

**VOĽNOSŤ V ROZHODOVANÍ AKO ZDROJ
KORUPCIE**

Daniela Zemanovičová
Emília Sičáková
Peter Ondrejka

VOLNOSŤ V ROZHODOVANÍ AKO ZDROJ KORUPCIE

Oponentúra: *Peter Švec*

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 80-89041-20-5



CPHR - Transparency International Slovensko

Daniela Zemanovičová

Emília Sičáková

Peter Ondrejka

VOLNOSŤ V ROZHODOVANÍ AKO ZDROJ KORUPCIE

**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 Mathernová
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.



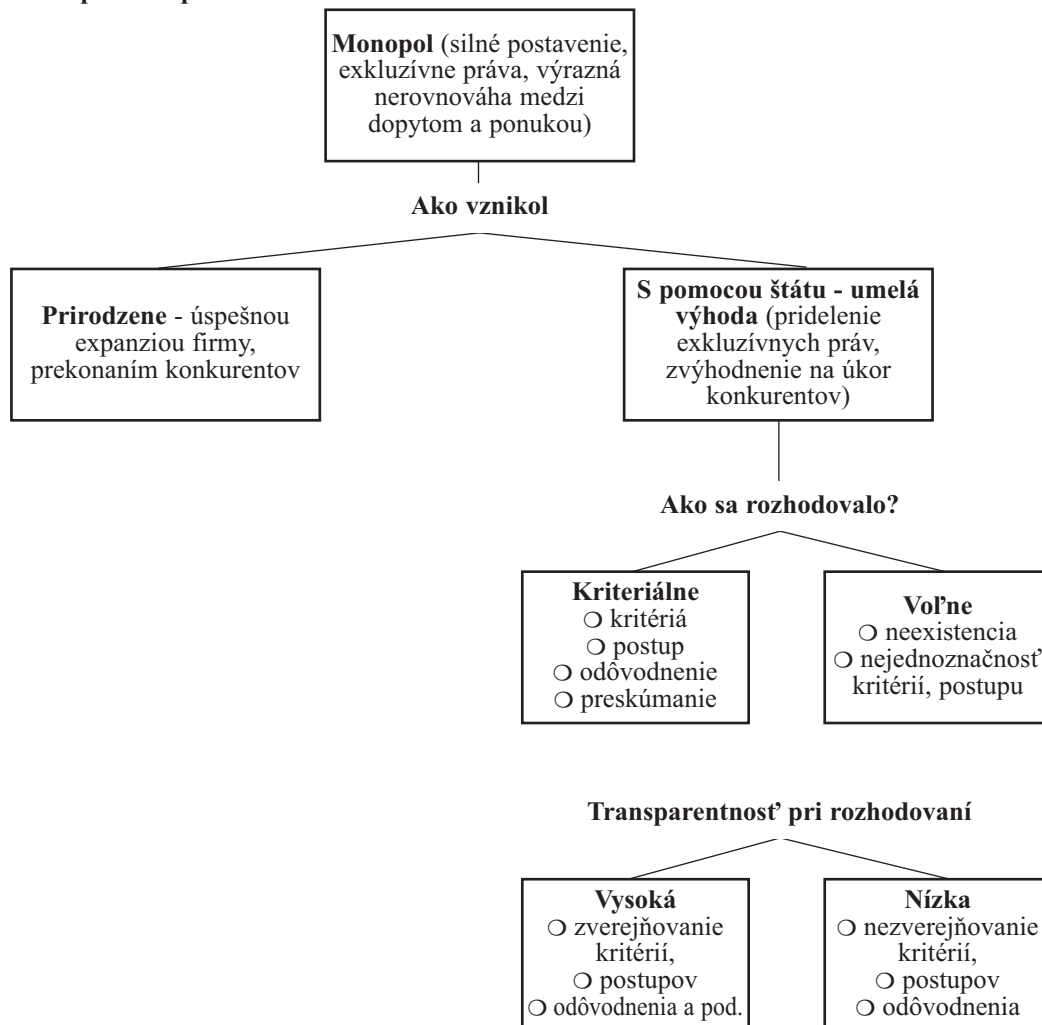
Korupcia = monopol + voľnosť v rozhodovaní – transparentnosť.
 Vzorec korupcie, Klitgaard

Voľnosť v rozhodovaní znamená, že decízny subjekt má širokú škálu možností ako a dokedy môže rozhodnúť. Napríklad ak 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; ak policajt môže udeliť pokutu za zlé parkovanie, ale aj nemusí, dáva to priestor na korupčné vyjednávanie. Táto voľnosť vytvára korupčný priestor, pretože podnikatelia, občania sa usilujú kúpiť si istotu pomocou úplatku. Pre úradníka, ktorý za voľných podmienok rozhoduje, to vytvára silné korupčné pokušenie.

*Tak ako je nemožné neochutnať med alebo jed, ktorý máme na špičke jazyka,
 tak je pre tých, ktorí pracujú s verejnými prostriedkami
 nemožné neochutnať aspoň trochu z bohatstva kráľa.*
 Kautilya, India

Ako naznačuje citovaný vzorec korupcie, čím je voľnosť v rozhodovaní vyššia, tým je pre korupciu vytvorený väčší priestor. Situáciu znázorníme v schéme 1.

Schéma 1
Priestor pre korupciu



Model znázorňuje všeobecne rozhodovaciu schému, podobné zákonitosti platia aj vo vzťahu k občanom, ak potrebujú rôzne povolenia, potvrdenia a monopol má pracovník, ktorý ich udeľuje.

Korupčný priestor vzniká:

- ak štát vytvára monopol¹, ak nadmerne zasahuje do ekonomických procesov, ak existuje veľa povolení, licencií, koncesií, dotácií,
- ak rozhodovací proces je voľný, dáva možnosť subjektivismu pre decizora,
- ak je nízka transparentnosť rozhodovacieho procesu.

Schéma zároveň znázorňuje hlavné smery potrebných zmien pre zníženie korupcie.

1. STAV V SR

Niet v lese stromu, ktorý sa nemusí báť búrky.

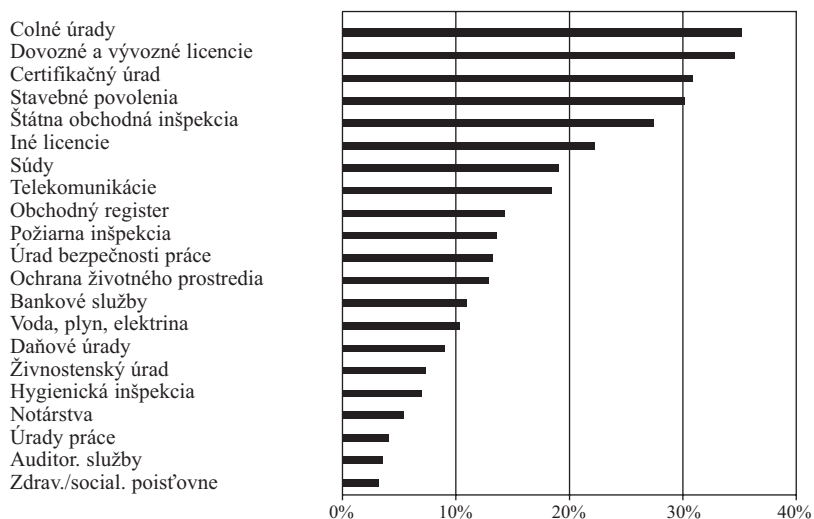
Korupcia vyplývajúca z voľnosti v rozhodovaní je jav veľmi rozšírený a vo väčšine prípadov ju nie je možné odhaliť a následne postihovať. Môžeme hovoriť vo všeobecnosti o “zlých” rozhodnutiach, ktorých príčinou mohol byť osobný, resp. iný prospech, nátlak nadriadených, politický nátlak, ale tiež nesplnenie kvalifikačných predpokladov, nevedomosť a nezodpovednosť kompetentných osôb.

Situáciu v SR budeme charakterizovať najprv pomocou prieskumov verejnej mienky a potom pomocou príkladov z typických oblastí, kde voľnosť v rozhodovaní vytvára korupčný priestor.

1.1. PRIESKUMY VEREJNEJ MIENKY

Prieskum Svetovej banky (2000) potvrdil, že korupcia v SR sa vyskytuje v oblastiach, kde je voľnosť v rozhodovaní vysoká.

Graf 1: Percento podnikateľov, ktorí sa za posledné dva roky stretli s úplatkárstvom



Zdroj: Korupcia na Slovensku, prieskum Svetovej banky z roku 2000

¹ V tomto texte tento pojem chápeme v širokom význame ako výhodu, exkluzivitu, výraznú prevahu dopytu nad ponukou.

Podľa tohto zdroja je v očiach širokej verejnosti úroveň úplatkárstva oveľa horšia než pred desiatimi rokmi. Hoci prieskumy naznačujú, že mohlo dôjsť k určitému zlepšeniu úrovne korupcie v porovnaní s obdobím pred niekoľkými rokmi, podľa výsledku, ktorý väčšmi vystupuje do popredia, sa väčšina domnieva, že úroveň korupcie sa nezmenila.

Tabuľka 1
Súhrnné parametre skúseností s korupciou

Súhrnné parametre skúseností s korupciou		
Domácnosti	Percento neoficiálnych platieb za predchádzajúce dva mesiace	14,4
	Percento neoficiálnych platieb za predchádzajúce tri roky	41,3
Podnikatelia	Percento neoficiálnych platieb za predchádzajúce tri mesiace	17,6
	Percento neoficiálnych platieb za predchádzajúce tri roky	41,4
Pracovníci verejnej správy	Percento tých, ktorým za predchádzajúce dva roky ponúkli malý dar	42,3
	Percento tých, ktorým za predchádzajúce dva roky ponúkli peniaze alebo drahý dar	9,7

Zdroj: *Korupcia na Slovensku, 2000.*

Registrácia podnikateľskej činnosti: Medzi firmami, ktoré boli v styku s úradom Obchodného registra na Slovensku 15 % uviedlo, že zaplatili určitý úplatok a menej ako 40 % hodnotilo priaznivo kvalitu. Navyše Obchodný register patrí medzi organizácie s najvyššími úplatkami, v priemere viac ako 6 000 Sk.

Licencie na dovoz, vývoz a iné licencie: Takmer 15 % podnikateľov skúmanej vzorky získalo licenciu na vývoz v priebehu dvoch rokov, ktoré predchádzali prieskumu, kým pri licenciách na vývoz ich bolo 21 percent.

- Z tých, čo sa snažili získať licenciu na dovoz alebo vývoz v priebehu predchádzajúcich dvanástich mesiacov, každý tretí sa stretol s úplatkárstvom. Navyše aj keď malé firmy sa menej často uchádzali o licenciu na dovoz alebo vývoz, tie, čo sa o ňu pokúšali, sa častejšie stretávali s úplatkárstvom.
- Väčšina podnikateľov – 74 % v súvislosti s licenciou na vývoz a 63 % s licenciou na dovoz – označila proces pridelenia licencie za transparentný. Údaje však naznačujú, že hoci transparentnosť pomáha obmedzovať prax dávania úplatkov – u podnikateľov, podľa ktorých je proces pridelenia licencie na dovoz netransparentný je pravdepodobnosť, že dali úplatok, viac než dvojnásobne vyššia. Transparentnosť nestačí na to, aby zabezpečila pridelenie licencií bez korupcie: viac než jeden z piatich podnikateľov, ktorí označili proces ako transparentný tiež povedal, že na získanie licencie na dovoz alebo vývoz zaplatil úplatok.
- Viac ako polovica podnikateľov, ktorí získali licencie na vývoz alebo dovoz, uviedla, že na získanie licencií využila známosti, politický vplyv alebo priamo úplatky.
- Dvadsaťtri percent podnikateľov, ktorí získali iné typy licencií (napríklad licencie pre maloobchodný predaj), uviedlo poskytnutie úplatku a hodnotenie kvality bolo skľučujúce – menej ako jeden zo štyroch podnikateľov dal priaznivé hodnotenie kvality.

Stavebné povolenia: Stavebné povolenia dopadli v súvislosti s hodnotením 21 orgánov a služieb,

ktoré prieskum podnikateľov hodnotil z hľadiska úplatkárstva, takmer najhoršie. Viac ako 30 % podnikateľov, ktorí boli za posledných 12 mesiacov v kontakte s príslušným úradom uviedlo, že dali úplatok a iba 28 % mu dalo priaznivé hodnotenie za kvalitu.

Požiarňa inšpekcia: Približne 14 % percent podnikateľov, ktorí prišli do kontaktu s požiarňou inšpekciou uviedlo, že zaplatili úplatok, pričom malé firmy platili častejšie. Hodnotenie kvality však bolo lepšie než u iných. Viac ako 60 % podnikateľov sa vyjadrilo priaznivo.

