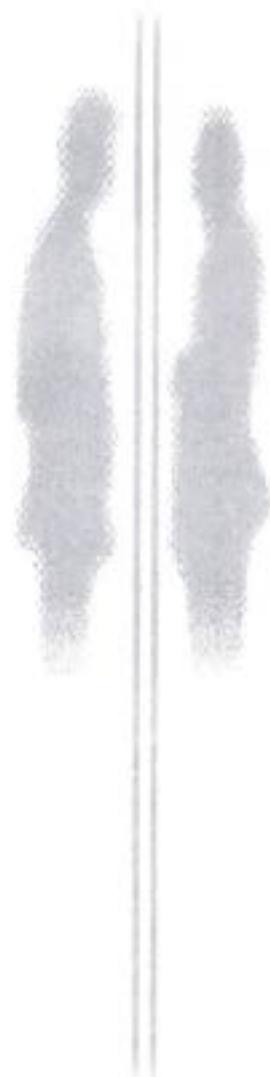


Emília Sičáková-Beblavá
editorka

Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku

(hodnotiaca správa)



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENSKO**

Vydané s podporou
Európskej únie

2004

Emília Sičáková-Beblavá
(editorka)

**Korupcia a protikorupčná
politika na Slovensku v roku 2004**
(hodnotiaca správa)

Emília Sičáková-Beblavá
(editorka)

KORUPCIA A PROTIKORUPČNÁ POLITIKA NA SLOVENSKU V ROKU 2004
(*hodnotiaca správa*)

© Transparency International Slovensko, Bratislava 2005
Všetky práva vyhradené.

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



Táto publikácia vyšla s podporou Európskej únie. Názory v nej uvedené sú výlučne názormi autorov jednotlivých kapitol a nepredstavujú názory Európskej únie.

Pre TIS vydal ADIN, s.r.o.

ISBN 80-89041-84-1



Transparency International Slovensko

Emília Sičáková-Beblavá
(editorka)

**Korupcia a protikorupčná
politika na Slovensku v roku 2004**
(hodnotiaca správa)

Vydané s podporou Európskej únie

Bratislava
január 2005

Transparency International Slovensko (TIS) je nezisková, nestranícka mimovládna organizácia 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 pomáhajú bojovať proti korupcii.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO

Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212

tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5823 34 87

Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:

Milan Banas

Anna Butašová

Iveta Griačová

Eugen Jurzyca

Mária Kolaříková

Zdenko Kováč

Katarína Mathernová

Grigorij Mesežnikov

Vladimír Pirošík

Oľga Reptová

Emília Sičáková-Beblavá

Dušan Staněk

Juraj Stern

Soňa Szomolányi

Jiří Vlach

Daniela Zemanovičová

OBSAH

ÚVOD	7
I. KORUPCIA NA SLOVENSKU V ROKU 2004 V ČÍSLACH: TRESTNÉ ČINY	
KORUPCIE A PRIESKUMY VEREJNEJ MIENKY	11
II. HODNOTENIE NAPŔŔANIA PROGRAMOVÉHO VYHLÁSENIA VLÁDY V OBLASTI	
BOJA PROTI KORUPCII V ROKU 2004	27
III. MEDZINÁRODNÉ DOHOVORY, MEDZINÁRODNÁ POMOC A BOJ PROTI KORUPCII	35
IV. HODNOTENIE INŠTITÚCIÍ VEREJNÉHO SEKTORA	41
1. Vláda Slovenskej republiky.....	42
2. Národná rada Slovenskej republiky	58
3. Prokuratúra.....	71
4. Súdny	80
5. Verejnoprávne inštitúcie.....	90
5.1. Slovenský rozhlas	91
5.2. Verejné vysoké školy.....	96
6. Najvyšší kontrolný úrad SR.....	102
7. Územná samospráva	110
8. Záujmová samospráva	124
8.1. Poľnohospodári	125
8.2. Odbory	132
9. Podnikanie štátu	142
V. MÉDIÁ	155
VI. SÚKROMNÝ SEKTOR	167
VII. FINANCOVANIE POLITICKÝCH STRÁN	177
VIII. MIMOVLÁDNE ORGANIZÁCIE	189
IX. VYBRANÉ PROBLÉMY – STAVEBNÍCTVO	197
ZÁVER	217
AUTORI	221

ÚVOD

Korupcia je podľa názorov širokej verejnosti na Slovensku štvrtým najzávažnejším spoločenským problémom. Pociťovaná je, v rozdielnej miere, napríklad v oblasti zdravotníctva, súdnictva, v súvislosti s činnosťou ministerstiev či územnej samosprávy. Oprávnené tak v roku 2004 vzbudzuje pozornosť politických strán, médií a mimovládnych organizácií a analytikov. Aj z tohto dôvodu sa Transparency International Slovensko rozhodla pripraviť predkladanú správu o korupcii a protikorupčnej politike na Slovensku v roku 2004.

