a finančné vzťahy, člena domácnosti úradníka alebo jeho priateľa, osoby u ktorých sú manželka, rodičia alebo závislé deti

úradníka zamestnaní alebo sú v inom priamom obchodnom vzťahu, osobu, ktorá úradníka v priebehu uplynulého roka zamestnávala alebo mala s ním obdobný vzťah, organizáciu, na ktorej činnosti sa úradník aktívne zúčastňuje.

Procesy hľadania nového zamestnania

Zamestnanci verejnej správy nesmú pôsobiť vo veci, ktorá by mohla ovplyvniť finančné alebo iné záujmy subjektu, u ktorého hľadajú svoje budúce zamestnanie. Pod pojem hľadanie zamestnania patria prebiehajúce pohovory, oslovenie zo strany potenciálneho zamestnávateľa, ktoré úradník neodmietol, oslovenie potenciálneho zamestnávateľa zo strany úradníka. Viaceré skupiny úradníkov nesmú do uplynutia jedného roka od skončenia pracovného pomeru vo verejnej správe vykonávať definované aktivity.

Zneužívanie postavenia

Zamestnanci verejnej správy nesmú zneužiť svoju funkciu pre súkromné zisky pre seba ani nikoho iného. Zamestnanci verejnej správy nesmú umožniť zneužitie neverejných údajov v súkromnom záujme. Zamestnanci verejnej správy nesmú využívať verejný majetok na iné než povolené účely (včítane počítačov, telefónov, kopírovacích strojov).

Aktivity mimo úradu

Zamestnanci verejnej správy nesmú mať ďalšie zamestnanie a aktivity, ktoré by boli v konflikte s ich postavením vo verejnej správe.

Prijímané honoráre

Zamestnanci verejnej správy môžu prijímať honoráre za prednášky a publikácie, ktoré nie sú v priamej súvislosti s výkonom ich funkcie.

Zverejňovanie údajov o majetku, príjmoch a ďalších finančných súvislostiach

Určené skupiny vyšších štátnych úradníkov podávajú verejné finančné priznanie. Ostatné určené skupiny úradníkov podávajú neverejné finančné priznanie.

Národné centrum pre demokraciu, nezisková organizácia v USA (www.ndi.org), spracovala v roku 1999 štúdiu o problematike etiky vo verejnej správe špecificky zameranú na poslancov parlamentu, avšak jej mnohé závery majú všeobecnú platnosť. V teoretickej časti sa zaoberá konkrétnymi pravidlami etiky a zverejňovania finančných údajov.

Konflikt záujmov sa definuje ako situácia kedy príslušná osoba voľne rozhoduje v otázkach, z ktorých jej vyplývajú finančné alebo nefinančné záujmy. Ďalej analyzuje tri aspekty spojené s konfliktom záujmov:

- obmedzenia výkonu iných zamestnaní počas pôsobenia vo verejnej správe,
- obmedzenia nástupu do niektorých postov po skončení pôsobenia vo verejnej správe,
- zverejňovanie finančných údajov.

V oblasti zverejňovania finančných údajov analyzuje nasledovné zaujímavé rozmery daného problému:²⁰

- Stanovenie okruhu osôb, ktoré musia zverejňovať svoje finančné údaje.
- Stanovenie termínov, kedy sa finančné údaje zverejňujú.
- Rozsah finančných údajov, ktoré musia byť zverejňované – predovšetkým majetok, záväzky a príjem.
- Ustanovenie, že zverejňovanie finančných záležitostí sa dotýka aj najbližších príbuzných daného zamestnanca verejnej správy.
- Stanovenie miery, do akej sú tieto finančné údaje verejne prístupné.
- Limity pre prijímanie darov.
- Limity vo vzťahu k cestovaniu zamestnancov a ich rodinných príslušníkov.



²⁰ Podrobnejšie údaje sú k dispozícii na príslušnej internetovej stránke a vzhľadom na rozsah kapitoly ich neuvádzame.

5. POTENCIÁLNE OPATRENIA V SR A ICH DOPAD NA MIERU KORUPCIE

Spomenuté medzinárodné skúsenosti jasne naznačujú potenciálne smery riešenia problému konfliktu záujmov pri výkone štátnej správy v SR. Priestor pre zapracovanie všeobecne platných princípov limitujúcich prejavu konfliktu záujmov, z ktorých väčšina už bola naznačená, existuje prostredníctvom prípravy alebo úprav napríklad nasledovných právnych a ďalších noriem nižšej právnej sily:

- a) zákon o štátnej/verejnej službe,
- b) zákon o správnom konaní („Administrative law“ v jeho štandardnom chápaní),
- c) zákon o rozpočtových pravidlách a systém finančnej kontroly,
- d) zákon o verejnom obstarávaní,
- e) etické kódexy vo verejnej správe,
- f) zavedenie systému štandardov vo verejnej správe (štandardizácia postupov a štandardizácia kvality – „charters“).

a) Zákon o štátnej/verejnej službe

Vzhľadom na to, že legislatívny proces ešte momentálne nie je ukončený, určitý priestor existuje pri dopracovaní a samotnom schvaľovaní zákona o štátnej službe. Tento zákon však bude môcť (a to aj vo svojej ideálnej forme) postihnúť len základné prvky celého systému prevencie a penalizácie konfliktu záujmu – ustanoviť základné princípy. V jeho obsahu by mali byť efektívne zahrnuté najmä nasledovné aspekty:

- Princíp, že úradník by nemal rozhodovať v situácii, keď dochádza ku konfliktu záujmov, alebo aspoň o existencii konfliktu záujmov informovať (čo by mohlo byť ešte efektívnejšie). Situácia, keď všetky zainteresované strany a aj verejnosť vedia, že úradník rozhoduje v situácii potenciálneho konfliktu záujmov, v podmienkach vyspelej demokratickej spoločnosti predstavuje veľmi efektívny regulačný mechanizmus. Môže viesť skôr k opačnému extrému – znevýhodneniu stránky, s ktorou je daný úradník určitým spôsobom (napríklad príbuzenské vzťahy) prepojený.
- Absolútny zákaz poskytovania akýchkoľvek neverejných informácií, alebo prednostného poskytovania verejných informácií určitým subjektom. Tento zákaz môže obmedziť zvyhodňovanie firiem v hospodárskej súťaži alebo iné formy zvyhodňovania jednotlivých typov subjektov, ktoré takto získavajú finančné a nefinančné výhody.
- Aj keď už platí špecifický zákon, princíp povinnosti poskytovať všetky verejné informácie, najmä informovať o všetkých aspektoch použitia verejných zdrojov, by mal byť obsiahnutý aj v zákone o štátnej službe. Sústavné zvyšovanie miery transparentnosti je jedným z najvýznamnejších krokov smerujúcich ku kontrole byrokratického a politického rozhodovania, pretože toto rozhodovanie sa stáva v podstatne väčšej miere vecou verejnou. V prípade, že sa verejnosť postupne naučí, že práve ona musí efektívne kontrolovať politickú a administratívnu moc, potom je transparentnosť veľmi účinným nástrojom zvyšovania kvality občianskeho štátu.
- Ustanovenia zabráňujúce konfliktu záujmov pri paralelnom pôsobení v štátnom a súkromnom sektore a pri odchode zo štátneho sektora – obmedzenie voľného prechodu do firiem pôsobiacich v oblasti, z ktorej dotýčny úradník disponuje neverejnými informáciami. Dopady tohto opatrenia sú obdobné, ako v bode dva (ide o post zamestnanecké obmedzenia).

Zákon o štátnej službe by mal predovšetkým zabezpečiť nestrannosť a profesionalitu štátnej správy, v menšej miere už niektoré ďalšie základné „hodnoty“ verejnej správy (zákonnosť, integritu, transparentnosť, účinnosť, rovnosť, spravodlivosť a zodpovednosť). Všeobecne platné štandardy, ktoré sa budú sledovať v predvstupovom procese, od nášho budúceho zákona požadujú predovšetkým nasledovné:

- existencia vhodnej právnej základne, definujúcej status štátneho/verejného zamestnanca,
- všetky aktivity verejných zamestnancov by mali vychádzať z jasnej právnej bázy,
- formy a spôsoby zodpovednosti verejných zamestnancov nadriadeným by mali byť definované zákonom,
- systém by mal obsahovať adekvátne mechanizmy zabezpečujúce zodpovednosť pracovníkov verejnosti a transparentnosť,
- administratívne rozhodnutia by sa mali realizovať nezávisle od osobných záujmov úradníkov, pričom by sa malo zabrániť uprednostneniu akýchkoľvek nelegálnych záujmov,
- korupcia a iné nelegálne konanie by mali byť účinne disciplinárne a finančne postihované,
- systém odmeňovania verejných zamestnancov by mal byť jasne právne definovaný a úroveň plátov by mala byť vecou verejnou,
- všetko konanie verejných zamestnancov by malo byť realizované nezávisle od straníckych záujmov a organizovaných politických vplyvov,
- mali by existovať centrálna pravidlá pre personálny manažment vo verejnej správe,
- manažment verejnej správy by mal motivovať verejných zamestnancov k vysokej výkonnosti,
- počty pracovníkov a mzdové náklady by mali byť predmetom sústavnej kontroly a zverejňované,
- mal by existovať systém a pravidlá zabezpečujúce otvorenú a konkurenčnú formu prijímania nových zamestnancov verejnej správy, vychádzajúce z princípov osobných kvalít a transparentnosti,
- podmienky verejnej služby a možnosti osobného rastu by mali byť stanovené tak, aby bolo možné prijímať (ale aj udržať) pracovníkov s adekvátnymi znalosťami a schopnosťami.

Z hľadiska zabezpečenia realizácie zákona o štátnej /verejnej službe v praxi je nevyhnutné venovať primeranú pozornosť procesu inštitucionalizácie – to znamená vytvoreniu potrebnej nezávislej inštitúcie, vrátane vytvorenia podmienok pre jej organizáciu a transparentné fungovanie. Tak ako aj v iných vyspelých demokratických krajinách úrad – inštitúcia, ktorá bude poverená implementáciou predmetných zákonov v praxi, musí byť vybavená príslušnými finančnými zdrojmi a jasne vymedzenými kompetenciami. Vytvorí sa tak podmienky pre stále vzdelávanie a podporu profesionality zamestnancov štátnej správy zodpovedajúce potrebám a cieľom všeobecnej, sociálnej a občianskej povahy.

b) Zákon o správnom konaní („administrative law“ v jeho štandardnom chápaní)