Úrad ochrany životného prostredia: Jeden z ôsmich podnikateľov v styku s úradom ochrany životného prostredia uviedol, že zaplatil úplatok a hodnotenie kvality bolo dosť nízke, keď menej ako 40 % uviedlo uspokojivé vybavenie.

Certifikačný úrad: Viac ako 30 % (u malých firiem 38 %) firiem, ktoré boli v kontakte s certifikačným úradom uviedlo zaplatenie úplatkov a iba každá štvrtá firma dala tejto organizácii priaznivé hodnotenie kvality.

Štátna obchodná inšpekcia: Viac ako 27 % firiem kontaktujúcich úrad uviedlo zaplatenie úplatkov (u malých firiem 30 %) a menej ako tretina mu dala priaznivé ohodnotenie kvality.

Úrad bezpečnosti práce: Trinásť percent podnikateľov s kontaktom s úradom bezpečnosti práce uviedlo zaplatenie úplatku. Polovica podnikateľov dala tomuto úradu priaznivé hodnotenie kvality.

Dane: Deväť percent podnikateľov, ktorí boli v kontakte s daňovým úradom, uviedlo zaplatenie úplatku; menej ako 40 % mu dalo priaznivé ohodnotenie kvality.

Clá: Každý tretí podnikateľ, ktorý bol v styku s colnými úradmi, uviedol zaplatenie úplatku a iba 17 % im dalo priaznivé ohodnotenie kvality, čo bolo jedno z najhorších hodnotení vo vzorke. Hoci niektoré úplatky boli veľmi vysoké – jeden bol podľa oznámenia 100 000 Sk – medián veľkosti úplatku je relatívne nízky.

Fond národného majetku: 41 % privatizovaných podnikov uviedlo, že korupcia vo Fonde národného majetku je veľmi rozšírená a ďalších 33 % uviedlo, že korupcia tu existuje, ale nevedia posúdiť jej rozsah. Menej než 2 % privatizovaných podnikov uviedlo, že korupcia vo Fonde národného majetku neexistuje.

Dotácie: Každý piaty podnikateľ uviedol, že dostal od štátu určitú formu dotácií. Spomedzi týchto 12 % uviedlo, že zaplatili úplatky, aby dostali dotácie, vždy v kombinácii s politickým vplyvom alebo konexiami cez priateľov alebo príbuzných. Šesťdesiatjeden percent uviedlo, že proces bol transparentný, čo znamená, že takmer dvaja z piatich uviedli opak. Na otázku koľko treba zaplatiť, aby bolo možné získať dotácie, väčšina uviedla, že 10 % dotácie je potrebné dať ako úplatok. Hoci "iba" 10-12 % priznalo, že zaplatili úplatky na získanie dotácií, proces bol podkopávaný aj inými spôsobmi. Takmer 40 % priznalo, že pri získavaní dotácií využili priateľov alebo príbuzných a 7 % priznalo, že využili politický vplyv.

Úplatkársky sadzobník

Úplatky, ktoré podnikatelia uvádzali v uvedenom prieskume, boli v rozpätí 40 až 500 000 Sk, pričom najväčšie boli zaplatené v oblasti bankových služieb, licencií na dovoz a vývoz, súdov, telekomunikácií a daní. Súdny a bankové služby boli príjemcami najvyšších priemerných úplatkov a mali najvyšší medián úplatkov. To rovnako dokumentuje, že voľnosť v rozhodovaní je zdrojom značných korupčných príjmov.

Tabuľka 2
Veľkosť úplatkov, s ktorými sa podnikatelia stretli

	Medián	Priemer	Min	Max
Súdy	11 250	25 500	1000	100 000
Bankové služby	10 000	63 155	120	500 000
Obchodný register	6 500	6 629	40	22 500
Voda, plyn, elektrina	5 000	9 107	100	50 000
Licencie na dovoz, vývoz	5 000	14 184	100	190 000
Stavebné povolenia	5 000	7 533	500	30 000
Ochrana životného prostredia	5 000	3 213	120	10 000
Iné licencie	3 500	7 875	500	50 000
Živnostenský úrad	3 500	3 412	120	10 000
Požiarna inšpekcia	3 000	2 331	180	5 000
Telekomunikácie	2 000	7 539	100	100 000
Štátna obchodná inšpekcia	2 000	3 513	200	10 000
Daňový dohľad/úrad	2 000	5 683	150	20 000
Úrad bezpečnosti práce	2 000	2 965	120	10 000
Certifikačný úrad	2 000	5 965	400	50 000
Hygienická inšpekcia	1 000	1 480	100	3 000
Colné úrady	1 000	5 795	100	100 000
Notárske úrady	1 000	4 429	1,000	15 000
Zdravotné/sociálne poistenie	500	1 430	150	5 000
Úrad práce	500	1 304	120	5 000

Zdroj: *Korupcia na Slovensku: Výsledky diagnostických prieskumov.* Svetová banka, USAID, 2000.

1.2. NIEKTORÉ OBLASTI, KDE ROZHODOVACIA VOĽNOSŤ VYTVÁRA PRIESTOR PRE KORUPCIU

Rozhodovací proces z hľadiska voľnosti rozhodovania je v SR problematický v mnohých oblastiach. Vzhľadom na rozsah kapitoly nie je možné ho komplexne charakterizovať, preto uvedieme iba niektoré z nich. **Niekoľko typických situácií:**

- **skrátene lehôt** na rozhodnutie sa kupuje úplatkom (zápis do katastra nehnuteľností, registrácia firiem, rozhodnutie súdov, “mýtno” za rýchle vybavenie zo strany hraničnej polície, rýchle vybavenie na colnici);
- **neexistencia kritérií, resp. ich nejednoznačnosť**, voľnosť sa úplatkom “nakloní” v prospech korumpujúceho subjektu (udelenie certifikátov, licencií na dovoz, vývoz tovaru, telekomunikačné služby či televízne vysielanie, pridelenie zákazky vo verejnom obstarávaní, privatizácia, získanie úveru, dotácia, udeľovanie výnimiek napríklad pri dovozných prírážkach, pridelenie poukazov na kúpeľnú liečbu, rozhodovanie súdov, rozhodovanie o podmienkach prenájmu budov, pridelení príspevku na vytvorenie či udržanie pracovného miesta a pod.);

- **neexistencia pravidiel týkajúcich sa osoby “decizora”**, napríklad: neošetrenie konfliktu záujmov² pri rozhodovaní, ktoré by malo byť vedené verejným záujmom a nie súkromným motívom, vplýva na jeho rozhodovaciu činnosť;
- veľmi často dochádza ku korupcii **nedodržiavaním existujúcich pravidiel**, napríklad k neoprávnenému poskytovaniu informácií, hlavne tam, kde existuje zákonný alebo zmluvný inštitút mlčanlivosti, úplatok sa poskytuje aj za **nečinnosť, resp. tolerovanie neúplných, nesprávnych podkladov** (neudelenie pokuty, sankcie, odpustenie sankcie, neuvalenie pokuty či neodobratie vodičského preukazu dopravnou políciou, nevzatie do vyšetrovacej väzby);
- úplatky sa poskytujú aj za “priaznivé” napĺňanie dozorných funkcií štátu (získanie licencie na podnikanie napríklad na kapitálovom trhu, v bankovom sektore, nevydanie rozhodnutia pri porušení zákona).

V nasledujúcom texte uvádzame príklady voľného rozhodovacieho procesu:

1.2.1. Zložitý postup, dlhé lehoty na vybavenie

Kataster nehnuteľnosti

Približne jedna zo siedmich domácností, ktoré navštívili kataster, uviedla, že urobila neoficiálnu platbu, pričom väčšina mala pocit, že to bolo potrebné.

Stavebné povolenia

Stavebné povolenia vydávané krajskými a okresnými orgánmi štátnej správy skončili z hľadiska úplatkov medzi najhoršími spomedzi 21 orgánov a služieb hodnotených v prieskume podnikateľov. Vyše 30 % podnikateľov, ktorí kontaktovali úrady v priebehu posledných dvanástich mesiacov uviedlo, že zaplatili úplatok a iba 28 % dalo pozitívne hodnotenie kvality.

Registrácia podnikania

Prvým krokom pri založení podniku na Slovensku je jeho oficiálne zaregistrovanie na súde ako podnikateľského subjektu do Obchodného registra. V súčasnosti systém registrácie podnikateľov v obchodnom registri zabezpečuje sieť ôsmich registrových súdov. Obchodné registre vedú okresné sudy v sídle krajských súdov. Registračný systém doposiaľ nie je centralizovaný ani prepojený. Zápis do obchodného registra súd zverejňuje. Pre investora, najmä zahraničného, je však registračný proces podľa štúdie FIAS³ spojený s viacerými prekážkami. Nečinnosť a pomalosť súdov spôsobuje sklzy, často významné, v procese registrácie. Temer každý zahraničný investor oslovený misiou FIAS uviedol, že ak postupoval “riadnymi kanálmi”, proces vzniku spoločnosti na Slovensku, vrátane získania živnostenského alebo iného oprávnenia a ďalších formalít, trvá dva až šesť mesiacov. Väčšina tiež priznala, že “motivovala” registrový súd, prípadne ďalšie orgány a zabezpečila si priebeh tohto procesu za dva až tri týždne. Ďalším problémom, na ktorý poukázali investori, bola subjektívnosť, nedostatočná transparentnosť a nejasnosť postupu v procese registrácie.

Jednou z hlavných príčin oneskorenia procesu registrácie je zbytočne komplikovaný systém a obrovský nával nevybavených návrhov na zápis podaných príslušným súdom. Za posledné dva roky obdržalo 8 súdov zodpovedných za registráciu podnikov 81 761 návrhov. Väčšina týchto návrhov (vyše 60 000) sa týkala zápisu novej spoločnosti s ručením obmedzeným. Okrem žiadostí o zápis nových

² Uvedenej problematike sa bližšie venujeme v kapitolách o konflikte záujmov.

³ Právne, regulačné a daňové úpravy na prítiahnutie priamych zahraničných investícií. Štúdia Poradenskej služby pre zahraničné investície a Svetovej banky, september 1999.

podnikateľov museli súdy tiež vybavovať žiadosti o zápisy zmien právneho stavu podnikateľov (napríklad zmeny v orgánoch, zmeny stanov, zvýšenie základného imania). Spracovanie takýchto zmien súdmi môže trvať aj rok. Napríklad len v máji 1999 bolo takýchto podaní asi 2 800.

Súčasný systém rozsiahlych požiadaviek na registráciu ako aj zdĺhavé postupy sú pre investorov nepríťažlivé. To vedie k narastaniu počtu tzv. ulít (“shell companies”, zaregistrovaných spoločností, ktoré nevyvíjajú žiadnu činnosť), ktoré sa zaregistrujú a neskôr predajú podnikom, ktoré sa chcú vyhnúť zdĺhavému procesu registrácie.

Náčrt možných riešení v oblasti registrácie podnikania

Subjektívnosť a nejednoznačnosť by sa dala zlepšiť zavedením štandardizovaných formulárov, prípadne ustanovením jednotnej metodiky pre všetky registrované miesta, ako aj stanovením jasných kritérií, pri splnení ktorých vzniká nárok na istý druh rozhodnutia.

Súdny registračný systém nie je schopný zvládnuť pracovnú záťaž, s čím súvisí problém korupcie, najmä v prípade potreby rýchleho postupu. Ťažkosti, ktoré vyplývajú z fungovania súdneho registračného systému a ktoré súvisia aj s celkovo nízkou efektívnosťou slovenského súdnictva, vedú mnohých odborníkov k tomu, že odporúčajú presunúť register na správny orgán mimo systému súdov. Registre v niektorých bývalých postkomunistických krajinách (napríklad v Lotyšsku) sú podľa štúdie FIAS schopné vybaviť registráciu podniku do dvoch dní. Podobne iné zdroje uvádzajú⁴, že čas potrebný na registráciu sa v jednotlivých krajinách veľmi líši, od dvoch dní napríklad v Kanade po šesť mesiacov v Mozambiku. Náklady na registráciu sa pohybujú od 0,4 % z HDP na obyvateľa na Novom Zélande až po 260 % v Bolívií. Zahŕňajú sa sem licencie a iné poplatky, ceny formulárov, kolky, notárske poplatky (úplatky nie sú zahrnuté). Navyše tieto náklady nezachytávajú náklady stratených príležitostí (čas a ušlý zisk) v dôsledku byrokratických postupov.

Problematika zverejňovania údajov o obchodných spoločnostiach ako aj kontroly procesu smerujúceho ku vzniku obchodných spoločností je predmetom úpravy prvej smernice o práve obchodných spoločností č. 68/151/EHS z 9. marca 1968 o koordinácii záruk, ktoré od obchodných spoločností požadujú členské štáty pre ochranu záujmov členov a ostatných strán, tzv. publikačnej smernice. Publikačná smernica určuje rozsah a spôsob publikovania údajov o obchodných spoločnostiach, účinky publikovaných údajov voči tretím osobám, neplatnosť založenia obchodných spoločností a kontrolu procesu založenia obchodnej spoločnosti v čase jej vzniku. Práce na prispôbení slovenskej právnej úpravy obchodného registra právu EÚ majú mať za cieľ urýchlenie konania vo veci zápisu do obchodného registra, vytvorenie uceleného systému vedenia obchodného registra ako verejného zoznamu.