S hodnotením stavu korupcie na Slovensku sa v rôznych podobách stretávame počas celého roka. Táto správa sa od náhodných hodnotení líši minimálne v dvoch aspektoch. Po prvé, poskytuje systematické hodnotenie stavu korupcie v jednotlivých inštitúciách verejného sektora Slovenska v príslušnom roku. Predmetom hodnotenia sú preto kľúčové prvky inštitucionálneho rámca, ktoré v podstatnej miere ovplyvňujú stav korupcie. Po druhé, autormi jednotlivých kapitol tejto správy sú experti z externého prostredia, ktorí nepracujú priamo vo verejnom sektore a venujú sa skúmaniu rozšírenia a potierania korupcie v príslušnej oblasti dlhší čas.

Jednotlivé kapitoly sú zamerané na popis existujúceho stavu v danej oblasti z hľadiska legislatívy, identifikovanie korupčne problematických oblastí a naznačenie riešení, ktoré by prispeli k obmedzeniu priestoru pre korupciu. Uvádzané príklady slúžia na dokreslenie situácie danej oblasti a súvisiaceho kontextu v roku 2004.

Prvá kapitola tejto správy sa venuje popisu stavu korupcie na Slovensku podľa tzv. mäkkých a tvrdých dát – teda podľa prieskumov verejnej mienky, ktoré sú zdrojom dôležitých indikatívnych informácií o stave korupcie na Slovensku a štatistík poukazujúcich na počet stíhaných či odsúdených za trestné činy korupcie.

Politické strany pred parlamentnými voľbami deklarovali viaceré protikorupčné záväzky v rámci Protikorupčného minima. Tie sa po voľbách pretransformovali do Programového vyhlásenia vlády a následne do Protikorupčného programu vlády. Na hodnotenie napĺňania stanovených záväzkov v roku 2004 sa pozrieme v druhej kapitole.

V ďalšej kapitole sa orientujeme na implementáciu protikorupčných medzinárodných dohovorov, ktoré sa prijali s cieľom poskytnúť a presadiť v jednotlivých signatárskych krajinách súbor nástrojov na efektívny boj s korupciou. Zároveň sledujeme transparentnosť zahraničnej pomoci tečúcej na Slovensko – jednak do oblasti potierania korupcie, ako aj na uskutočňovanie širších systémových reforiem.

Jadrom hodnotiacej správy, podobne ako v minulom roku, je hodnotenie inštitúcií verejného sektora. Pozornosť venujeme jednotlivým inštitúciám výkonnej, legislatívnej a súdnej moci. Úvod tejto časti je venovaný výkonnej moci štátu, ktorú predstavujú ministerstvá, vláda a iné ústredné orgány štátnej správy. Pokračujeme hodnotením pôsobenia parlamentu v protikorupčnej oblasti a samostatne sa venujeme prokuratúre a súdnictvu.

V rámci verejného sektora pôsobia viaceré verejnoprávne inštitúcie. Na príklade Slovenského rozhlasu a verejných vysokých škôl poukazujeme na problémy a korupčné súvislosti v takomto type inštitúcií.

Kontrola plní v boji proti korupcii detekčnú úlohu. Predmetom pozornosti je preto Najvyšší kontrolný úrad SR, ktorý je poverený výkonom externej kontroly.

Decentralizácia správy vecí verejných na Slovensku výrazne pokročila, značné právomoci a verejné financie získala územná samospráva. Preto sa v tejto hodnotiacej správe venujeme územnej samospráve – potenciálu pre korupčné správanie pri jej činnosti, legislatívnym opatreniam zameraným na obmedzenie korupcie, pričom stav v tejto oblasti ilustrujeme aj konkrétnymi príkladmi.

Okrem územnej samosprávy sa istá miera samoregulácie vyskytuje aj pri záujmovej samospráve. Preto je pre znižovanie korupcie dôležitý aj postoj zvnútra stavu. V tomto roku pôsobenie v boji proti korupcii analyzujeme na príklade odborov a poľnohospodárov.

Korupčné praktiky sa vyskytujú aj v tzv. širšom verejnom sektore – pri podnikaní štátu či obce, teda pri zabezpečovaní služieb štátnymi podnikmi, podnikmi s majetkovou účasťou štátu alebo obce. Preto sa podnikaniu štátu venujeme v ďalšej kapitole.

Významným aktérom v boji proti korupcii sú médiá, ktoré plnia na jednej strane úlohu detektora korupcie, ale na strane druhej môžu byť tiež zasiahnuté konfliktom záujmov, klientelizmom či korupciou.

Okrem vládneho sektora existuje na Slovensku aj podnikateľský a mimovládny sektor. Sú to kľúčové sektory z hľadiska rozsahu korupcie ako aj protikorupčného boja. V predkladanej správe sa preto zameriavame aj na podnikateľský sektor a protikorupčné aktivity uskutočňované v tomto sektore v roku 2004, ako aj na mimovládne organizácie, ktoré vyvíjajú aktivity v oblasti boja proti korupcii.

Jedna z posledných kapitol sa venuje financovaniu politických strán – kauzám, a zmenám, ktoré sa v tejto oblasti pripravujú. Práve nekalé financovanie politických strán totiž vytvára podhubie pre korupčné praktiky vo verejnom sektore.