V súčasnosti platné postupy poskytujú pomerne veľký priestor pre subjektívne rozhodovanie a následne tak aj priestor pre konflikt osobných záujmov so záujmom verejným. Nadriadeným

pracovníkom platné znenie zákona umožňuje meniť rozhodnutia, a to buď autoremedúrou, rozhodnutiami v odvolacom konaní alebo rozhodnutím v mimoodvolacom konaní. To, či sa rozhodnutie mení z objektívnych dôvodov, alebo z dôvodov záujmu obohatiť sa, je vecou posúdenia toho-ktorého verejného orgánu alebo občana. Z hľadiska vecného zamerania ide hlavne o riešenia napríklad susedských sporov, udeľovanie pokút v oblasti životného prostredia, požiarnej ochrany, udeľovania štátneho občianstva a pod.²¹

V SR v súčasnosti ešte stále platí „archaický“ zákon o správnom konaní, ktorý má veľmi ďaleko ku štandardom kvalitného „administrative law“, a ktorého princípy sú definované vo viacerých zahraničných a domácich dokumentoch. Súčasná odborná literatúra venovaná tejto problematike uvádza viaceré základné štandardy, ktoré by mal predmetný zákon napĺňať.

Európsky súdny dvor prostredníctvom odvolania sa na spoločné aspekty relevantných právnych noriem krajín Európskej únie definoval relatívne široký systém princípov legislatívy v tejto oblasti, predovšetkým nasledovné:

- výkon správy musí byť založený na zákone,
- princíp proporcionality,
- princíp právnej istoty,
- princíp ochrany oprávnených očakávaní,
- nediskriminácia,
- právo na vypočutie v procesoch administratívneho rozhodovania,
- spravodlivé podmienky umožňujúce prístup občanov k administratívne súdnictvu,
- nezávislosť verejnej správy.

Uvedené parciálne princípy je možné zhrnúť do nasledovných hlavných zásad, ktoré by mali byť obsahovým východiskom príslušnej legislatívy:

- spoľahlivosť a právna istota,
- otvorenosť a transparentnosť,
- zodpovednosť a skladanie účtov,
- efektívnosť a účelnosť.

Už z definovania základných princípov je zrejmé, že ich optimalizácia v praxi bude značne komplikovaná, aj pre ich čiastočne kontradiktórny obsah. Efektívnosť sa niekedy dostáva do rozporu s princípom spoľahlivosti a právnej istoty. Nezávislosť verejnej správy, jej profesijná integrita a politická neutralita sa veľmi ťažko zosúlajú s požiadavkou lojality verejnej správy k vláde. Pri riešení praktických problémov je niekedy veľmi ťažké vychádzať čisto z právnej podstaty problému. Preto je potrebné všetky uvedené princípy chápať ako neustále sa vyvíjajúce, nie vždy použiteľné v hraničných prípadoch. Snaha definovať ich príliš podrobne, detailne môže viesť k nesúrodosti a k vnútornej protirečivosti a následne vlastne k tomu, že sa nebudú dať v praxi uplatniť. Z pohľadu tvorby legislatívy sa preto odporúča chápať ich ako všeobecne platné zásady, východiská k správne chápaniu a vysvetľovaniu parciálnych problémov.

Princíp spoľahlivosti a právnej istoty

V právnych systémoch vyspelých krajín je zabudované množstvo mechanizmov, ktoré zabezpečujú spoľahlivosť fungovania verejnej správy a dosahovanie princípu právnej istoty účastníkov správneho konania. Ich cieľom je znížiť mieru svojvoľného konania úradníkov.

²¹ Vzhľadom na tieto skutočnosti a aj na doterajšiu a pripravovanú reštrukturalizáciu verejnej správy a s tým súvisiace zmeny v pôsobnosti a kompetenciách orgánov, je nevyhnutné tento zákon novelizovať. V úzkom kontexte k uvedenému je potrebné riešiť aj sféru správneho súdnictva.

Existencia právneho štátu sa realizuje prostredníctvom mnohostranných mechanizmov zabezpečujúcich „**výkon správy len na základe zákona**“. V zásade to znamená, že kompetencie (práva) štátnej správy musia byť definované zákonom a výkon štátnej správy musí byť realizovaný rovnakým spôsobom voči každému subjektu – je to práve otázka nediskriminácie, na ktorú sa kladie veľmi veľký dôraz.

Súčasťou princípu spoľahlivosti a právnej istoty je aj **všeobecné stanovenie rozsahu kompetencie štátnej správy**. Verejné orgány by mali mať právo rozhodovať a konať len vo veciach, kde sú vybavené konkrétnou právnou kompetenciou – jasne a právne definovaným právom rozhodovať v príslušnej veci, pričom toto právo by malo stanovovať nielen možnosť konať v uvedenej záležitosti, ale aj zodpovednosť za danú oblasť. Skutočne komplexná verejná moc nesmie mať len práva, ale musí niesť aj zodpovednosť – kompetencia sa vždy má spájať so zodpovednosťou. V prípade, že verejná správa koná mimo rozsahu svojich kompetencií, potom by mal súd príslušné rozhodnutie zrušiť.