1.2.2. Nejasné kritériá, nejednoznačnosť

Poskytovanie licencií, povolení

V SR podľa prieskumu Svetovej banky, ale aj ďalších prieskumov, napríklad podľa prieskumu CPHR⁵, vyplýva, že:

- podnikatelia nepovažujú systém udeľovania licencií za optimálny,
- uchádzali by sa o licencie častejšie, ak by mali viac informácií.

⁴ Economic Intuition, A Helping, or Grabbing Hand? www.economicintuition.com.

⁵ Sičáková - Jurzyca - Švec, 1998.

V SR sa využíva administratívny spôsob prideľovania licencií, v ktorom absentujú súťažné princípy.⁶ To vedie k mnohým podozreniam z a korupcie a početným škandálom.

Napríklad podmienky na udeľovanie licencie na vývoz obilia viedli už v roku 1996 ku škandálu a návrhu poslancov parlamentu vysloviť ministrovi pôdohospodárstva nedôveru. Najvyšší kontrolný úrad SR zistil závažné porušenia predpisov, netransparentný spôsob udeľovania licencií.⁷ Nedostatky sa zistili v evidencii žiadostí o licenciu, licencie boli udelené aj po termíne stanovenom Štátnym fondom trhovej regulácie, ministerstvo akceptovalo žiadosti o licenciu aj bez príslušných náležitostí, previedlo licenciu na inú osobu v rozpore s platnou vyhláškou, záznamy v licenciách boli ručne dopisované a upravované, zmluvy sa uzatvárali bez vyhlásenia verejnej súťaže, na niektorých žiadostiach neboli uvedené ani krajiny vývozu. Došlo k porušeniu viacerých zákonov a pracovníkom ministerstva hospodárstva hrozil trest odňatia slobody 3 až 10 rokov. Exportovalo sa obilie, ktorého bol v SR nedostatok a bolo ho treba nakupovať v zahraničí. Využívali sa pri tom cenové rozdiely, hoci tovar neprekročil hranice. Firmy, ktoré obilie vyviezli, na tom profitovali. Odhaduje sa, že zisk z tony vyvezeného obilia predstavoval cca 1 800 Sk. V roku 1995 sa vyviezlo 622 000 ton obilia, väčšinou nezákonne.⁸ Škandály pokračovali aj v nasledujúcich rokoch. Napríklad poslanecký prieskum v Štátnom fonde trhovej regulácie v roku 2000 zistil problémy pri udeľovaní licencií na vývoz obilia. Napriek tomu, že úroda bola nižšia o 600 000 ton, ministerstvo udelilo licencie na vývoz. Vznikla tak škoda, pretože obilie sa vyviezlo za nízke ceny a následne po páde koruny Slovensko muselo obilie doviest' za vyššie ceny⁹. Napriek tomu, že aj v nasledujúcich rokoch sa objavovali škandály v tejto oblasti, k výrazným zmenám v systéme prideľovania licencií nedošlo.

Náčrt riešení v oblasti poskytovania licencií:

- minimalizovať rozsah licencií, povolení,
- zvýšiť transparentnosť pri ich poskytovaní,
- využívať súťažný spôsob prideľovania licencií.¹⁰

Súťažný spôsob distribúcie licencií, v závislosti od druhu poskytovaného práva a následnej licencovanej činnosti, môže mať viaceré formy, napríklad jednokriteriálnej alebo viackriteriálnej súťaže. Súťaž, pri ktorej sa cena licencie určí na základe Vickreyho aukcie, poukazuje na to, ako vybrať najvýhodnejšiu ponuku za transparentných podmienok. Takto organizovaná súťaž je prostriedkom slúžiacim na zabezpečenie efektívnej alokácie licencií do firiem. Zvyšuje príjem štátneho rozpočtu a odhaľuje informáciu o tom, akú má licencia hodnotu pre jednotlivých záujemcov. Je rýchlejšia a ekonomickejšia ako administratívna alokácia. Na rozdiel od administratívnych procesov je transparentná – núti poskytovateľov, aby boli explicitní ohľadne kritérií požadovaných na získanie licencií, takže pravidlá súťaže musia byť v plnom rozsahu určené dopredu. To eliminuje rozhodovacia voľnosť, subjektívizmus poskytovateľa. Zabráni to poskytovateľovi hodnotiť ponuky na základe neznámych (pre žiadateľa) kritérií, ako aj zmeniť kritériá v priebehu procesu. Súťaž jednoducho požaduje od poskytovateľa to, aby jasne a precízne stanovil kritériá výberu držiteľa licencie. Po skončení súťaže žiadatelia musia vedieť, prečo im nebola – prípadne bola pridelená licencia, čo sa pri administratívnom spôsobe distribúcie licencií nie vždy dozvedia. Súťaž redukovaním rozsahu subjektívneho rozhodovania byrokracie eliminuje voľnosť konania poskytovateľa. V tomto zmysle je potom efektívnejšia ako administratívny proces. Otvorenosť súťaže predchádza podozreniu z nevhodných vplyvov alebo dokonca z korupcie, ktorá narastá hlavne vtedy, keď rozhodnutia týkajúce sa veľkej sumy peňazí sa uskutočňujú za zatvorenými dverami.

⁶ Podrobnejšie pozri napríklad Sičáková - Zemanovičová, 1998.

⁷ Podrobnejšie pozri Výsledky kontroly dodržiavania podmienok pre vývoz obilia. Národná obroda, 2. 10. 1996.

⁸ Sme, 31. 8. 1996.

⁹ Sme, 9. 12. 2000.

¹⁰ Bližšie pozri napríklad Sičáková - Zemanovičová, 1998.

Realizáciou súťaže môže poskytovateľ sledovať aj presadzovanie rôznych cieľov hospodárskej politiky. Súťaž teda môže vystupovať aj ako flexibilný nástroj realizácie hospodárskej politiky poskytovateľa transparentným spôsobom.¹¹

Súťažný spôsob distribúcie licencií:

- sa blíži ekonomicky optimálnemu riešeniu – daným spôsobom sa zabezpečí, že licencie budú využité a prevádzkované ekonomicky, vyberie sa najvýhodnejšia ponuka;¹²
- zavádza do procesu získania licencie princíp konkurencie. Tento konkurenčný tlak pri predkladaní ponúk má pozitívne dopady na kvalitu produkcie, ponúkanú cenu za licenciu a ostatné parametre podľa želania poskytovateľa licencií;
- zabezpečí vygenerovanie optimálnej ceny – spravidla hodnota licencie nie je známa a tak mechanizmom súťaže sa určí optimálna cena;
- je to transparentný systém – zavedením jasných pravidiel, kritérií sa vytvorí bariéra korupcii;
- predpokladá zvýšenie príjmov štátneho rozpočtu z nedaňových zdrojov.

Okrem súťažného postupu pri udeľovaní licencií aj pri administratívnom spôsobe sú jednoduchým riešením transparentné, verejne známe podmienky napríklad na nákup a predaj obilia ako aj transparentný rozhodovací proces, čím by sa korupčný priestor podstatne obmedzil.

Udeľovanie výnimiek

Napríklad pri dovoze zemiakov¹³ sú zavedené tri druhy colných sadzieb. Zvýhodnené clá pri dovoze z Maďarska (10 %), z krajín EÚ (6 %) krajín GATT (50 %) a pri dovoze zemiakov z Poľska (15 %), Slovinska (30 %) a Bulharska (50 %). Tieto preferenčné clá sa uplatňujú iba na obmedzený objem dovozov (cca 52 800 ton za všetky uvedené krajiny). Podľa výnosu Ministerstva pôdohospodárstva SR z roku 1998 je z fytozaniárnych dôvodov k nám zakázané dovážať zemiaky, okrem členských krajín EPPO, teda Slovinska, Rakúska, Maďarska. Preto ministerstvo začalo udeľovať výnimky z vlastných zákazov.

“Ťažko je robiť seriózne obchod vtedy, ak ste odkázaní na udeľovanie výnimiek”¹⁴
Prezident Združenia veľkoobchodných firiem s ovocím a zeleninou

Poskytovanie úverov v bankách s účasťou štátu

Hoci mnohé bankové služby poskytujú súkromné banky, štát niektoré vlastní a nad všetkými, bez

¹¹ Ak by chcel napríklad poskytovateľ adresovať danú licenciu firmám, ktoré sú vlastnené ženami, alebo určitou menšinou, dané kritéria môže zohľadniť niekoľkými spôsobmi:

- poskytovateľ vyčlení niekoľko licencií z ich celkového množstva a tie distribuuje daným firmám na základe jednokriteriálnej súťaže, kde sa cena vygeneruje "obálkovou metódou";
- poskytovateľ môže dať daným firmám cenovú preferenciu. To znamená, že preferované firmy by získali licenciu vtedy, ak by ich ponuka bola v rámci určitého, dopredu stanoveného rozpätia, napríklad nie viac ako 10 % pod najvyššou celkovou ponukou. V USA sa používajú obidve z týchto metód;
- poskytovateľ môže zorganizovať viackriteriálnu súťaž, ktorá by tieto kritéria brala do úvahy.

¹² Napríklad pri jednokriteriálnej súťaži je víťazom ten, kto dosahuje najvyššiu vnútornú hodnotu, a teda očakáva z danej transakcie najvyššie príjmy, pri viackriteriálnej súťaži je víťazom ten, kto najlepšie spĺňa stanovené kritéria.

¹³ Profit, 12. 5. 2000.

¹⁴ K. Záborský, Profit 12. 5. 2000

ohľadu na vlastníka, vykonáva dohľad. Dôležitosť bankového sektora podčiarkuje aj to, že takmer tri štvrtiny podnikateľov zúčastňujúcich sa v prieskume¹⁵ uviedlo, že za predchádzajúcich dvanásť mesiacov prišli do styku s bankami. Niečo viac ako polovica priaznivo hodnotila ich kvalitu a jedna z deviatich firiem uviedla, že sa stretla s úplatkárstvom. Veľké firmy sa oveľa častejšie stretali s úplatkárstvom ako malé alebo nové firmy. Bankové služby s priemernou výškou úplatku viac ako 60 000 Sk ďaleko prevyšujú služby v iných rezortoch.

V prieskume boli podnikateľom kladené aj otázky, týkajúce sa skúseností so získavaním pôžičiek a z ich odpovedí jasne vyplýva, že úplatky sa dávajú rovnako často súkromným bankám ako štátnym, ba aj častejšie. Zatiaľ čo iba 6 % z tých, čo sa uchádzali o pôžičky zo štátnych bánk uviedlo neoficiálnu platbu, 13 % z tých, čo sa uchádzali o pôžičku v súkromnej banke uviedlo, že neoficiálne zaplatili. Výška úplatku sa pohybovala od 2 % do 30 % z výšky pôžičky, pričom priemer pri štátnych aj súkromných bankách bol takmer rovnaký. Z odpovedí podnikateľov je zrejma súvislosť medzi transparentnosťou a úplatkárstvom pri vybavovaní pôžičiek. Tie firmy, ktoré považujú proces za netransparentný, takmer tri razy častejšie dali úplatok.

Prednostné uhradenie pohľadávok

Napríklad tlač priniesla informácie, že NKÚ SR zistil v Slovenskej správe ciest (SSC), že niektoré dlhodobé nedobytné pohľadávky boli po odkúpení inými spoločnosťami zázračne rýchlo uhradené. Napríklad spoločnosť Všeobecná obchodná, a. s., Košice prevzala časť nedobytných pohľadávok od Hydrostavu Bratislava za práce na diaľničnom privádzači Trnava – Sereď. Všeobecná obchodná získala od SSC v jednom prípade 6 mil. Sk iba dva dni po podpise zmluvy o postúpení pohľadávky a v druhom prípade 23,251 mil. Sk päť dní po uzatvorení zmluvy.¹⁶ Teda SSC splatila pohľadávku Všeobecnej obchodnej a tá v dohodnutej lehote vyplatila Cestné stavby za províziu, ktorá sa blížila k 20 % vymáhanej sumy. V správe NKÚ SR sa uvádza, že neboli stanovené kritériá a zásady, podľa ktorých sa uhradili faktúry.

Privatizácia

Ako lúpež storočia sa zvykne označovať privatizácia spoločnosti Nafta Gbely (akciová spoločnosť zaradená medzi tzv. strategické podniky podľa zákona č. 192/1995 Z. z.). 46 % akcií tejto spoločnosti bolo predaných v priamom predaji akciovej spoločnosti Druhá obchodná za cenu 500 mil. Sk, pričom tržová cena bola 3,2 mld. Sk. Druhá obchodná zaplatila za jednu akciu 340 Sk, tržová hodnota bola sedemnásobne vyššia. Informácia o vlastníkoch Druhej obchodnej nebola oficiálne zverejnená. Štátny monopolný podnik Slovenský plynárenský priemysel (SPP) nakúpil neskôr 6 % akcií tejto spoločnosti za cenu 2 000 Sk za akciu.