Každoročne jednu vybranú kapitolu venujeme aktuálnej téme, ktorá podrobnejšie analyzujeme. V tomto roku sme sa zamerali na korupciu v stavebníctve. Stavebníctvo je spájané s korupčnými praktikami už dlhší čas a táto téma sa stáva čoraz aktuálnejšou v súvislosti s mnohými verejnými stavbami a novým trendom vytvárania verejno-súkromných partnerstiev.

Predkladaná správa nadväzuje na hodnotiacu správu za rok 2003, ktorá sa stretla so širokým záujmom odbornej aj laickej verejnosti. Zároveň dopĺňa publikácie, ktoré Transparency International Slovensko vydala v roku 2004 na viaceré témy spojené s potieraním korupcie a sú dostupné na jej internetovej stránke. Veríme, že aj táto hodnotiacia správa poslúži analytikom, politikom, pracovníkom vo verejnom sektore, ale aj mimovládnym organizáciám a médiám na získanie komplexného pohľadu na inštitucionálne prostredie, ktoré majú vplyv na veľkosť priestoru pre korupciu na Slovensku.

Poďakovanie patrí autorom jednotlivých príspevkov za ich vklad do tejto správy, ďalej Branislavovi Pavlovičovi, ktorý organizačne zabezpečoval celý proces prípravy predkladanej správy a Miroslavovi Kollárovi za redakčnú úpravu a korektúru textu.

Vaše názory, doplnenia, námety, resp. kritika k prezentovaným analýzám budú podnetom pri spracovávaní ďalšej správy a jej zlepšovaní.

Emília Sičáková-Beblavá
editorka

I. KORUPCIA NA SLOVENSKU V ROKU 2004

V ČÍSLACH: TRESTNÉ ČINY KORUPCIE A PRIESKUMY VEREJNEJ MIENKY

Emília Sičáková-Beblavá

1. Úvod

Aký je stav korupcie na Slovensku v roku 2004? Prinášajú podľa názoru občanov protikorupčné opatrenia žiadané ovocie? Znižuje sa rozsah vnímanej korupcie v jednotlivých oblastiach verejného sektora? Nedochoádza k výraznejším zmenám, či sa len menia podoby korupcie?

Odpovede môžeme hľadať v policajných štatistikách, v štatistikách generálnej prokuratúry a v súdnych štatistikách, ktoré poukazujú na počet prichytených, trestne stíhaných a odsúdených páchatel'ov za trestné činy korupcie. Týmto údajom sa budeme venovať v úvodnej časti tejto kapitoly. Návodom pri hľadaní odpovede na vyššie uvedené otázky sú aj prieskumy verejnej mienky, ktorých analýza je predmetom nasledujúcej časti tejto kapitoly. Keďže korupcia nie je senzitívna v krátkom období, je potrebné vnímať skôr trendy ako jednotlivé ročné údaje. Preto v ďalšej časti tejto kapitoly poukazujeme aj na trendy. V poslednej časti poskytujeme komparatívny, medzinárodný pohľad na vnímanie korupcie na Slovensku podľa Indexu vnímania korupcie v roku 2004.

2. TRESTNÉ ČINY KORUPCIE NA SLOVENSKU

Údaje, ktoré máme o trestných činoch korupcie¹ k dispozícii, pokrývajú rok 2004 k jeho prvému polroku.² Bližšie na situáciu v postihovaní trestných činov korupcie na Slovensku poukazuje tabuľka 1.

Tabuľka 1
Trestné činy korupcie

Rok	Zistené	Objasnené	Odsúdení
2001	83	78	51
2002	139	118	57
2003	147	95	49
Do konca júna 2004	134	95	29

Zdroj: Počet odsúdených: Generálna prokuratúra SR; zistené a objasnené trestné činy: Ministerstvo vnútra SR.

¹ Ide o § 160, 160a, 160b, 160c, 161, 161a, 161b, 161b, 161c, 162 Trestného zákona.

² Informácie pokrývajúce celý rok 2004 budú k dispozícii v marci 2005.

Aj z uvedených údajov je možné poukázať na niekoľko základných trendov. Jednak postupne narastá počet zistených prípadov korupcie, ďalej v roku 2004 predpokladáme vyššiu objasnenosť v porovnaní s predchádzajúcim rokom. V represívnom reťazci stále zostáva problémom práca súdov.

V tejto súvislosti je zároveň potrebné upozorniť na skutočnosť, že jednotlivé prípady korupcie, ktorým sa venujú v príslušnom roku súdy, nevyhnutne nemusia byť prípadmi, ktoré boli v danom roku zistené či odhalené. V princípe dochádza k časovému sklzu a nie je dostupná žiadna štatistika, ktorá by jasne poukázala na priechodnosť a efektívnosť represívneho reťazca. Príklady jednotlivých prípadov, ktoré boli zistené políciou v roku 2004, pre ilustráciu uvádzame v nasledujúcich vecných kapitolách tejto správy.

3. PRIESKUMY VEREJNEJ MIENKY

V máji 2004 realizovala agentúra FOCUS pre Transparency International Slovensko (ďalej len „TIS“) rozsiahlejší prieskum verejnej mienky.³ Výsledky tohto prieskumu môžeme porovnať s výsledkami prieskumu tejto agentúry v rokoch 1999⁴ a 2002⁵. Môžeme sa teda pozrieť, ako občania vnímali stav korupcie tesne po nástupe prvej vlády Mikuláša Dzurindu, pri jej odchode a na súčasnú situáciu.