Princíp právnej istoty nie je vo svojej podstate v rozpore s **princípom individuálneho prístupu** k parciálnym problémom. Individuálny prístup a arbitráry prístup sú dve rôzne veci. Individuálny prístup sa dotýka záležitostí, keď existujúca právna norma ponecháva priestor pre určitú mieru individuálneho rozhodovania v danej záležitosti, čo je nutné z mnohých príčin. Je to nevyhnutné najmä preto, že zákon nikdy nemôže byť schopný postrehnúť a riešiť všetky okolnosti, ktoré v budúcnosti môžu vzniknúť. Právny systém môže priamo obsahovať ustanovenia, ktoré dávajú štátnej správe možnosť realizovať princíp individuálneho prístupu – napríklad prostredníctvom vyjadrenia, že verejná správa musí vždy konať vo verejnom záujme, v dobrej vôli, rešpektovať v adekvátnej miere verejný záujem, garantovať spravodlivosť svojich konaní a mať rovný prístup ku všetkým subjektom.

Ďalším nástrojom zabezpečovania spoľahlivosti fungovania štátnej správy a jej spravodlivosti je **proporcionalita** (adekvátnosť). Administratívne konanie nesmie pre zúčastnené subjekty znamenať väčšiu záťaž, ako je potrebné v súlade so zákonom. Zároveň by malo byť garantované, že konanie (striktné uplatňovanie práva) sa nebude realizovať v prípadoch, kedy by mohlo smerovať k výsledkom, ktoré právo nepredpokladá – ochrana proti zneužitiu práva.

Súčasťou uvedeného princípu je aj **potreba procedurálnej spravodlivosti**. Administratívne procesy by mali garantovať nestranný a exaktný výkon práva s ohľadom na základné spoločenské hodnoty, ako je rešpektovanie osobnosti zúčastnenej v konaní a ochrana jej dôstojnosti.

Významnú úlohu zohráva aj **časový faktor**. Oneskorovanie verejnej správy pri rozhodovaní môže viesť k frustrácii, nespravodlivosti, svojprávnosti a ohrozovať súkromné aj verejné záujmy. Neskoré rozhodnutie môže vyplývať z nedostatku zdrojov, politických vplyvov, neefektívnosti a nekompetentnosti štátnych úradníkov. Právnym riešením tohto problému je stanovenie jasných časových limitov pre riešenie jednotlivých druhov prípadov. Ďalším systémovým riešením je kvalitný personálny manažment verejnej správy – vhodný výber úradníkov, funkčný systém kariérneho postupu, sústavné vzdelávanie.

Profesionalita a profesijná integrita štátnej správy je ďalším predpokladom spoľahlivosti a spravodlivosti administratívneho konania. Profesijná integrita štátnej správy je založená na jej nestrannosti a profesionálnej nezávislosti. Nestrannosť znamená, že štátna správa nesmie inklinovať k špecifickému posudzovaniu situácií, smerujúcemu k určitému stanovenému výsledku, v dôsledku čoho by potom došlo k nespravodlivému alebo neopodstatnenému výkladu všeobecného záujmu, prípadne k narušeniu práv zúčastnených subjektov. Jedným z nástrojov na predchádzanie tohto stavu je právna úprava zakazujúca úradníkom rozhodovať vo veciach, s ktorými sú spojené ich osobné alebo zdieľané záujmy. Nezávislosť úradníkov nemusí byť narušená len všeobecne pertraktovanými (napríklad straníckymi) príčinami. Významným zdrojom narušenia tejto nezávislosti je aj korupcia, nekontrolovateľné politické ambície úradníkov, nadmerná snaha o kariérny postup a pod. Práve štátna

správa, kde kariérny postup v značnej miere závisí od politického pozadia kandidáta alebo od jeho „dobrého“ vzťahu k nadriadenému, je charakteristická nízkou mierou nezávislosti a profesionalizmu. Nástrojmi riešenia sú napríklad definovanie statusu štátneho úradníka, jasné definovanie práv a povinností úradníkov, vhodný odmeňovací a kariérny systém a efektívne disciplinárne opatrenia.

Otvorenosť a transparentnosť

Otvorenosť sa chápe ako stav, keď je štátna správa povinná podrobovať sa hodnoteniu verejnosťou. Transparentnosť vyžaduje, aby všetky procesy boli prehľadné a tým aj okolím hodnotiteľné. Otvorenosť a transparentnosť umožňujú každému účastníkovi administratívneho konania poznať jeho podstatu a príčiny daného rozhodnutia, čím sú zároveň nástrojom zabezpečujúcim možnosť a efektívnosť kontroly „zvonku“ a garantujú uplatňovanie práva a rovnosť voči právu. Otvorenosť však nesmie znamenať narušenie princípu zákazu poskytovania osobných dát tretej osobe.

Administratívne procesy môžu byť definované ako tajné alebo dôverné len v ojedinelých prípadoch, keď sú reálne narušené potreby národnej bezpečnosti – čo je však v skutočnosti pravda len v ojedinelých prípadoch (samozrejme, verejná správa sa bude usilovať vyhlásiť za dôverné aj záležitosti, ktoré takými vôbec nie sú).

Otvorenosť a transparentnosť riešia dve súvislosti – na jednej strane znižujú možnosť výskytu korupcie a nesprávneho výkonu kompetencií, na druhej strane sú základným nástrojom ochrany individuálnych práv účastníkov konania, najmä tým, že dôvod rozhodnutia musí byť vždy uvedený.