Ako ďalší príklad možno uviesť manažérsko-zamestnaneckú spoločnosť Slovintegra,¹⁷ ktorá získala od FNM SR 39 percentný balík akcií Slovnaftu za 6,42 mld. Sk. V skutočnosti zaplatila iba 1 mld. Sk. Zvyšok jej bol odpustený na základe záväzku, že bude realizovať stanovený objem investícií. Neskôr Slovintegra získala od FNM SR ďalší 15 percentný balík akcií Slovnaftu v hodnote 2,47 mld. Sk za cenu 156 Sk/akciu, hlboko pod tržovou cenou (ktorá bola nad 800 Sk). Stala sa tak majoritným akcionárom. V januári 1998 akcie predávala za 900 Sk za akciu. Predajom 400 000 akcií získala 360 miliónov Sk.

¹⁵ Korupcia na Slovensku, 2000. Správa vypracovaná Svetovou bankou a Agentúrou Spojených štátov amerických pre medzinárodný rozvoj na základe žiadosti vlády Slovenskej republiky.

¹⁶ Profit, 10. 4. 2000.

¹⁷ V podstate kontrolovaná top manažermi.

Privatizácia je ukážkou voľnosti v rozhodovaní s negatívnymi dôsledkami. Napríklad predaj vopred určeným vlastníkom sa uskutočňoval nie na základe najlepších ponúk, ale bol predmetom politického kartelu. Nízke nadobúdacie ceny umožnili privatizérom relatívne bez problémov v krátkodobom horizonte prežiť, ale vzhľadom na to, že väčšina nových vlastníkov preniesla obstarávacie náklady na sprivatizovanú spoločnosť, neboli realizované potrebné štrukturálne zmeny výroby. Vo väčšine spoločností sme mohli sledovať nárast finančných nákladov resp. úverovej zaťažnosti pri poklese investícií. Táto skutočnosť má za následok pokles konkurencieschopnosti týchto podnikov a vstup mnohých z nich do konkurzného konania. Proces privatizácie týmto u väčšiny spoločností oddialil prechod do rúk konečného vlastníka minimálne o dva až tri roky, pričom v tomto období dochádza u týchto spoločností k zhoršeniu finančnej situácie.

1.2.3. Neexistencia pravidiel týkajúcich sa rozhodovacieho subjektu

Prijímanie rozhodnutí poškodzujúcich štátne podniky, resp. podniky s účasťou štátu v prospech súkromných firiem (tunelovanie)¹⁸

“V orgánoch SPP je veľa osôb, ktoré sú podnikateľmi. A tí podnikajú v rôznych oblastiach, ktoré sa dotýkajú aj SPP. Je len na ich vlastnom rozhodnutí, či sa dokážu tak zorientovať, že keď sú v SPP, zastupujú záujmy štátu, a keď odtiaľto odídu, začnú podnikat’”¹⁹

P. Kinčeš, generálny riaditeľ SPP

Ako príklad poškodzovania štátnych podnikov možno uviesť údaj Ministerstvo hospodárstva SR v rámci tzv. “Čiernej knihy” o hospodárení v štátnom podniku Slovenský plynárenský priemysel Bratislava, že v roku 1998 boli uzavreté jednostranne nevýhodné zmluvy vo výške viac ako 2,5 mld. Sk.

V Slovenskom plynárenskom priemysle, š. p. (SPP) – dochádzalo k tunelovaniu podniku. Štátny podnik svojimi operáciami na finančnom trhu utrpel vedomé straty, na druhej strane zaznamenali obrovské zisky sprostredkovatelia. Išlo o jednoznačne nevýhodné akcie v neprospech štátneho podniku. Média to komentovali slovami,²⁰ že si manažment urobil z podniku kasíno. Podnik sa zadlžoval, ale investoval značné čiastky do nákupu akcií niektorých firiem. Napríklad:

- *V decembri 1997 nakúpil akcie Slovaftu priemerne za 1 197 Sk za akciu, o dva mesiace neskôr ich predal po 368 Sk za kus neznámej spoločnosti Colorin, ktorá ich neskôr predala za trhovú cenu.*
- *Nevýhodne nakúpil aj akcie reprezentujúce 19 percentný podiel na základnom imaní stratovej spoločnosti Považské strojárne za cenu, ktorá výrazne preyšovala trhovú hodnotu.*
- *Akcie Oravských ferozliatinárskych podnikov SPP kúpil za 800 za akciu, súčasná cena je 60 Sk za akciu.*
- *Podobne sa realizovali ďalšie obchody, 6 percentný podiel akcií Nafta Gbely nakúpil SPP za sedemkrát vyššiu cenu, ako FNM SR predal rozhodujúci balík akcií. SPP zaplatil v januári 1998 2000 Sk za akciu. Druhá obchodná získala v privatizácii akcie za 340 Sk od FNM SR.. Dochádzalo k tunelovaniu štátneho podniku, čím zisky sprostredkovateľských firiem enormne rástli na úkor štátneho podniku. Štát takto sám kupuje a sám predáva akcie prostredníctvom*

¹⁸ Termín, ktorý sa začal používať na popisovanie operácií, keď sa presúva majetok zo štátnych podnikov do súkromných spoločností.

¹⁹ Sme, 24. 6. 2000

²⁰ Pravda, 7. 9. 1998.

súkromných spoločností. Výrazné rozdiely v cenách sú ziskom týchto spoločností a stratou štátneho rozpočtu.

Náčrt riešení v oblasti rozhodovania v štátnych podnikoch

Skúsenosti s fungovaním štátnych podnikov poukazujú na to, že štátne vlastníctvo predstavuje vysoký stupeň rizika korupčného správania. Čím je podiel štátu na majetku podnikateľských subjektov na trhu menší, tým je priestor na korupciu obmedzenejší. Privatizácia podielov štátu v podnikoch tak predstavuje prostriedok na zníženie korupcie. Súkromní majitelia budú totiž legitímne motivovaní vlastným prospechom.

Transparentná by mala byť aj kontrola zo strany štátu v týchto spoločnostiach. Postavenie, zodpovednosť, odmeny reprezentantov štátu v orgánoch štátnych podnikov by mali byť jasné a zverejnené. V ČR sa napríklad diskutuje o tom, že delegovaní zástupcovia štátu, pokiaľ sú štátnymi zamestnancami, by nemali za výkon funkcií v predstavenstvách a dozorných radách poberať odmenu. Okrem toho, osobná zodpovednosť členov predstavenstiev a dozorných rád delegovaných zastupovať záujmy štátu v týchto organizáciách musí byť zmluvne zakotvená, vrátane odmeňovania. Taktiež zverejňovanie ich mien – najmä pri odsúhlasení podmienok veľkých tendrov je dôležitým faktorom transparentnosti.

Významné postavenie účinnej kontroly sa objavuje najmä v prípadoch štátnych monopolov. Preto je nevyhnutné zverejňovať správy o hospodárení prirodzených monopolov, resp. podnikov s účasťou štátu (vrátane výšky vyplatených odmien dozorným orgánom a prípadne sponzorstvo).

Málo transparentné sú aj výdavky niektorých štátnych monopolov na reklamu, sponzorstvo. Cez tieto finančné toky sa môžu dostávať do súkromných firiem značné finančné čiastky. V tlači boli zverejnené viaceré prípady, keď sa takouto cestou financovali politické strany, ale aj súkromné firmy. Preto by riešenie konfliktu záujmov malo pokrývať aj oblasť podnikov s účasťou štátu. Zverejňovať by sa mali finančné toky v týchto podnikoch, vrátane zmlúv o reklame a sponzorstve.

1.2.4. Nedodržiavanie existujúcich pravidiel

Vnútoraná korupcia vo verejnej správe ako dôsledok voľnosti v rozhodovaní

Jednou z foriem tejto korupcie, t.j. korupcie vo vnútornom úradnom styku, je porušovanie platných rozhodovacích mechanizmov. Toto porušovanie vzniká na základe vzájomných "kompromisov" pracovníkmi, ktorí disponujú verejnou mocou alebo verejným postavením, avšak nemajú kompetencie na výkon určitých rozhodnutí, ale z pozície svojho postavenia, resp. presadenia určitých osobných výhod (platové podmienky, kariérny rast) presadzujú svoje záujmy u pracovníkov zodpovedných za dané rozhodnutia, a týmto pracovníkmi.

Náčrt riešení v oblasti vnútornej korupcie verejnej správy

Túto vnútornú korupciu je možné obmedziť predovšetkým kvalitnou personálnou politikou, účinnou vnútornou a vonkajšou kontrolou a maximálnou transparentnosťou práce verejného sektora. Ale tiež zavedením legislatívnej ochrany pre pracovníkov zodpovedných za správne rozhodnutia pred svojvoľným odvolaním z funkcie (napríklad zákonom o verejnej službe – umožniť ich odvolanie výlučne na základe porušenia legislatívnych predpisov). Podobne ako medzi úradníkmi existuje táto vnútorná (vzájomná, komunitná) korupcia aj medzi politikmi, kde môže mať rôzne podoby.

Prieskum²¹ potvrdil, že jasnosť a jednoduchosť postupov v riadení inštitúcie a rozhodovaní sa spájala s nízkou korupciou. Mnohí úradníci uviedli, že ich nadriadení, kolegovia a aj oni sami “niekedy konajú podľa vlastného uváženia” – menej ako polovica hovorí, že postupuje podľa konkrétneho, vopred definovaného postupu. Tam, kde je možnosť voľného uváženia najvyššia, je najvyššia aj korupcia.

1.2.5. Voľné rozhodovanie pri napĺňaní dozoru štátu

(banky, kapitálový trh, hospodárska súťaž, regulačné úrady a pod.)

V súkromnom sektore je potrebné venovať pozornosť oblastiam, v ktorých štát uplatňuje zákonnými prostriedkami zvláštny výkon štátneho dozoru (teda okrem bánk ide hlavne o poisťovne, stavebné sporiteľne, investičné fondy a spoločnosti, ale tiež o stavebníctvo, telekomunikácie, energetiku, vodárne a kanalizácie), a tiež tie, kde dochádza k súkromno-právnomu nakladaniu so štátnym majetkom. Tieto oblasti je potrebné veľmi presne špecifikovať a ich zvýšenú ochranu pred korupciou porovnateľnou s ochranou inštitúcií verejných vyjadriť tiež vo forme zvláštného zákona o ochrane verejného záujmu, prípadne úpravami niektorých existujúcich predpisov (napríklad Trestného zákona alebo zákona o konflikte záujmov). Pozitívnym príkladom je posledná novela zákona o NBS z roku 2000, v ktorej sa napríklad spôsob odoberania bankovej licencie ukotvil jasnými a merateľnými kritériami kapitálovej primeranosti a bankový dohľad tak nekoná len na základe vlastného uváženia.

Prípád Bratislavskej opčnej burzy (BOB), ktorá získala licenciu na podnikanie v roku 1992 bez časového obmedzenia: Novela zákona č. 600/1992 z roku 1995 stanovila povinnosť podať žiadosť o povolenie činnosti podľa zákona o cenných papieroch. Podmienky na vydanie licencie sa oproti pôvodnému zákonu nezmenili, dokonca ani pracovník MF SR, ktorý povolenie udeľoval. Napriek tomu BOB licenciu na činnosť nedostala.²²

Najvyšší súd vyniesol v roku 2000 rozsudok, že Ministerstvo financií SR v roku 1995 neoprávnene odňalo licenciu na podnikanie Prvej slovenskej investičnej spoločnosti, a. s., Bratislava (PSIS) a udelilo tejto spoločnosti pokutu 15 mil. Sk. Ak by ministerstvo prehralo spor o náhradu škôd, čo je po rozhodnutí Najvyššieho súdu pravdepodobné, bude štát musieť zaplatiť viac ako sto miliónov korún z peňazí daňových poplatníkov.²³

²¹ Korupcia na Slovensku, 2000.

²² Trend, 22. 11. 1995.

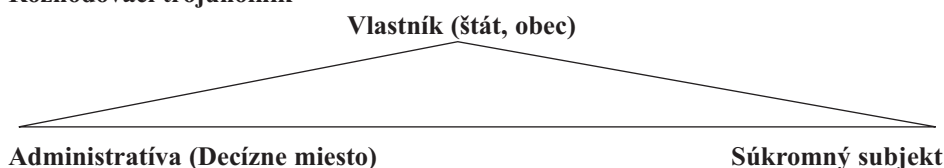
²³ Profit, 17. 4. 2000.