V nasledujúcom texte sa preto bližšie pozrieme na vnímanie stavu jednotlivých aspektov korupcie (napríklad na korupciu v kontexte najzávažnejších problémov Slovenska, na rozšírenosť korupcie v jednotlivých oblastiach verejného sektora, na formy korupčného správania v SR, dávanie úplatkov atď.) v roku 2004 a zároveň sa pokúsime poukázať na súvisiace trendy.

3.1. KORUPCIA V KONTEXTE NAJZÁVAŽNEJŠÍCH PROBLÉMOV SLOVENSKA

Problematika korupcie je očami slovenskej verejnosti vnímaná ako jeden z najzávažnejších spoločenských problémov. V rebríčku spontánne uvádzaných problémov sa korupcia umiestnila na štvrtom mieste po problémoch, akými sú životná úroveň, nezamestnanosť a zdravotníctvo. Spontánne ju uviedla takmer pätina respondentov (18%).⁶

Trend

Ako ukazuje graf 1, v medziročnom porovnaní bola v máji 2004 korupcia vnímaná menej kritickejšie, resp. klesol podiel respondentov spontánne uvádzajúcich korupciu ako najzávažnejší problém – a to o 6 percentuálnych bodov v porovnaní s februárom 2003 resp.

³ Ide o reprezentatívny kvantitatívny prieskum uskutočnený v dňoch od 5. mája do 11. mája 2004 na reprezentatívnej vzorke 1 074 obyvateľov SR vo veku od 18 rokov.

⁴ *Výskum korupcie a kvality služieb na Slovensku – domácnosti*. Prieskum pre Svetovú banku realizovaný agentúrou FOCUS v októbri 1999 na reprezentatívnej vzorke 1 131 respondentov.

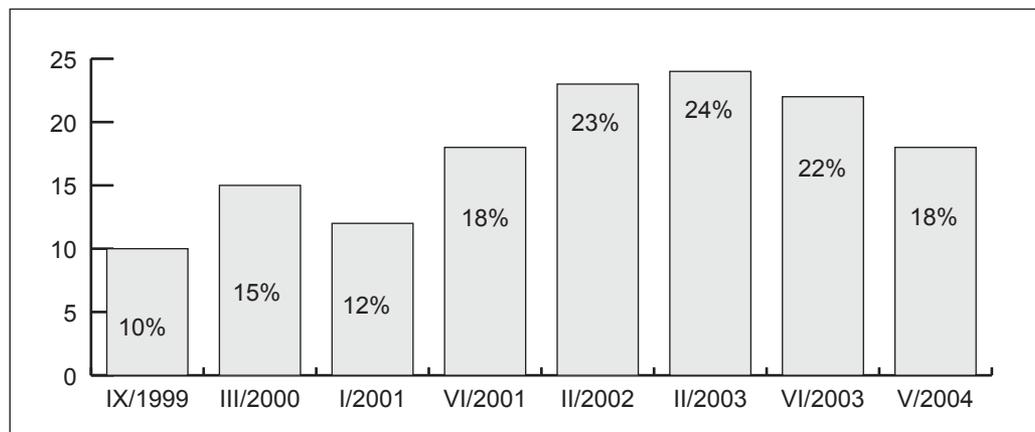
⁵ Prieskum verejnej mienky pre Transparency International Slovensko realizovaný agentúrou FOCUS v marci 2002 na reprezentatívnej vzorke 1 035 respondentov.

⁶ Prieskum verejnej mienky pre Transparency International Slovensko realizovaný agentúrou FOCUS v máji 2004.

o 4 percentuálne body v porovnaní s júnom 2003.⁷ Uvedený vývoj postavenia korupcie v kontexte najzávažnejších problémov Slovenska odráža verejnú diskusiu o tejto téme a stav v roku 2004 môže byť spôsobený tým, že realizácia reforiem prináša aj protikorupčné ovocie, na čo poukazuje napríklad aj Index vnímania korupcie CPI 2004,⁸ prípadne tým, že téma korupcie bola v roku 2004 v porovnaní s predchádzajúcim obdobím menšou prioritou občanov. Udržanie klesajúcej tendencie si vyžaduje pokračovanie v zavádzaní protikorupčných opatrení vo verejnom sektore.

Graf 1

Porovnanie spontánneho uvádzania korupcie ako jedného z najzávažnejších problémov Slovenska



Zdroj: FOCUS pre TIS, máj 2004.