Dôležitými nástrojmi zabezpečovania otvorenosti a transparentnosti je výkon správy kompetentnými úradmi, sprístupnenie registrov verejnosti, povinnosť identifikovať sa, obmedzenie rozsahu súkromných aktivít úradníkov, a najmä už spomenutý princíp zdôvodnenia každého administratívneho rozhodnutia.

Zodpovednosť a skladanie účtov

Vo všeobecnosti tento princíp znamená povinnosť vysvetľovať a preukazovať opodstatnenosť a oprávnenosť každého rozhodnutia – t. j. každý administratívny subjekt musí za svoje rozhodnutia zodpovedať inému administratívne, legislatívne alebo súdne subjektu. Týmto sa garantuje dodržiavanie princípov zákonnosti, otvorenosti, transparentnosti, nestrannosti, spravodlivosti a rovnosti, ako aj efektívnosť, účelnosť a spoľahlivosť.

Jedným zo základných nástrojov zabezpečenia zodpovednosti je vytvorenie systému dohľadu, ktorý bude garantovať, že administratívne subjekty fungujú v súlade so zákonom a rešpektujú definované procedúry (vykonávajú ich efektívne, účelne, včas, na základe verejne definovaných postupov zosúladených so všeobecnými a špecifickými „pravidlami hry“).

Hlavnými subjektami a procesmi garantujúcimi fungovanie princípu sú súdne orgány, prokuratúra, ombudsman, interný a externý audit (pojem je širší ako nami tradične chápaná kontrola), inšpektoráty, stanovovanie štandardov, parlamentné výbory a médiá.

Efektívnosť a účelnosť

Stále významnejšie fiskálne bariéry, ktoré stále výraznejšie ovplyvňujú výkon verejnej správy spôsobujú, že otázka efektívneho a účelného výkonu verejnej správy nadobúda čoraz výraznejšie dimenzie.

Efektívnosť sa všeobecne chápe ako snaha o dosahovanie čo najlepšieho pomeru medzi vynaloženými zdrojmi a dosiahnutými výsledkami. Účelnosť vyjadruje mieru úspešnosti pri dosahovaní stanovených cieľov a riešení problémov (ale analyzuje aj to, či sú vôbec stanovené ciele opodstatnené) – práve na túto stránku hodnotenia verejnej správy sa u nás prakticky úplne zabúda. Efektívnosť a účelnosť spoločne vlastne predstavujú nástroj na hodnotenie realizovaných opatrení verejnej politiky a kvalitu ich realizácie.

Princíp efektívnosti (ako sme už uviedli) môže byť v niektorých prípadoch v konflikte s princípmi práva, spravodlivosti ako politickými a demokratickými hodnotami. Striktné sledovanie definovaných postupov a procedúr môže znamenať neefektívne vynakladanie prostriedkov a znižovanie pomeru medzi vstupmi a výstupmi. Tento problém sa rieši mnohými spôsobmi – napríklad aj tým, že verejnej správe sa ponecháva len úloha tvorby verejnej politiky a proces monitorovania, pričom samotný výkon aktivít sa zveruje súkromnému sektoru (mnohé vhodné postupy obsahuje legislatíva vyspelých krajín v oblasti verejného obstarávania a zmluvného zabezpečovania verejných služieb).

c) Zákon o rozpočtových pravidlách a systém finančnej kontroly

Zákon o rozpočtových pravidlách je jednou z legislatívnych noriem, ktorá výrazne zaostáva za súčasnými štandardmi v Európe a vo svete. Len v tomto roku (2001 – pozn. aut.) sa začalo viacej hovoriť o programovom financovaní, „ex-ante kontrole“, ešte stále však skoro vôbec nepočuť o nástrojoch objektivizácie rozhodovania o verejných výdavkoch. Pokiaľ je v kompetencii úradníka definovať subjektívnym spôsobom objem pridelených rozpočtových zdrojov alebo výšku dotácie, dovedy budú tieto procesy fungovať tak ako doteraz, keď sa na základe známostí, prípadne úplatkov „vybavuje“ takmer všetko. Aj keď to už nie je vec konfliktu záujmov, ale priama korupcia, je verejným tajomstvom, že „cena za sprostredkovanie zdrojov“ sa pohybuje na úrovni minimálne 10, skôr 20 a viacej percent. Základné rozpočtové pravidlá by mali byť definované ústavou, zákonom o štátnom rozpočte, ako aj komplementárnymi právnymi normami. Mali by predovšetkým:

- jasne definovať pojem verejné prostriedky,
- stanoviť princíp, že využívanie všetkých verejných zdrojov sa riadi zákonom,
- stanoviť vzťah parlamentu a štátnej správy v oblasti štátneho rozpočtu (hlavnou úlohou parlamentu by malo byť schvaľovanie rozpočtu a jeho prípadných zmien, prehodnocovanie politiky verejných výdavkov, včasné odsúhlasenie vývojových trendov makroekonomických a fiskálnych ukazovateľov a sledovanie a analýza efektívnosti verejných výdavkových programov),
- stanoviť pravidlá a procesy definujúce fiskálne vzťahy medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy,
- garantovať komplexnosť rozpočtu (rozpočet by mal zabezpečiť kontrolu nad všetkými verejnými príjmami a výdavkami, minimalizovať rozsah mimorozpočtových fondov, ktorých existencia pôsobí na znižovanie miery rozpočtovej disciplíny pri alokácii zdrojov; všetky transfery do takýchto fondov, pokiaľ existujú, musia byť transparentné a efektívne manažované),
- stanoviť jednotlivé formy organizačných subjektov pôsobiacich v rozpočtovom procese a ich postavenie v tomto procese,
- tvoriť právny základ pre prípravu a realizáciu rozpočtu, stanoviť úlohy, kompetencie a právomoci ministerstva financií.