2. PRÍČINY A DÔSLEDKY

Rozhodovací mechanizmus sa odvíja od záujmov. Ak sa rozhodnutia týkajú súkromného sektora, potom si každý subjekt stráži svoj záujem. Preto je takýto rozhodovací proces hľadaním win-win riešení. Situácia je odlišná, ak sa rozhoduje vo verejnom sektore a rozhoduje sa o použití verejných prostriedkov. Potom rozhodovací model charakterizuje nasledujúci trojuholník.

Schéma 2

Rozhodovací trojuholník



Pri takomto modeli je možné prijať rozhodnutie výhodné pre dva subjekty (spravidla podnikateľov a decíznych pracovníkov vo verejnej správe), ale nevýhodné pre tretieho (spravidla štát, obec). Situácia, keď decízny pracovník rozhoduje o “cudzích peniazoch”, vnáša do rozhodovacieho procesu, ktorý by mal byť vedený verejným záujmom, súkromné pohnútky (tzv. internality). Sú to vlastné ciele úradníkov, ktoré ale pri rozhodovaní môžu dominovať. Niekedy to môžu byť aj stranícke záujmy, ktoré ovplyvňujú rozhodnutia o verejných veciach.

“Z cudzieho krv netečie”

2.1. INTERNALITY V ROZHODOVACOM PROCESE

Rozhodovacie internality sú udržateľné pretože:

- **Dochádza k oddeleniu subjektov, ktoré znášajú náklady vyplývajúce z rozhodovania (občania, daňoví poplatníci) a tých subjektov, ktoré z neho profitujú.** Vznikajú víťazi (napríklad podnikateľ, ktorý získal výhodnú verejnú zákazku; privatizér, ktorý nadobudol majetok za výhodných podmienok; podnikateľ, ktorý získal licenciu; poľnohospodári, ktorí si presadili vysoké dotácie a pod.) a obeť (spotrebitelia, občania, ktorí plošne platia dane, resp. dostávajú z verejných zdrojov menej ako by mohli, napríklad služby v zdravotníctve, školstve, alebo zaplatia vo vyšších cenách dôsledky takéhoto rozhodnutia).
- **Neexistuje priama väzba medzi prijatým rozhodnutím a zodpovednosťou za jeho uplatňovanie.** Napríklad ak politik hlasuje za zvýšenie verejných výdavkov, neznamená to, že ich bude platiť, alebo ak top manažér štátneho podniku, resp. podniku s účasťou štátu poškodí záujmy podniku v prospech súkromnej firmy, neznesá dôsledky zlého rozhodnutia, alebo ak vyberie horšiu firmu napríklad pre stavbu školy, nebude znášať zvýšené náklady s tým spojené. Politici, pracovníci verejného sektora môžu preto uprednostňovať súkromné motívy. Podľa G. Stiglera²⁴ to nie je iba dôsledok ich nepoctivosti, ale do značnej miery to vyplýva z mechanizmu fungovania inštitúcií v demokratických spoločnostiach.
- **Neexistuje transparentnosť rozhodovacieho procesu.** Riziko vnášania internalít do rozhodovania o verejných prostriedkoch sa znižuje, ak sú stanovené jasné kritériá, ak je definovaný postup rozhodovania, ak existuje systém tzv. viacerých očí (dôležité rozhodnutia sú

²⁴ Stigler, 1968.

prijímané kolektívnymi orgánmi, resp. rozhodnutie má viacero rozhodovacích článkov), ak sa rozhodnutia odôvodňujú a zverejňujú. Čím viac týchto prvkov chýba, tým je vytvorený väčší priestor pre korupciu.

- **Udržanie rôznych povolení, licencií, dotácií a iných regulácií** neustále obnovuje popísanú “trojuholníkovú” rozhodovaciu situáciu. Pretože víťazi sa rýchlo organizujú, vytvárajú loby a na druhej strane lobizmus za verejný záujem je spravidla málo účinný, dochádza k tomu, že sa prijímajú rozhodnutia výhodné iba pre určitú skupinu. Niekedy je vplyv záujmových skupín taký silný, že sa hovorí o tzv. “state capture” ovládnutí štátu zo strany týchto podnikateľov. Títo si presadzujú také pravidlá, zákony, regulácie, ktoré im prinášajú výhody na úkor ostatných. Potom verejné inštitúcie (vláda, parlament, miestne samosprávy a pod.), ktoré majú presadzovať verejný záujem, sú iba poslušným vykonávateľom požiadaviek týchto lobistov. V SR možno pozorovať viacero signálov takejto situácie.

“Za rozpormi v SDK sa skrývajú rozpory skupín stojacich za jednotlivými stranami”²⁵

Ministerka financií B. Schmögnerová

2.2. OVLÁDNUTIE ŠTÁTU FIRMAMI

Regulácia môže súvisieť s korupciou aj cez tzv. ovládanie štátu firmami. Jedna z teórií sa pozerá na korupciu ako na ovládnutie procesu formovania a implementácie regulačných rámcov firmami. Pod pojmom “ovládnutie štátu” rozumieme snahy firiem ovplyvniť obsah legislatívy, zákonov, vyhlášok a iných regulácií (t. j. základných pravidiel hry) prostredníctvom neoficiálnych platieb súkromných aktérov poskytovaných verejným činiteľom. Ovládnutím štátu sa tak firmy snažia získať od štátu rentu, a to na základe deformovania základných pravidiel hry tak, aby získali vlastnú výhodu.

Ako príklad môžeme uviesť kauzu Slovenských elektrární, ktorá sa dotýka vývozu jadrového odpadu. Táto kauza má dve stránky – ekonomickú a politickú. Z ekonomického hľadiska je vývoz a prepracovanie jadrového paliva asi štyrikrát drahšie ako jeho uskladňovanie v SR. Tento fakt potvrdila energetická koncepcia SR vypracovaná na základe podkladov samotných elektrární. Dôležitejší je však fakt, že kapacity existujúceho medziúložiska jadrového odpadu zatiaľ stačia a problém jadrového odpadu si teda nevyžaduje okamžité riešenie, a teda aj okamžité náklady. Z politického hľadiska tento škandál nie je len o vývoze či nevyvoze odpadu. Je aj o snahe jednej lobistickej skupiny vytlačiť z elektrární inú skupinu. Navyše sú obidve spojené s tou istou politickou stranou (SDL), čím začína celá kauza pripomínať iné kauzy spojené s bojmi skupín vnútri SDK.

Na preskúmanie rozsahu ovládnutia jednotlivých krajín sa používa dopadová analýza, vzhľadom na to, že miera ovládnutia štátu nemusí priamo závisieť od počtu firiem, ktoré ho ovládajú, alebo od sumy, ktorú na to použijú. Ovládnutie štátu je skôr funkciou koncentrácie ekonomickej sily. Hlbšie preskúmanie uvedeného javu viedlo k vytvoreniu tzv. indexu ovládnutia štátu. Tento index vyjadruje to, do akej miery sa v konkrétnom štáte vyskytujú také formy ovládnutia štátu, ako je napríklad predaj hlasov poslancov súkromným záujmom, predaj rozhodnutí súdov atď. Na základe uvedeného indexu je možné rozdeliť krajiny na krajiny s vysokým indexom ovládnutia štátu (high capture countries) a na krajiny s nízkym indexom ovládnutia štátu (low capture countries). Medzi týmito dvomi skupinami štátov je dosť značná priepasť. Ak sa totiž štát stane predmetom určitej úrovne ovládnutia, tempo nárastu ovládnutia sa stupňuje.

V krajinách, kde prebehla len minimálna privatizácia, je súkromný sektor malý. Dôležité prvky príkazového systému stále fungujú. Schopnosť súkromného sektora presadzovať svoje záujmy cez ovládnutie štátu je preto nízka. Príkladom takýchto krajín je napríklad Bielorusko či Uzbekistan. Na

²⁵ Sme, 10. 4. 2000.

druhej strane krajiny, ktoré najviac pokročili v procese reforiem, zároveň znížili možnosti pre silné ovládanie štátu. Ide o krajiny s nízkym indexom ovládnutia štátu, ako je napríklad Poľsko či Maďarsko.

Väčšina krajín s vysokým indexom ovládnutia štátu sa dá charakterizovať iba čiastočnými ekonomickými a politickými reformami. Tieto krajiny “zastali na pol ceste”. Realizovali síce liberalizáciu a privatizáciu, avšak s minimálnym pokrokom sprievodných inštitucionálnych reforiem zameraných na podporu právneho a regulačného rámca na novovznikajúcich trhoch. V týchto krajinách existuje aktívny trh pre ovládnutie štátu, t. j. štátni aktéri sú zainteresovaní na predaji zákonov, pravidiel, regulácií a firmy sa snažia ovplyvniť základné pravidlá hry za účelom získavania renty od štátu. Slovensko bolo zaradené do skupiny krajín s vysokou mierou ovládnutia štátu. Pre krajinu, ktorá je na polceste v reformnom úsilí, to môže znamenať veľké nebezpečenstvo ovládnutia procesov prebiehajúcich reforiem tak, aby nepokračovali, prípadne aby pokračovali “pre nás výhodným spôsobom”, bez ohľadu na celospoločenský záujem a prospech.

Tabuľka 3

Čas strávený na úradoch a výška úplatkov v krajinách s vysokým a nízkym indexom ovládnutia štátu²⁶

		Ovládajúce firmy	Neovládajúce firmy	Všetky firmy
Krajiny s vysokým indexom ovládnutia štátu	Čas (% z prac. času)	14,7	10,1	10,7
	Úplatky (% z ročného príjmu)	6,6	2,4	3,3
Krajiny s nízkym indexom ovládnutia štátu	Čas (% z prac. času)	11,0	9,3	5,4
	Úplatky (% z ročného príjmu)	5,2	2,1	2,6
Všetky krajiny	Čas (% z prac. času)	13,4	9,7	10,1
	Úplatky (% z ročného príjmu)	6,1	2,3	3,0

Zdroj: *Seize the State, Seize the Day*. The World Bank, apríl 2000.

Vyššie uvedené údaje jasne poukazujú na to, že ovládajúce firmy strávia viac času na úradoch a platia vyššie úplatky nielen v porovnaní s neovládajúcimi firmami, ale aj v porovnaní s priemerom vo všetkých krajinách. V krajinách s vysokým indexom ovládnutia štátu vykazujú ovládajúce firmy značne vyšší rast predaja za posledné tri roky, ako aj vyššiu mieru investícií a zamestnanosti. Rozdiely vo výkonnosti ovládajúcich firiem a neovládajúcich firiem sú oveľa viditeľnejšie v krajinách s vysokým indexom ovládnutia štátu. Ovládajúce firmy však nepredpokladajú, že ich vyššia úroveň rastu bude udržateľná aj v budúcnosti. To jasne dokumentuje, že dlhodobá je to stratégia poškodzujúca spoločnosť.

Údaje v tabuľke poukazujú aj na ďalšie neefektívne prostredie, kde firmy ovládajú štát. Je to vyššie percento času stráveného vybavovaním na úradoch, čo možno považovať za zvýšené transakčné náklady oproti krajinám, kde je ovládnutie nižšie. V takomto prostredí sa

²⁶ Pri skúmaní uvedených fenoménov a s tým spojených nákladov aj výnosov pre jednotlivé firmy, ako aj pre širšie ekonomické prostredie, sa použili prieskumy z 22 tranzitívnych ekonomík, ktoré vypracovala Európska banka pre obnovu a rozvoj v spolupráci so Svetovou bankou. Náklady majú viac podob - jednak ide o priame náklady - výška úplatkov a čas strávený na úradoch, ale aj o nepriame náklady ako sú neistota, nestálosť, premenlivosť prostredia, v ktorom pôsobia.

podnikatelia orientujú nie na tvorbu zisku prekonaním svojich konkurentov cenami, kvalitou, ale na tvorbu konexií, hľadanie výhod pre seba. Ide o jav, ktorý ekonómovia nazývajú “rent seeking” – na rozdiel od stratégie “profit seeking”. Príležitosť získať výhodu (v našom vzorci monopol) podnecuje firmy použiť obmedzené zdroje na zabezpečenie práva stať sa monopolistom (mať výhodu), čo sa zvyčajne spája s nákladmi na presvedčenie “decisorov” a pre spoločnosť ako celok to znamená stratu. Zdroje, ktoré sa použili na zabezpečenie renty, sa totiž mohli použiť na iné aktivity, ktoré zväčšujú bohatstvo. Deformuje sa hospodárska súťaž, neprosperujú najschopnejšie firmy, ale tie ktoré majú “najlepšie známosti”. Dôsledkom je horšie využívanie zdrojov, ktoré má daná ekonomika k dispozícii a jej nižšia výkonnosť. Samozrejme čas strávený na úradoch je priamo úmerný vyšším úplatkom a teda korupcii.