3.2. ROZŠÍRENOSŤ KORUPCIE V JEDNOTLIVÝCH OBLASTIACH VEREJNÉHO SEKTORA SR

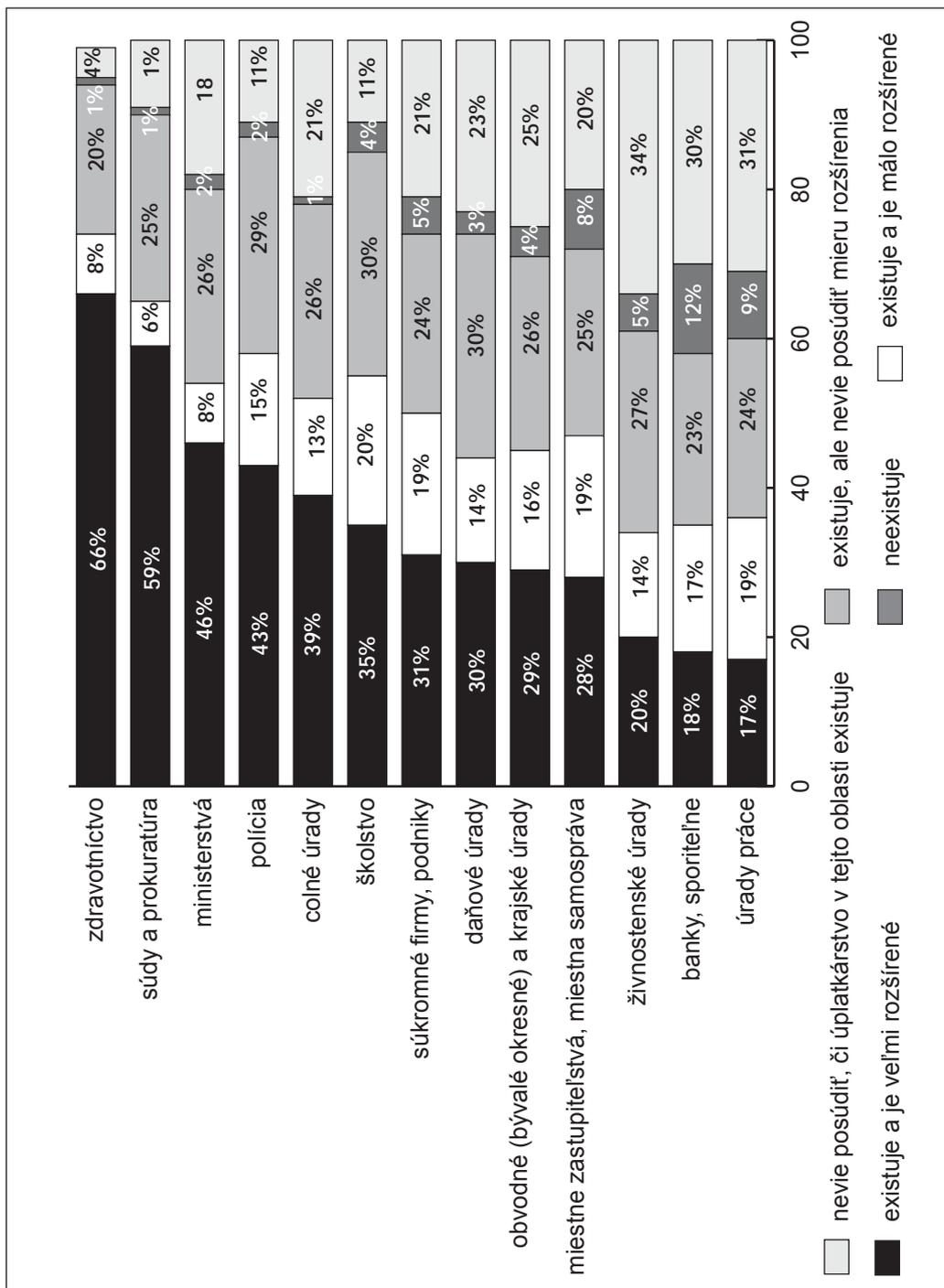
V roku 2004 je podľa názoru respondentov **úplatkárstvo (korupcia) veľmi rozšírené hlavne v zdravotníctve (66%) a na súdoch a prokuratúre (59%)**.

⁷ Reprezentatívne prieskumy agentúry FOCUS – september 1999, marec 2000, január 2001, jún 2001, február 2002, február 2003, jún 2003.

⁸ CPI 2004 – Index vnímania korupcie, z ang. Corruption Perception Index. Bližšie pozri časť 4. Medzinárodné porovnanie v tejto kapitole.

Graf 2

Miera rozšírenia úplatkárstva vo vybraných oblastiach



Zdroj: FOCUS pre TIS, máj 2004.