Rozpočtový proces by mal mať strednodobý charakter. Jednotlivé kroky rozpočtového procesu by mali byť jasne definované a obsahovať dostatočný časový priestor na ich efektívnu realizáciu. Ministerstvo financií by malo stanoviť hlavné rozpočtové priority, pravidlá tvorby rozpočtu a vydať formuláre pre tvorbu návrhu rozpočtu. Jeho úlohy pri analýze a prehodnocovaní finančných požiadaviek, konzultáciách s rezortmi, ako aj systém riešenia sporov by mali byť kodifikované. Samotné ministerstvo by malo disponovať kvalitnou pracovnou silou a potrebnou výpočtovou technikou.

Návrh rozpočtu predkladaný do parlamentu by mal špecifikovať fiskálne ciele, makroekonomické súvislosti, hlavné rozpočtové riziká. Mal by byť jasným a komplexným plánom verejných výdavkov. Výdavky by mal usporiadať podľa priradených organizácií, cieľov a aktivít, osobitne sledovať financovanie nových aktivít, stanoviť zodpovednosti všetkých subjektov zapojených do využívania verejných zdrojov, jasne definovať určenie zdrojov. Jazyk a spôsob zostavenia rozpočtu by mal byť volený tak, aby mu rozumeli médiá, **občania**, ako aj samotní poslanci. Procesy schvaľovania kapitálových výdavkov by mali byť integrované spolu s procesmi schvaľovania bežných výdavkov rozpočtu.

Ministerstvo financií by malo byť schopné stanoviť limity pre jednotlivé verejné výdavkové programy a dokázať ich „ustrážiť“. Preto by malo monitorovať a kontrolovať realizáciu výdavkov prostredníctvom unifikovaného systému finančných účtov. Rezorty by mali pravidelne zasielať ministerstvu financií (štátnej pokladni) analýzy plnenia rozpočtu. Parlament a vláda by mali byť vybavené potrebným rozsahom kompetencií na sledovanie ukazovateľov plnenia rozpočtu a prípadnú revíziu stanovených cieľov, vyplývajúcu zo zmien ekonomických a finančných súvislostí. Manažment hotovosti (funkcia štátnej pokladne) by sa mal vykonávať prostredníctvom jediného účtu a pod kontrolou ministerstva financií.

Z hľadiska systému **finančnej kontroly** sa požaduje existencia koherentnej a komplexnej štatutárnej bázy (právnej normy), definujúcej systém, princípy a mechanizmy fungovania finančnej kontroly (vnútornej manažérskej orientovanej kontroly), ktorá stanoví vytvorenie štandardných organizačných štruktúr (inšpektorátov), zabezpečujúcich internú kontrolu. Na základe uvedenej štatutárnej bázy by sa mali vytvoriť relevantné funkčné kontrolné mechanizmy a procedúry, obsahujúce predovšetkým nasledovné subsystemy:

- existenciu a využívanie štandardov definujúcich zodpovednosti a spôsoby podávania správ a informácií (transparentnosť),
- účtovný mechanizmus,
- definovaný štandardný postup kontroly (audit) verejných výdavkov, ktorý musí transparentne zobrazovať tok prostriedkov z úrovne štátneho rozpočtu, právomoci a zodpovednosti organizačných jednotiek zapojených do procesu využívania verejných zdrojov (včítane štátnych fondov a zložiek financujúcich verejné služby),
- „ex ante“ spôsob kontroly záväzkov a úhrad – kontroly využívania verejných prostriedkov (náš reformný dokument v podobe z júna 1999 hovorí o opačnej – „ex post“ kontrole),
- kontrolný systém v oblasti verejného obstarávania,
- kontrolu systému tvorby verejných príjmov, vrátane budúcich vlastných zdrojov.

Organizačná jednotka (jednotky) zabezpečujúce finančnú kontrolu (audit) by mala byť funkčne nezávislá a vybavená potrebnými kapacitami. Za základné kritériá jej funkčnosti sa považujú:

- funkčná nezávislosť,

- adekvátne vybavenosť kompetenciami v oblasti kontroly (auditu),
- využívanie medzinárodne akceptovaných a používaných štandardov auditu/kontroly (náš súčasný systém finančnej kontroly, zameraný na procesnú stránku nie je v tomto smere vyhovujúci – a vlastne na dokonalé preloženie termínu auditu vo vzťahu k verejnému manažmentu nemáme ani slovenský plne vhodný ekvivalent, pretože naše prístupy sú zatiaľ podstatným spôsobom zúžené),
- existencia funkčnej koordinácie a dohľadu nad používanými spôsobmi a metódami auditu/kontroly vo verejnom sektore.