2.3. DEFORMOVANIE HOSPODÁRSKEJ SÚŤAŽE

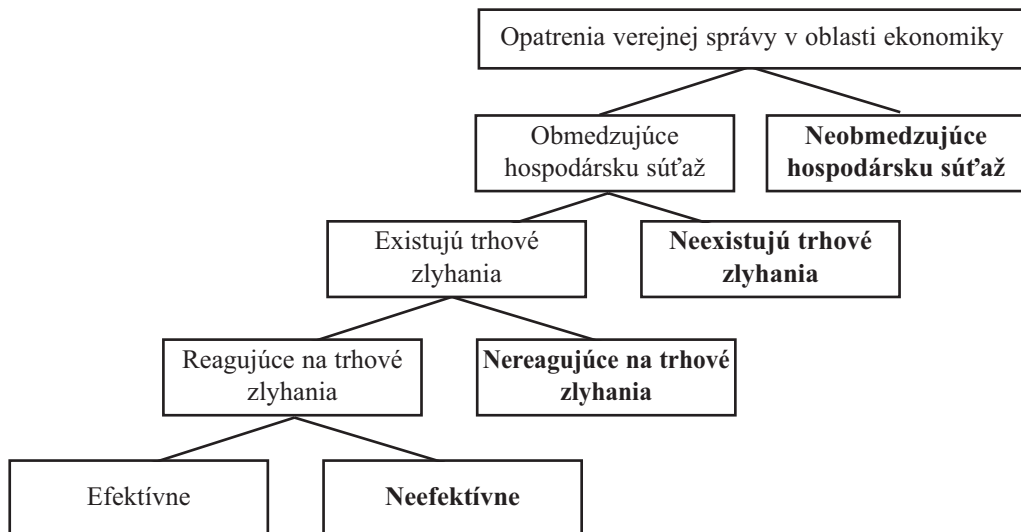
Korupcia v oblasti voľnosti v rozhodovaní porušuje hospodársku súťaž a pôsobí na novo vstupujúce subjekty do ekonomiky SR veľmi negatívne, najmä na zahraničných investorov. Ako uvádza štúdia U. S. National Bureau of Economic Research, môže byť miera korupcie pri rozhodovaní o alokácii investícií rovnako dôležitá ako výška mzdových nákladov a daňové zvýhodnenia.²⁷

Voľnosť v rozhodovaní sa často spája s regulačnými zásahmi verejnej správy do podnikateľských podmienok. Okrem toho, že sa vytvára korupčný potenciál, dochádza aj k deformovaniu podmienok hospodárskej súťaže (obmedzovaniu, skresľovaniu a vylúčovaniu súťaže). Takéto zásahy možno považovať za regulačné bariéry.²⁸

Základné charakteristiky regulačných bariér sú uvedené v grafe 2.

Schéma:

Vymedzenie regulačných bariér



²⁷ Biz Ethics Buzz, Business Ethics magazine's online news report, Corruption is a business issue, not just an ethical issue.

²⁸ Bližšie pozri napríklad Zemanovičová a kol., 1999.

Regulačné bariéry môžeme rozdeliť na tri skupiny:

1. Tie opatrenia, ktoré nie sú vyvolané trhovými zlyhaniami, považujeme za netrhové zlyhanie, ktoré nemajú opodstatnenie (verejná správa zasahuje tam, kde by nemala). Možno hovoriť o aktívnych regulačných bariérach.
2. Aj reakcia na trhové zlyhanie však môže byť efektívna alebo nie (z hľadiska kvantity ako aj kvality). Za dobrú pritom považujeme reakciu, ktorá zlepši efektívnosť. Ak po zásahu štátu nedôjde k zlepšeniu efektívnosti, dochádza rovnako k netrhovému zlyhaniu (zlyhaniu verejnej správy). Verejná správa zasahuje síce do oblasti, kde zásah môže situáciu zlepšiť, ale nie dobre.
3. Verejná správa absentuje, pričom sa žiada jej zásah. Neangažuje sa v oblastiach, ktoré sú jej doménou a táto situácia vyvoláva problém (napríklad neexistujú pravidlá, legislatívny rámec). Možno hovoriť o pasívnych regulačných bariérach.

Preto bysa mali robiť regulačné zásahy premyslene, na základe ich odôvodnenia z hľadiska efektov, a nemali by byť iba improvizáciou, ktorá navyše otvára korupčný priestor. Ak sa robia zásahy neodôvodnené ekonomickými efektmi, vzniká potenciálny priestor pre to, aby boli výhodné iba pre istú skupinu, a teda vzniká priestor pre korupčné vyjednanie.

3. SKÚSENOSTI V ZAHRANIČÍ

Niekedy sa môže zdať, že korupcia je problém jedinca, ktorý zlyhá, pretože trpí nadmernými ambíciami alebo chamtivosťou. Ak by to bola pravda, potom by stačilo “zhnité jablká” povyhadzovať z košíka a problém by bol vyriešený. Ale ak košík ostane vlhký, aj nové jablká v ňom budú hniť.

Napríklad v Sierra Leone sa pokúsili vymeniť ministrov, ale korupcia odstránená nebola. Odhalenia a súdne procesy môžu síce odstrániť páchatelov, ale neodstránia jav samotný, teda korupciu. Korupcia v Sierra Leone pretrvávala a ani jej miera sa nemenila, pretože sa nemenil systém, ktorý ju generoval, teda sa nemenili podmienky, ktoré spôsobovali korupciu a umožnili jej pokračovanie.

Medzinárodné skúsenosti hovoria, že korupcia sa najčastejšie vyskytuje v týchto oblastiach: verejné obstarávanie, colná správa, výber daní, polícia, licencie a povolenia, poskytovanie služieb štátnymi monopolmi, udeľovanie stavebných povolení, pridelovanie pozemkov, menovanie do funkcií vo verejnej správe. Sú to najmä oblasti, ktoré sme charakterizovali pomocou vzorca korupcie.

V niektorých krajinách snaha pragmaticky prekonať voľnosť v rozhodovaní viedla k svojským riešeniam. Napríklad latinskoamerický **tradimátor**, ktorý pomáha klientovi “pri uzatváraní transakcii”. Tradimátor je spravidla osoba, ktorá je platená za to, že sa postará o administratívnu stránku transakcie. To teda znamená, že nejasnosť pravidiel, voľnosť rozhodovania je taká náročná, že “uživí” profesionála, ktorý sa v neprehľadnom systéme vyzná viac ako klient, napríklad pri vybavovaní formalít colného vybavenia. Aj keď sa nedá povedať, že tradimátor sa vždy uchýli ku korupcii, veľmi často je to tak, pretože úplatky urýchľujú a zjednodušujú vybavenie. Možno zovšeobecniť, že ak prah administratívnej náročnosti, neprehľadnosti a voľnosti prekročí istú hranicu, podnikatelia, občania potrebujú asistenciu, aby sa s takýmto systémom mohli vyrovnáť.

Priklad

Urýchľovacia služba v Ekvádore

Priemernému občanovi v Ekvádore môže vybavenie vodičského preukazu trvať niekoľko dní. Je to spôsobené dlhými radmi a existuje podozrenie, že úradníci profitujú z podielu, čo im dávajú “agenti”,

ktorí sú schopní urýchliť vybavenie tomu, kto zaplatí. Občania, ktorí si to nemôžu dovoliť, musia čakať. S pomocou tradimatora, ktorý môže preskočiť poradie, alebo dokonca zasadnúť za úradnícky stôl, sa to dá vybaviť za niekoľko minút.²⁹

Vždy existuje istý prah zložitosti, za ktorým bežní občania potrebujú asistenciu, aby sa dokázali so systémom vyrovnáť. Je dôležité, aby tento prah nebol postavený veľmi nízko. Je rozdiel, ak potrebujeme pomoc pri vybavení transakcie súvisiacej s prevodom pozemku a so získaním vodičského preukazu. Tento prah sa musí udržiavať pod pravidelným dohľadom. Jednoduché riešenie, napríklad zavedenie jednoduchých, užívateľsky nenáročných postupov, podložených výveskami s návodmi a súčasné preškolenie zamestnancov môže rýchlo zlepšiť situáciu. *Pred niekoľkými rokmi v Británii bola napríklad oblasť prevodu pozemkov prístupná aj neprávnikom, v dôsledku čoho sa dramaticky znížili poplatky.*

Nemožno povedať, že tento problém sa vyskytuje iba v menej vyspelých krajinách. Ako príklad môžeme uviesť Švajčiarsko.

Nadbytočný inšpektor v Zürichu

Prípada sa týka R. Hubera, bývalého kantónálneho inšpektora barov a reštauračných zariadení, ktorý v priebehu niekoľkých rokov stačil vybrať 1,84 mil. USD úplatkov za poskytovanie povolení. Táto správa spôsobila v krajine, kde sa poctivosť úradníkov považovala za samozrejmu, šok. Nikto si nemyslel, že kantónálne zákony, ktoré dávajú úradníkom veľké právomoci, by sa mohli zneužiť. Uchádzači o povolenie museli okrem iného preukázať, že na založenie podniku existuje dôvod. Podľa obžaloby Huber rozpútal "teror", pričom poberal úplatky vo forme pôžičiek, alebo nútil uchádzačov, aby za absurdne vysoké ceny kupovali obrazy jeho zosnulého otca. Aj keď mal relatívne nízky plat, vlastnil dva byty a vybudoval 90 hektárové gazdovstvo s vinicou a umelým jazerom. Očakáva sa, že prípad sa dostane pred súd. Kantónálna vláda medzitým zmenila pravidlá, podľa ktorých uchádzači už nemusia uvádzať nijaký "dôvod".³⁰

Pri odhaľovaní internej korupcie na úradoch je dôležité zabezpečiť ochranu osôb, ktoré upozorňujú na korupciu. Prvý problém sa týka nižších úradníkov podávajúcich sťažnosť na svojich nadriadených. Musia byť presvedčení, že je v ich vlastnom záujme, aby prípad odhalili, aj keď z krátkodobého hľadiska situácia môže byť nepríjemná pre celé oddelenie. Prirodzene, nemá zmysel hlásiť korupciu nadriadeným, ktorí sú sami skorumpovaní. Riešenie etických štandardov a etickej infraštruktúry je nevyhnutným krokom pri obmedzovaní korupčného priestoru.³¹

Britská mimovládna organizácia Public Concern at Work, ktorá poskytuje pomoc osobám, informujúcim o korupcii (informátorom) nedávno zverejnila prípad imigračného úradníka, ktorý odhalil korupčné praktiky vo svojom regionálnom úrade. V súlade s požiadavkami svojich zamestnávateľov podal o prípade informáciu. Šetrenie preukázalo, že skutočne došlo k nekalému konaniu a hlavný vinník bol prepustený. Informátora však ostentatívne ignorovali jeho kolegovia, dostával výhražné listy, dvakrát mu poškodili automobil, jeho samého osobne napadli tehlou. Proti jeho vôli ho preložili do izolovaného úradu, kde sa cítil osamelý. To jednoznačne dokumentuje nedostatok transparentnosti a verejnej kontrolovateľnosti. Naopak, prevláda pocit skupinovej súdržnosti. Ide o jeden z faktorov ľudskej prirodzenosti, ktorý je potrebné zohľadniť pri snahách o zvýšenie morálky a verejnej kontrolovateľnosti vo verejnej správe. Je potrebné, aby skorumpované osoby a tí, ktorí zneužívajú zákony – ale nie tí, ktorí o tom informujú – boli vnímaní ako nepriatelia škodiaci kolektívu. Každý člen kolektívu sa musí cítiť povinný informovať o prípadoch korupcie a musí byť aj presvedčený, že je to v záujme všetkých.³²

²⁹ Pope, 2000.

³⁰ Tamže.

³¹ Bližšie sa tejto problematike venujeme v kapitole o etike vo verejnej správe.

³² Pope, 2000.

Druhý problém spočíva v samotnej podstate informovania o korupcii. Mnoho úradníkov má zábrany udávať svojich priateľov a spolupracovníkov. Často je to jediný spôsob, ako môže zamestnanec slúžiť svojmu zamestnávateľovi a verejnému záujmu. Vo verejnom sektore sa využívajú niekedy špeciálne telefónne linky, ktoré zabezpečujú anonymitu informátora. Ďalšia skutočnosť súvisí s úsilím vyhnúť sa škandálom. Tendencia utajovať nepríjemné skutočnosti, aj keď sú škodlivé, patrí medzi bežné ľudské vlastnosti. Pre vyššie postavených úradníkov by boj s korupciou mal byť otázkou cti. Na to, aby sa pracovník postavil zoči-voči škandálu v oblasti, za ktorú zodpovedá, je potrebná odvaha, sebadôvera. Preto by sa takýmto osobám malo dostať uznania.

Príkladom zvyšovania transparentnosti v rozhodovacom procese je Južná Kórea. Mesto Soul úspešne zavádza tzv. "Systém Open"³³

Systém OPEN

Za skratkou OPEN (On-line Procedures Enhancement for Civil Applications) sa skrýva systém, ktorý občanom sprostredkováva informácie o aktuálnom stave vybavovaní ich žiadostí a to on-line, teda prostredníctvom internetu. Takto môžu občania zistiť nielen to, ktorý úradník a na ako mestskom odbore sa ich žiadosťou práve zaoberá, ale tiež to, ako dlho už u neho žiadosť je a kedy očakáva, že s ňou bude hotový.