Trendy

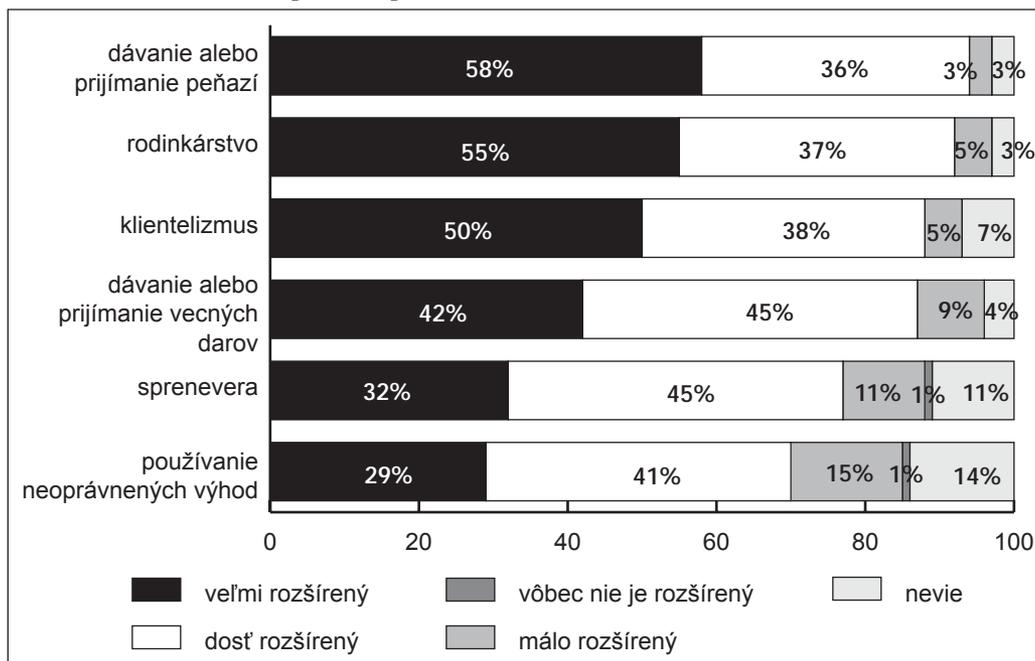
- Porovnanie s výsledkami prieskumu z rokov 1999 a 2002 poukazuje na nasledovné tri trendy:
- miera percepcie korupcie sa zásadne nezmenila v oblasti zdravotníctva, súdov, ministerstiev, daňových úradov, obvodných (okresných) a krajských úradov či živnostenských úradov. Uvedené oblasti verejného sektora sú stále vnímané značne kriticky;
 - mierne vzrástol počet tých občanov, ktorí si myslia, že korupcia je veľmi rozšírená na miestnych zastupiteľstvách a samospráve (z 25% v roku 2002 na 28% v roku 2004). Vzrástá tak počet občanov, ktorí vnímajú rozšírenosť korupcie na tejto úrovni správy vecí verejných;
 - pokles percepcie korupcie je najvýraznejší v oblasti polície (z 50% v roku 1999 a 55% v roku 2002 na 43% v roku 2004). Mierny pokles sme zaznamenali v oblasti colných úradov (zo 42% v roku 1999/2002 na 39% v roku 2004) a školstva (z 38% v roku 1999 a 41% v roku 2002 na 35% v roku 2004).

Uvedené výsledky naznačujú, že okrem priamych protikorupčných opatrení je potrebné realizovať aj systémové reformy, ktoré majú prípadne môžu priniesť v súvislosti s ich implementáciou v strednodobom horizonte protikorupčný efekt. V oblastiach, ktoré z hľadiska znižovania korupcie neboli predmetom verejného záujmu a neboli v nich v danom období prijaté súvisiace protikorupčné opatrenia, môžu zaznamenať nárast vnímanej korupcie.

3.3. FORMY KORUPČNÉHO SPRÁVANIA NA SLOVENSKU

Graf 3

Rozšírenosť foriem korupčného správania na Slovensku



Zdroj: FOCUS pre TIS, 2004.

Prieskum identifikoval viaceré formy korupčného správania. Medzi **veľmi rozšírené formy korupčného správania** podľa prieskumu agentúry FOCUS patria **dávanie alebo prijímanie peňazí, peňažných darov (58%) a rodinkárstvo (55%)**. Zároveň je ako veľmi rozšírená forma korupčného správania vnímaný klientelizmus (50%).

Dávanie alebo prijímanie vecných darov za veľmi rozšírenú formu korupcie označilo 42% respondentov. Takmer tretina považuje za veľmi rozšírenú formu korupcie spreneveru (32%) a používanie neoprávnených výhod (29%).

Necelé dve percentá respondentov tiež spontánne menovali ďalšie formy korupčného správania ako napríklad „lobizmus“, „kupčenie s hlasmi poslancov“, „vydieranie“, „mafia“, „výpalníctvo“, „sexuálne protislužby“, „dávanie darov ako sponzoring“ a pod.

Jednotlivé formy korupčného správania nie sú rovnako kriticky vnímané medzi všetkými obyvateľmi Slovenska a preto sa v nasledujúcej časti bližšie pozrieme na charakteristiky tých, ktorí najkritickejšie vnímajú jednotlivé formy korupčného správania. Tento typ analýzy poskytuje obraz o alokácii jednotlivých typov korupčného správania v slovenskej spoločnosti a je dôležitý pre úvahu o nastavení prípadnej protikorupčnej stratégie. A teraz už k jednotlivým formám korupčného správania:

- **Dávanie alebo prijímanie peňazí**

Dávanie alebo prijímanie peňazí ako forma korupcie je na Slovensku vnímané ako veľmi rozšírené (58%). V porovnaní s priemerom môžeme identifikovať významné rozdiely pri nasledovných charakteristikách respondentov – pri slovenskej národnosti (60%) a medzi respondentmi žijúcimi v Košickom kraji (73%). Vnímanie, že uvedená forma korupčného správania je na Slovensku dosť rozšírená (36%) je medzi respondentmi žijúcimi v Žilinskom kraji (48%).