Systém auditu/kontroly verejných financií by mal obsahovať prvky zabezpečujúce prevenciu a účinné mechanizmy opatrení na riešenie nedostatkov a vymáhania strát spôsobených nesprávnymi postupmi a nedbalosťou. Hlavný dôraz by mal spočívať na:

- miere preventívneho pôsobenia systému,
- garanciách realizácie korektívnych opatrení,
- schopnosti vymáhať náhrady strát spôsobených nesprávnymi postupmi a nedbalosťou (tak ako to definuje smernica EÚ číslo 2988/95),
- existencii štruktúr zameraných na boj s korupciou a podvodníctvom.

V súlade s úlohou kandidátskych krajín dosiahnuť stabilitu inštitúcií garantujúcich demokraciu a fungovanie právneho štátu sa predpokladá aj **existencia funkčného ústredného orgánu pre externý audit**, schopného kooperovať s „European Court of Auditors“. Existencia tohto orgánu je nevyhnutná aj v súvislosti s požiadavkami EÚ na spôsoby manažmentu finančných zdrojov a na fungovanie efektívneho externého auditu všetkých verejných zdrojov a verejného majetku, ktorý by mal byť vykonávaný sústavne a spôsobom harmonizovaným so štandardami EÚ.

Tento ústredný úrad by mal mať dostatočné kompetencie, aby bol schopný efektívne kontrolovať všetky verejné a štatutárne fondy, zdroje, organizačné jednotky, vrátane spôsobov využívania zdrojov EÚ. Normou, podľa ktorej by sa mal audit vykonávať je INTOSAI štandard.

Ústredný orgán pre externý audit by mal byť vybavený potrebnou mierou operačnej a funkčnej nezávislosti, predovšetkým právom slobodne rozhodovať o svojich aktivitách. Výsledky jeho práce by mali byť priamo dostupné **verejnosti** a parlamentu, na čo by mu mali byť poskytnuté potrebné nástroje a kapacity. Mal by pravidelne spracovávať ročné a čiastkové správy, založené na faktoch, neskresľujúce skutkový stav.

Vláda by mala byť zaviazaná k tomu, aby formálne a **verejným spôsobom** musela reagovať na uverejnené správy, pričom samotný úrad by mal sústavne sledovať, či sa jeho odporúčania realizujú. Všetky kontroly by mali byť vychádzajú aj z poznania požiadaviek, kladených na kandidátske štáty v procese prípravy a samotného vstupu do EÚ.

d) Zákon o verejnom obstarávaní

Zákon o verejnom obstarávaní funguje v SR už od roku 1994, avšak napriek niekoľkým novelám sa mu problémy korupcie vôbec nepodarilo vyriešiť. Tento stav je jasným dôkazom toho, že ani najlepšia legislatíva v nesystémovom prostredí nemôže fungovať. O víťazoch súťaží sa len niekedy rozhoduje

skutočným porovnávaním, pričom v množstve prípadov o výbere dodávateľa rozhodli osobné a politické konexie, prípadne výška úplatku. O miere arogantnosti v tejto oblasti svedčí aj príklad, keď člen výberovej komisie vo fakultnej nemocnici „oceníl“ najvyššiu cenu najlepším bodovým ohodnotením (a nakoniec sa vlastne nikomu nič, okrem zrušenia danej súťaže, nestalo). Nefunkčnosť zákona je daná aj spôsobmi jeho kontroly, kde dominuje administratívna, a nie skutková stránka problému.

Celý proces verejného obstarávania poskytuje neobmedzené množstvo možností vzniku konfliktu záujmov osobných so záujmom verejným s konečným efektom osobného prospechu/obohatenia sa štátneho zamestnanca alebo jeho rodiny či známych.

Proces kontroly verejného obstarávania vo vzťahu k súkromným spoločnostiam je ďalším zdrojom výskytu konfliktov záujmov. Rovnako tu opäť narážame na absenciu využívania preventívnych nástrojov korupcie, napríklad už spomínaných post-zamestnaneckých reštrikcií vo vzťahu k získaniu zamestnania štátnych zamestnancov vo firmách, s ktorými spolupracoval alebo ktoré boli víťazom výberového procesu. Tichá dohoda typu napríklad „vybav zaujímavú zákazku a prijmem ťa za atraktívny plat“ sa v praxi vyskytuje pomerne často.

Porušovanie zákona o verejnom obstarávaní potvrdili aj výsledky Správy NKU z r. 1997 a 1998, podľa ktorých takmer tretina z celkového počtu porušenia predpisov sa vzťahuje k problematike verejného obstarávania. Dokonca aj ústredné orgány štátnej správy ako je ministerstvo financií alebo ministerstvo zahraničných vecí či Úrad vlády SR porušili tento zákon. Pozitívne pôsobenie v oblasti verejného obstarávania sa očakáva od Úradu pre verejné obstarávanie, ktorý bol zriadený v priebehu minulého roka. Vzhľadom na to, že otázky spojené s fungovaním zákona o verejnom obstarávaní sú predmetom inej kapitoly publikácie (*Verejné obstarávanie vo väzbe na korupciu a transparentnosť*), nebudeme tieto súvislosti podrobnejšie rozoberať.

e) Etické kódexy vo verejnej správe

Prakticky všetky vyspelé krajiny uplatňujú systém etických kódexov na všetkých úrovniach štátnej správy a verejných služieb. Je bez diskusie, že existencia etických kódexov je krokom smerom k obmedzovaniu korupcie a v našom prípade aj negatívnych dopadov konfliktu záujmov. Pokiaľ však niekto predpokladá, že samotné spracovanie a prijatie etických kódexov je samospasiteľným nástrojom, s jeho názorom nemôžeme súhlasiť – najmä v podmienkach SR, kde etické hodnoty majú stále ešte „veľmi nízku hodnotu“ a význam.