Cieľom tohto systému je obmedziť korupciu v oblasti poskytovania žiadostí a povolení, ktoré sú pre množstvo procedúr náchylné na korupčné správanie. V priebehu zavádzania tohto informačného systému bolo potrebné analyzovať rôzne druhy žiadostí, určiť a popísať postup schvaľovania. Školením prešlo 1 360 zamestnancov z 485 odborov mesta. Došlo k viacerým vylepšeniam – napríklad automatická kontrola zisťuje, či sa nelíši úradníkom uvedený dátum vybavenia žiadosti so skutočným, dôvodom tohto kroku bolo zaistenie tlaku na skoré vkladanie dát. Medzi ďalšie nové opatrenia patrí aj zverejňovanie očakávaného vybavenia či postúpenie žiadosti inému úradníkovi ako aj vnútornej inšpekcie. Neoddeliteľnou časťou tohto informačného systému je i popis a vysvetlenie všetkých procedúr, ktorými žiadosť prechádza.

Pre lepšie pochopenie uvádzame dokument v takej podobe, ako si ho môžu občania nájsť v systéme OPEN. Príklad, ktorý uvádzame, sa týka žiadosti o licenciu na prevádzkovanie nočného klubu.

LICENCIA PRE OTVORENIE NOČNÉHO KLUBU

Názov podniku: KAERIM

Záležitosť: Vydanie licencie

Kategória: Nočný klub

Číslo licencie:

Adresa: 125-1, Tonui-dong, Chongno-gu

Procedurálny postup pri vybavení žiadosti:

Predloženie žiadosti o licenciu Dokončené (09/06/1999)

Kontrola predložených dokumentov/

Kontrola registra osôb Dokončené (09/06/1999)

Inšpekcia objektu Dokončené (09/07/1999)

Vydanie licencie Dokončené (09/07/1999)

Štatút žiadosti:

Príslušný úradník (09/07/1999) – Vedúci (09/07/1999)

Riaditeľ (09/07/1999) – Generálny riaditeľ (09/07/1999)

³³ Viac informácií o systéme OPEN je na <http://www.metro.seoul.kr/eng/msg/corruption>.

Popis:

Vydanie licencie

1. Dátum vydania: 7. októbra 1999

2. Ďalší postup:

Žiadateľ si môže licenciu vyzdvihnúť pri priehradke č. 77 v oddelení služieb občanom po predložení nasledujúcich dokumentov:

Dopravný poplatok (podľa zákona o Mestských komunikáciách, čl. 12)

Doklad o zaplatení dane z licencie

Osobná identifikácia

- Dopravný poplatok: 2 100 000 wonov (možno zakúpiť v banke Hanvit)

- Daň z licencie: 45 000 wonov

Výbavuje: Divízia hygieny a životného prostredia

Oddelenie: Divízia hygieny a životného prostredia, úrad v Chongno-gu

Zodpovedná osoba: Yong-nam Son, Telefón: 02-731-0306

Dátum vloženia dát: 09/07/1999,

Posledná úprava: 09/08/1999 20:22:40

4. ZMENY, KTORÉ OBMEDZIA ROZHODOVACIU VOĽNOSŤ

“Pre pokrok ľudstva sa oveľa viac urobilo prevenciou zlých skutkov než robením dobrých”
William Loyn Mackenzie King

Ako sme naznačili, existuje silná korelácia medzi rozsahom rozhodovania v trojuholníku, voľnosťou v rozhodovaní, netransparentnosťou rozhodovania a mierou korupcie. Na jej obmedzenie je potrebné postupovať v týchto smeroch:

- analyzovať situáciu,
- minimalizovať priestor “trojuholníkového rozhodovania” prostredníctvom odbúravania regulačných bariér³⁴,
- zjednodušiť niektoré postupy,
- zvýšiť kriteriálnosť rozhodovania (stanoviť pravidlá, kritériá) a formalizovať postupy rozhodovania,
- zvýšiť transparentnosť rozhodovacieho procesu.

Vláda svojim uznesením č. 33/2001 zo 17. januára 2001 zaviazala jednotlivé rezorty uskutočniť analýzu všetkých povolení, licencií, subvencií, dotácií.³⁵ Ukazuje sa, že regulačné zásahy sú veľmi početné a rozhodovacie kritériá a postupy v mnohých prípadoch veľmi voľné.

³⁴ V tomto texte ich zjednodušene chápeme ako zásahy štátu vytvárajúce umelú výhodu, monopol v zmysle grafu 1.

³⁵ Táto analýza je dostupná na www.government.gov.sk.

Odbúranie regulačných bariér³⁶

Zásahy štátu, resp. verejnej správy do ekonomického prostredia by nemali byť improvizáciou, ale mali by byť odôvodnené. V opačnom prípade vytvárajú regulačné bariéry pre podnikateľov a negatívne ovplyvňujú hospodársku súťaž. Je potrebné vidieť, že podľa medzinárodných prieskumov krajiny s vysokou mierou regulácie majú spravidla rozšírenú neoficiálnu ekonomiku, pretože podnikatelia sa tak snažia zbaviť bremena regulácie.³⁷

Zjednodušenie a formalizovanie postupov môže na jednej strane znížiť transakčné náklady pre podnikateľov a na druhej strane znížiť neistotu prostredia, a tým aj priestor pre korupciu. Ako príklad môžeme uviesť zavedenie tzv. paušálnej dane pre živnostníkov, zjednodušený postup pre registráciu firiem.

Zvýšenie kriteriálnosti rozhodovania tak, aby sa stanovili a zverejnili kritériá, postup, aby bola povinnosť rozhodnutie odôvodniť, možnosť odvolania.

Zvýšenie transparentnosti rozhodovacieho procesu

Ak je istá miera v rozhodovaní potrebná, potom je veľmi účinným nástrojom obmedzujúcim korupciu otvorenie rozhodovacích procesov. Ako príklad môžeme uviesť privatizáciu, ktorá patrí medzi korupčne citlivé oblasti. Transparency International Slovensko preto navrhla politickým predstaviteľom prijať Privatizačné informačné minimum (PIM)³⁸, ktorého cieľom je prostredníctvom poskytovania informácií umožniť verejnú kontrolovateľnosť privatizácie.

Účinná kontrola

Pri voľnosti v rozhodovaní je dôležitá efektívna vnútorná kontrola doplnená tiež o vonkajšiu kontrolu, ako aj o legislatívne upravený systém sankcií.

Ošetrovanie konfliktu záujmov³⁹

Ak pri rozhodovacej voľnosti nebude ošetrovaný konflikt záujmov, privátne motívy ľudí, ktorým bolo zverené rozhodovanie vo verejnom záujme, budú vytvárať silné korupčné pohnútky.

Všeobecne môžeme povedať, že v oblasti administratívnych konaní je veľa otvorených problémov.

- V mnohých oblastiach nejasná a nekompletná legislatíva spolu s byrokratickým prístupom zvyšuje a umožňuje v administratívnych procesoch rôzne vysvetľovanie byrokratických nejasností.
- Postupy a požiadavky sú málokedy dostupné v písomnej forme. Preto všetky by mali mať stránky prístup k písomnej dokumentácii, v ktorej sú zakotvené právne povinnosti a zdokumentované požiadavky pre všetky potrebné administratívne postupy. Takéto písomnosti by mali byť dostupné v každej agentúre a úrade štátnej a verejnej správy.
- Rozhodnutia v mnohých prípadoch nemusia byť odôvodnené, resp. sa odôvodnenia nezverejňujú.
- Subjektivismus v rozhodovaní sa dá obmedziť aj delegovaním rozhodovacej právomoci na kolektívny orgán, resp. niekoľko rozhodovacích stupňov (tzv. princíp viacerých očí.)

³⁶ Bližšie pozri napríklad Zemanovičová a kol, 1999.

³⁷ Economic Intuition, A Helping, or Grabbing Hand? www.economicintuition.com.

³⁸ Znenie Privatizačného informačného minima uvádzame v prílohe 1.

³⁹ Bližšie pozri kapitoly o konflikte záujmov.

- Poskytnutie licencie často znamená poskytnutie exkluzívnych práv, čo príjemcovi dáva možnosť profitovať z monopolnej renty. Napriek tomu sa veľmi málo sa uplatňujú súťažné postupy pri udeľovaní licencií.⁴⁰
- Obmedzené možnosti na podanie odvolania, preskúmania rozhodnutia. V súčasnosti sú možnosti odvolania obmedzené, resp. smerujú iba k nadriadeným pracovníkom v rámci úradu. Slabá a limitovaná je aj funkcia súdov a výkon súdnych rozhodnutí, ktoré by mali byť nápomocné v prípadoch administratívnych chýb a trestných činov. Preto je potrebné posilniť zodpovednosť úradníkov v odvolacom procese.
- Je potrebné odbremeniť sudcov, ich bežné administratívne povinnosti by mali byť vybavované podporným personálom, resp. zaviesť iba prísnu notifikačnú povinnosť pri registrácii, ako je to v mnohých krajinách.
- Vládni úradníci majú málo nástrojov alebo štandardných postupov, ktorými by bola meraná ich výkonnosť. Je potrebné zabezpečiť benchmarking (porovnanie s najlepšími) kľúčových administratívnych procedúr v jednotlivých úradoch tak, aby sa stanovili vnútorné ciele pre urýchlenie výkonu rozhodnutí a znižovania nákladov na prevádzku.
- Je opodstatnené v tejto oblasti bojovať aj s “korupčnou mytológiou”. Predovšetkým zahraniční investori sú pri rozbehnutí podniku nútení konať prostredníctvom domácej právnickej alebo fyzickej osoby. Práve šírenie mýtu o veľkej korupcii môže byť zdrojom vyšších príjmov pre sprostredkovateľov.

Vzhľadom na značný vplyv správnych rozhodnutí na veľkú časť spoločnosti je nutné, aby celkový rámec umožňoval ich prehodnotenie, ak sa občania cítia poškodení alebo inak postihnutí. Úradníci preto musia byť bez výnimky primerane vyškolení a oboznámení s princípmi kvalitnej verejnej správy. Dobrým príkladom je Lusacká deklarácia vlády zákona, prijatá vládami Commonwealthu v roku 1993.

Deklarácia znie:

Správny orgán by pri rozhodovaní mal:

- slúžiť iba účelom, na ktoré mu bola právomoc zverená,
- byť nezaujatý a zachovávať objektivitu a nestrannosť a zohľadňovať pritom iba relevantné faktory pre daný prípad,
- rešpektovať princíp rovnosti pred zákonom, vyhýbať sa diskriminácii,
- zachovať rovnováhu medzi účelom rozhodnutia a možným negatívnym dopadom, ktoré môže mať na práva, slobody alebo záujmy osôb,
- prijať rozhodnutie v časovom limite, ktorý je primeraný vzhľadom na situáciu, konzistentne uplatňovať obecné princípy a zároveň zohľadňovať špecifiká každého prípadu,
- aplikovať pravidlá konzistentným spôsobom a zároveň zohľadňovať špecifiká daného prípadu.

Pokiaľ ide o proces, odporúča sa⁴¹:

- dostupnosť pravidiel,
- právo vypočutia a vyjadrenia,
- prístup k informáciám,
- vysvetlenie dôvodov,
- uvedenie možnosti odvolania.

⁴⁰ Bližšie pozri Sičáková - Zemanovičová, 1998.

⁴¹ Odporúčania Transparency International, bližšie pozri Pope, 2000.

Osoby, prijímajúce rozhodnutia, by si mali samy klásť otázky:⁴²

- Je rozhodnutie v mojej **právomoci**? Alebo iba interpretujem svoje právomoci, ako sa mi hodí? Používam svoju právomoc za účelom, na ktorý mi bola zverená?
- Konám na základe správnych dôvodov? Zohľadnil som všetky relevantné informácie a vylúčil **irelevantné faktory**?
- Ak mám rozhodnutie odôvodniť, sú tieto dôvody oprávnené a obstoja pred nezávislým a informovaným súdom?
- Vypočul som a zvažil názory **osôb, ktoré rozhodnutie ovplyvní**? Informoval som ich dostatočne?
- Ponechal som dost' času na **konzultácie a vyjadrenia**?
- Rozhodol som sa **vopred**, alebo podľa osobného záujmu, riadim sa politikou nášho oddelenia, bez zohľadnenia jednotlivých prípadov?
- Vyskytuje sa u mňa, resp. u niekoho iného, podieľajúceho sa na rozhodnutí, **konflikt záujmov**?
- Existujú dôvody, pre ktoré by si niekto mohol myslieť, že **nekonám spravodlivo**?
- Nebola rozhodovacia právomoc **chybne pridelená**? Mal by som to právne konzultovať?
- Chystám sa konať tak, že by to súd mohol označiť za **neprimerané konanie** a rozhodnúť proti mne?