- **Rodinkárstvo**

Rodinkárstvo je ako forma korupcie na Slovensku vnímané ako veľmi rozšírené (55%), hlavne v Košickom kraji (63%). Obyvatelia žijúci v Trnavskom kraji (52%) vnímajú rodinkárstvo ako dosť rozšírené (37%).

- **Klientelizmus**

Ako forma korupcie je klientelizmus na Slovensku vnímaný ako veľmi rozšírený (50%) hlavne podľa mužov (54%), obyvateľov žijúcich v Bratislave a Košiciach (64%), ďalej podľa tých, ktorí žijú v Košickom kraji (60%), a tých, ktorí tvrdia, že poskytli úplatok pracovníkovi vo verejných službách (55%).

Zároveň sa ženy (42%), respondenti žijúci vo väčších mestách s počtom 50 000 – 100 000 obyvateľov (46%) a respondenti žijúci v Banskobystrickom kraji (46%) domnievajú, že klientelizmus ako forma korupcie je na Slovensku dosť rozšírený (38%).

- **Dávanie alebo prijímanie vecných darov**

Dávanie alebo prijímanie vecných darov ako forma korupcie je na Slovensku vnímané ako veľmi rozšírené (42%), nadpriemerne potom v Nitrianskom kraji (53%) a Košickom kraji (51%). Zároveň si to myslia respondenti, ktorí tvrdia, že poskytli úplatok pracovníkovi vo verejných službách (50%) – teda tí, ktorí korupciu priamo zažili. Dávanie alebo prijímanie

vecných darov ako forma korupcie je na Slovensku vnímané ako dosť rozšírené (45%) hlavne podľa študentov (59%) a tých, čo žijú v Trnavskom kraji (63%).

- **Používanie neoprávnených výhod**

Hlavne obyvatelia Bratislavy a Košíc (44%) a tí, čo žijú v Košickom kraji (42%) si myslia, že používanie neoprávnených výhod ako forma korupcie je na Slovensku veľmi rozšírené (29%).

- **Dávanie úplatkov**

Takmer tretina respondentov deklaruje poskytnutie úplatku v priebehu posledných troch rokov pracovníkovi vo verejných službách (32%). Naopak, takmer dve tretiny respondentov (61%) tvrdia, že takýto úplatok pracovníkom vo verejných službách nedali. Približne 7% respondentov sa odmietlo k otázke poskytnutia úplatku vyjadriť. Pohľad na odpovede respondentov v rámci tejto otázky nám poskytuje presnejší obraz o rozšírenosti korupcie vo verejnom sektore na Slovensku. Neopiera sa totiž o vnímanie, ale o priamu skúsenosť s korupciou.

Zaujímavý obraz sa naskytá pri pohľade na charakteristiky tých, čo mali priamu korupčnú skúsenosť. V priebehu posledných troch rokov úplatok pracovníkovi vo verejných službách (32%) dali hlavne tí, ktorí žijú v Košickom kraji (46%), ďalej respondenti maďarskej národnosti (44%), ľudia s vysokoškolským vzdelaním (41%), starší obyvatelia SR vo veku 60 a viac rokov (39%) a ženy (36%).

Medzi respondentov, ktorí nedali v priebehu posledných troch rokov úplatok pracovníkovi vo verejných službách (61%) patria nadpriemerne muži (66%), mladí vo veku 18 – 24 rokov (77%), študenti (89%), nezamestnaní (79%), a tí, čo žijú v Banskobystrickom (60%) a Prešovskom kraji (69%).