Základné postupy pri vytváraní etického kódexu verejnej správy naznačuje publikácia Sičákovej a Zemanovičovej (2000), ktorá odporúča zohľadňovať nasledovné aspekty:

- Rešpektovať základné filozofické ponímanie verejnej služby .
- Definovať základné hodnoty verejného života a verejnej služby v SR.
- Definovať mechanizmus na pravidelné hodnotenie platnosti jednotlivých hodnôt verejnej správy, ich zmenu, prípadne doplnenie nových hodnôt.
- Určiť okruh pracovníkov verejnej správy na ktorých sa bude etický kódex vzťahovať.
- Podrobne upraviť oblasti možného vzniku etických problémov, najmä otázky zastávania iného verejného úradu, konfliktu finančných záujmov, kompenzácií za poskytnutie služieb, ktoré sú zákonnou povinnosťou, nestrannosti výkonu úradných povinností, politickej nestrannosti, účasti v orgánoch dobrovoľných združení, poskytovania verejných a neverejných informácií,

poskytovania nepravdivých informácií, komunikácie s verejnosťou, komunikácie v rámci úradu, akceptovania darov, plnenia si pracovných povinností, používania verejného majetku, zneužívania úradnej doby, zneužívania funkcie, hľadania nového zamestnania. Zefektívniť využívanie inštitútu registra majetkových a platových pomerov riadiacich zamestnancov, zaviesť jeho zverejňovanie.

- Definovať inštitucionálne zabezpečenie tvorby etickej infraštruktúry.
- Stanoviť právnu záväznosť ustanovení etického kódexu.

f) Zavedenie systému štandardov vo verejnej správe (štandardizácia postupov a štandardizácia kvality – „charters“)

Možno dôležitejšie ako zákony alebo iné všeobecne platné právne normy môžu byť kvalitné všeobecné štandardy (štandardy záväzných postupov) a vnútroorganizačné štandardy a normy (takéto dokumenty sa v anglosaských krajinách často nazývajú „charters“) a najmä ich reálne uplatňovanie. Tieto v súčasnosti v SR prakticky neexistujú. Prieskum v roku 1999 ukázal, že v asi dvoch tretinách prípadov vedúci pracovníci nepoužívajú štandardné vopred definované úradné postupy (Sičáková, 2000b).

Súčasťou štandardov by mali byť efektívne nástroje a mechanizmy prevencie a vyhľadávania korupcie, konfliktu záujmov a všetkých ďalších foriem a príčin spôsobujúcich zlyhávanie priebehu správneho konania. Je zrejmé, že v prvej fáze bude potrebné ustanoviť povinnosť spracovania takýchto noriem príkazom, čo však zároveň spôsobí, že budú len v obmedzenom rozsahu skutočne funkčné. Až keď samotná organizácia dobrovoľne prijme a uplatní vnútorné mechanizmy zvyšovania kvality výkonu verejnej správy, dá sa očakávať, že ich aj bude relatívne efektívne uplatňovať. A keďže všeobecnou črtou byrokracie je zotrvačnosť, je zrejmé, že bez efektívneho verejného tlaku budeme na progres čakať ešte dlho.

Prostredníctvom všeobecných štandardov bude možné efektívnejšie kontrolovať kvalitu a neustrannosť výkonu verejnej správy. Systém vnútorných štandardov a miera jeho rozpracovanosti by mali zohrávať významnú úlohu pri akreditácii jednotlivých verejných inštitúcií pre poskytovanie príslušnej verejnej služby.

PRAMENE

1. *Audit súladu činnosti a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti*. www.government.gov.sk.
2. *Control and management system baselines for European membership*. Paríž, SIGMA/OECD, 1999.
3. Kollár, M. – Mesežnikov, G.: *Slovensko 2000. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2000.
4. Sičáková, E.: *Korupcia verus samospráva*. Hospodárske noviny, 3.-5. 11. 2000a.
5. Sičáková, E.: *Presadzovanie záujmov vo formujúcej sa demokratickej spoločnosti – lobing alebo korupcia?* Bratislava, CPHR 2000b.
6. Sičáková, E. – Zemanovičová, D.: *Konflikt záujmov, etika a etický kódex vo verejnej správe*. Bratislava, CPHR – Transparency International Slovensko 2000.
7. Slimáková, L.: *Etika a verejná správa*. Bratislava, Phare – MV SR 1998.
8. Stiglitz, J. E.: *Ekonomika verejného sektora*. Praha, Grada 1996.
9. Ústavný zákon NR SR č. 119/1996 Z. z. „o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych úradníkov“.
10. Zákon č. 65/1965 Zb. „Zákonník práce“ (novelizovaný).
11. Zákon č. 140/1961 Zb. „Trestný zákon“ (novelizovaný).
12. [www stránka Federálneho úradu pre etiku vo verejnej správe \(www.usoge.gov\)](http://www.usoge.gov).
13. [www stránka Národného centra pre demokraciu \(www.ndi.org\)](http://www.ndi.org).
14. [www stránka OECD/SIGMA \(www.oecd.org\)](http://www.oecd.org).