ZÁVER

Analýza orgánov štátnej správy v SR⁴³ potvrdila predpoklad, že celá oblasť udeľovania povolení a licencií vyžaduje revíziu a definovanie základných princípov udeľovania licencií a povolení poskytovaných v pôsobnosti ústredných orgánov štátnej správy. Podľa zisteného stavu vláda SR v uvedenej oblasti navrhuje:

- definovať základné princípy tvorby licencií a povolení. V týchto základných princípoch by sa popísalo, aký je zmysel existencie licencie a povolenia, aký je ideálny model udeľovania licencie;
- pripraviť a definovať celkovú štátnu politiku vlády SR v oblasti poskytovania licencií a povolení v pôsobnosti ústredných orgánov štátnej správy;
- existujúce licencie a povolenia podrobiť kritickej analýze v zmysle definovaných základných princípov tvorby licencií;
- udeľovania licencií a povolení si vyžaduje pravidelnú revíziu.

Každé rozhodovanie v oblasti licencií by malo rešpektovať určité základné princípy. Tieto základné princípy vlastne v istom zmysle určujú to, ako má štátna správa pristupovať k tvorbe licencií a povolení, ako má konštruovať spôsob rozhodovania, a ako má hľadiť na žiadateľov o licencie. Potreba formulovania základných princípov vychádza z poznania potreby reformovania existujúceho stavu v oblasti licencií. Vďaka existencii explicitne vyjadrených základných princípov je možné v ďalšom kroku pristúpiť k pravidelnej revízii celého systému udeľovania licencií, ako aj hodnoteniu každej jednej licencie. Základné princípy by mali byť formulované pomerne jednoducho a ich počet by nemal byť veľký. Len v takom prípade môže byť revízia skutočne efektívna.

⁴² Odporúčania Transparency International, bližšie pozri Pope, 2000.

⁴³ Analýza stavu licencií a povolení poskytovaných v pôsobnosti ústredných orgánov štátnej správy, materiál na rokovanie vlády január 2001.

Pri udeľovaní licencií a povolení možno určiť nasledovné základné princípy:

- zabezpečenie verejného záujmu,
- efektívnosť rozhodovania,
- riešenie vzťahu k žiadateľovi,
- dodržanie medzinárodných záväzkov a potrebu aproximácie práva SR voči EÚ.

V ideálnom prípade by každá licencia sa mala udeľovať spôsobom, ktorý je:

- rýchly,
- jednoduchý,
- predvídateľný z hľadiska žiadateľa,
- transparentný,
- zabezpečujúci verejný záujem,
- vyžadujúci jednoduché a jasné kritériá,
- skontrolovateľný.

Korupcia je na Slovensku, ale aj v zahraničí rozšírená najmä v oblastiach, kde existuje rozhodovacia voľnosť. To potvrdzujú viaceré uvádzané údaje. Preto riešenie voľnosti v rozhodovaní v naznačených smeroch je silným protikorupčným nástrojom.

PRAMENE A ODPORÚČANÁ LITERATÚRA

1. *Analýza zdedeného stavu ekonomiky a spoločnosti z pohľadu Ministerstva hospodárstva SR*. 1999.
2. *Analýza stavu licencií a povolení poskytovaných v pôsobnosti ústredných orgánov štátnej správy*. Materiál na rokovanie vlády, január 2001
3. *Korupcia na Slovensku – Výsledky diagnostických prieskumov*. Správa vypracovaná Svetovou bankou a Agentúrou Spojených štátov pre medzinárodný rozvoj na základe žiadosti vlády SR 2000.
4. *Národný akčný plán boja proti korupcii v SR*. Bratislava, Úrad vlády SR 2000.
5. Pope, J.: *Protikorupčná príručka. Skúsenosti z celého sveta*. Bratislava, CPHR – Transparency International Slovensko 2000.
6. Sičáková E.: *Cieľ korupcie v reformujúcej sa ekonomike – ovládnutie štátu*. Dominofórum 20.7.2000.
7. Sičáková, E. – Jurzyca, E. – Švec, P.: *Transparentnosť v ekonomike Slovenska I*. Bratislava. CPHR 1998.
8. Sičáková, E. – Zemanovičová, D.: *Prideľovanie licencií súťažným spôsobom*. Bratislava, CPHR 1998.
9. FIAS (The Foreign Investment Advisory Service) and The World Bank október 2000: “Zlepšenie právneho, regulačného a daňového rámca na podporu prílevu PZI v SR.
10. Zemanovičová, D. a kol.: *Regulačné bariéry pre hospodársku súťaž v transformujúcich sa ekonomikách*, Bratislava, CPHR, ACE Phare štúdia 1999.
11. *Zpráva o korupci v ČR a o možnostech postupu proti tomuto negativnímu společenskému jevu*. Praha, MV ČR 2000.

PRÍLOHA 1

PRIVATIZAČNÉ INFORMAČNÉ MINIMUM (PIM)

TIS v rámci Národného programu boja proti korupcii a skúsenosti s doterajšou privatizáciou požiada vládu, aby rešpektovala nasledujúce požiadavky na poskytovanie informácií. Predstavitelia parlamentných klubov všetkých parlamentných strán budú rovnako oslovení, aby podpisom deklarovali, že v budúcnosti budú tieto požiadavky rešpektovať. TIS zverejní stanoviská jednotlivých politických strán k transparentnosti privatizácie.

TIS navrhuje, aby na internetových stránkach úradu vlády, Ministerstva pre správu a privatizáciu národného majetku SR a FNM SR boli uvedené minimálne tieto informácie týkajúce sa každého privatizačného procesu v Slovenskej republike:

Všeobecná informačná povinnosť:

- zverejniť úplne platné znenie zákona č.92/1991 Zb. o prevode majetku štátu na iné osoby v znení neskorších predpisov, ako aj ďalšie zákony, podľa ktorých sa postupuje v procese privatizácie,
- zverejniť vládou schválené zoznamy podnikov a zoznamy majetkových účastí štátu na podnikaní iných právnických osôb, ktoré sú zahrnuté do privatizácie a ktoré nie sú zahrnuté do privatizácie (§ 41 zákona),
- zverejniť princípy oceňovania majetku,
- zverejniť kompletnú databázu privatizovaného majetku od začiatku veľkej privatizácie, od roku 1991,
- zverejniť výsledky previerky zákonnosti privatizácie do roku 1998,
- zverejniť spôsob výberu a delegovania zástupcov FNM SR a ústredných orgánov štátnej správy za členov orgánov štátnych podnikov a spoločnosti v správe FNM SR,
- zverejniť zoznam osôb, ktoré zastupujú FNM SR a ústredné orgány štátnej správy v orgánoch štátnych podnikov a v spoločnostiach v správe FNM SR,
- vo väzbe na reštrukturalizáciu bánk informovať o pohyboch (nákup a predaj) obchodných a majetkových podielov týchto bánk,
- informovať o pohyboch (nákup a predaj) obchodných a majetkových podielov zo strany štátnych podnikov a podnikov s majetkovou účasťou FNM SR.

Nasledujúce tri skupiny informačných povinností sú konkrétne, teda viažuce sa privatizačný proces konkrétneho podniku, prípadne konkrétnej majetkovej účasti štátu na podnikaní iných osôb.

Informačná povinnosť pri výbere a činnosti poradcu:

- zverejniť úlohu poradcu,
- zverejniť inštitúciu realizujúcu výber poradcu,
- zverejniť všetky zákony, podľa ktorých sa realizoval výber poradcu pre privatizáciu, pričom odporúčame vybrať poradcu podľa zákona o verejnom obstarávaní, s ktorým sa v porovnaní s obchodným zákonníkom spájajú zvýšené informačné povinnosti (ak nie, uviesť zdôvodnenie postupu podľa inej právnej úpravy),
- zverejniť, ako a kým boli stanovené kritériá pre zloženie výberovej komisie, kto zostavoval výberovú komisiu a podľa akých kritérií,
- po prijatí rozhodnutia zverejniť zloženie výberovej komisie,
- zverejniť štatút výberovej komisie, jasne vymedziť jej pôsobnosť, zloženie, právomoci a zodpovednosť,
- viesť písomné zápisy z rokovania výberovej komisie s prijatými závermi a zverejňovať ich,
- zverejniť predkvalifikačné kritériá/podmienky, ktoré musí uchádzač (potenciálny poradca) splniť,

- zverejniť kritériá hodnotenia a spôsob výberu poradcu,
- zverejniť informácie o privatizačných poradcov – kritériá ich výberu (u poradcu zverejniť majetkové, personálne prepojenia v SR a v zahraničí, deklarovanie že nemá konflikt záujmov),
- zaviesť povinnosť ohlasovať všetky stretnutia týkajúce sa výberu poradcu zo strany členov komisie, predstaviteľov politických strán, vlády, zodpovedných pracovníkov ministerstiev, pričom tie sú následne zverejnené,
- zverejniť povinnosti poradcu, pravidlá práce poradcu vo vzťahu k výberovej komisii ako aj k potenciálnym záujmom.

Privatizačná informačná povinnosť (týka sa priamych predajov aj verejných súťaží):

- zverejniť zámer privatizovať ako aj formu privatizácie vrátane jej zdôvodnenia,
- zverejniť predkvalifikačné kritériá/podmienky, ktoré musí uchádzač splniť,
- zverejniť kritériá pre výber víťaza a určenie poradia ponúk,
- zverejniť, ako a kým boli stanovené kritériá pre zloženie výberovej komisie, kto zostavoval výberovú komisiu a podľa akých kritérií,
- zverejniť zloženie výberovej komisie,
- zverejniť štatút výberovej komisie, jasne vymedziť jej pôsobnosť, zloženie, právomoci a zodpovednosť,
- zverejniť informácie o uchádzačoch, ktorí podali akceptovanú ponuku, pričom o subjektoch, ktoré sa prihlásili do privatizácie je potrebné zverejniť minimálne:
 - a) ak sú prihlásené fyzické osoby, ich mená, doterajšie právne a ekonomické postavenie, mená blízkych osôb (§ 116 Obč. zákon.),
 - b) ak sú prihlásené obchodné spoločnosti, ich meno, právnu formu, mená účastníkov obchodnej spoločnosti,
- zverejniť informáciu o predložení základného privatizačného projektu podniku (jeho časti) alebo privatizačného projektu majetkovej účasti štátu
 - zakladateľovi (§ 8 ods.3 zákona),
 - Ministerstvu pre správu a privatizáciu národného majetku SR – ďalej len ministerstvo (§ 10 ods. 7 zákona),
- zverejniť informáciu o podaní podnetu na spôsob privatizácie podniku (jeho časti) alebo majetkovej účasti štátu (§ 8 ods. 4 zákona),
- zaviesť povinnosť ohlasovať všetky stretnutia týkajúce sa privatizácie zo strany členov komisie, predstaviteľov politických strán, vlády, zodpovedných pracovníkov ministerstiev, prípadných privatizačných poradcov, pričom tie sú následne zverejnené,
- zverejniť vyhlásenie členov komisie o neexistencii konfliktu záujmov,
- viesť písomné zápisy z rokovania komisie s prijatými závermi a zverejňovať ich,
- zverejniť, podľa akých kritérií je vypočítaná suma, ktorá bude zaplatená pri podpise zmluvy o predaji podniku,
- zverejniť výber a jeho zdôvodnenie (záverečnú správu),
- zverejniť rozhodnutie o privatizácii vydané vládou alebo ministerstvom (§ 10 ods. 1 a 6 zákona),
- zverejniť čas a spôsob realizácie rozhodnutia o privatizácii.

Postprivatizačná informačná povinnosť:

- zverejniť, aké je zmluvné zabezpečenie splácania dlžných súm Fondu národného majetku (ďalej len FNM SR), či sú v zmluve opatrenia umožňujúce FNM SR odstúpiť od zmluvy v prípade oneskoreného splácania dlžnej sumy alebo jej nesplácania, uviesť prípadne zmluvné sankcie,
- zverejniť, aké nástroje má zabezpečené FNM SR na zásah v prípadoch “tunelovania” privatizovaného podniku,
- zverejniť odstúpenie FNM SR alebo nadobúdateľa od zmluvy o predaji podniku (časti podniku) alebo majetkovej účasti štátu (FNM SR),

- zverejniť spôsob, akým bolo naložené s privatizovaným majetkom po odstúpení od zmluvy.

Zároveň TIS navrhuje, aby sa okrem aktívneho poskytovania vyššie uvedených informácií vytvorila možnosť získavať aj dodatočné informácie, t. j. aby sa k jednotlivým privatizačným procesom vytvorila otvorená diskusia a občania sa mohli pýtať aj na ďalšie okolnosti daného procesu privatizácie, ktoré nespádajú do okruhu zákonom definovaných “utajených” informácií.