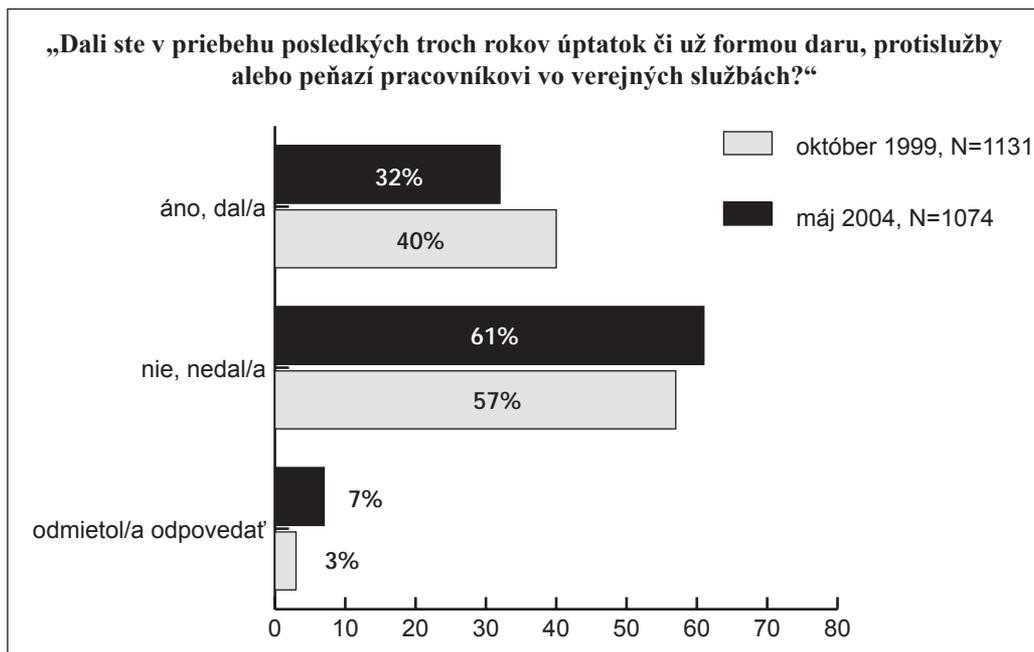
Trendy

Ako ukazuje graf 4, v porovnaní s výsledkami prieskumu z roku 1999⁹ sa znížil podiel respondentov deklarujúcich poskytnutie úplatku pracovníkovi vo verejných službách – a to o 8 percentuálnych bodov (zo 40% v roku 1999 na 32% v roku 2004). Netreba však hneď prepadnúť prílišnému optimizmu, pretože bližší pohľad na odpovede poukazuje na nárast počtu tých, ktorí sa odmietli vyjadriť. Okrem iného to môže byť spôsobené napríklad narastajúcim povedomím o trestnosti korupčného správania a v sumári tak nemuselo dôjsť k výraznejšiemu poklesu korupčného správania.

⁹ *Výskum korupcie a kvality služieb na Slovensku – domácnosti*. Prieskum pre Svetovú banku realizovaný agentúrou FOCUS v októbri 1999 na reprezentatívnej vzorke 1 131 respondentov.

Graf 4

Porovnanie dávania úplatkov vo verejnom sektore Slovenska



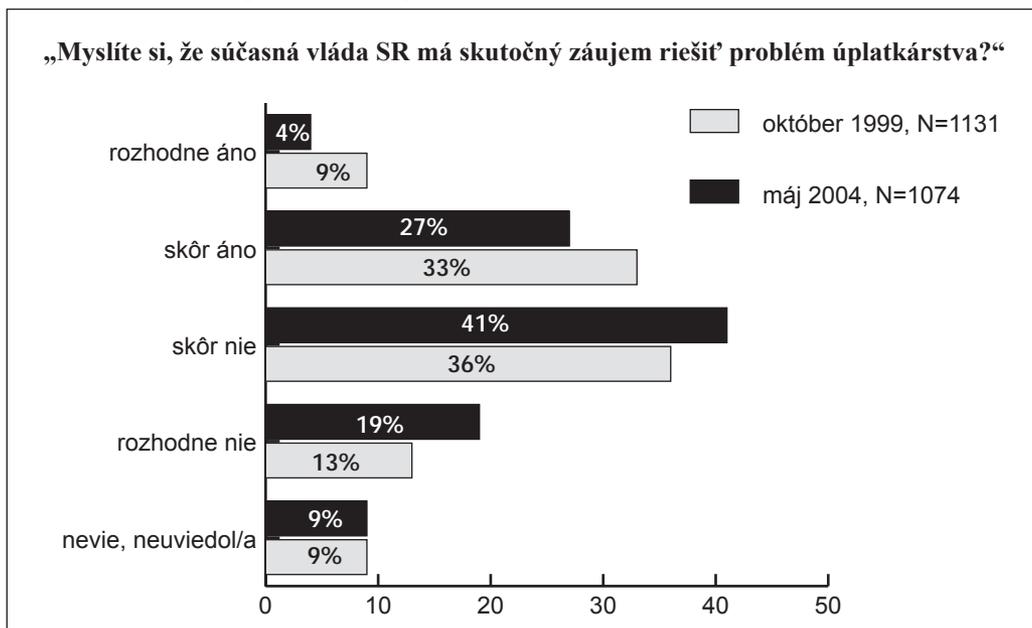
Zdroj: FOCUS pre TIS – máj 2004, FOCUS pre Svetovú banku – október 1999.

3.4. VNÍMANIE ZÁUJMU VLÁDY RIEŠIŤ PROBLÉM ÚPLATKÁRSTVA

S korupciou môžu bojovať viacerí aktéri verejného života. Určite medzi nich patrí vláda. Verejnosť nevníma aktivity vlády v tejto oblasti za postačujúce. Takmer dve tretiny obyvateľov SR (60%) si totiž myslia, že súčasná vláda nemá záujem riešiť problém úplatkárstva – pričom 41% respondentov je o tom skôr presvedčených a 19% respondentov rozhodne presvedčených. Naopak, záujem riešiť tento problém pripisuje vláde necelá tretina respondentov (31%) – pričom si to skôr myslí 27% a rozhodne 4% respondentov.

Vyšší podiel respondentov, ktorí si rozhodne a skôr myslia, že súčasná vláda SR má skutočný záujem riešiť problém úplatkárstva (31%) je vo veku 35 – 44 rokov (37%), má vysokoškolské vzdelanie (43%), ide o pracujúcich a výkonných odborných pracovníkov (40%), tvorivých odborných pracovníkov (47%) a o respondentov, ktorí sú sympatizantmi koalíčných strán.

Graf 5
Záujem vlády riešiť problém korupcie



Zdroj: FOCUS pre TIS – máj 2004 a FOCUS pre Svetovú banku – október 1999.

Trendy

V porovnaní s výsledkami prieskumu z roku 1999 je presvedčenie občanov o skutočnom záujme vlády riešiť problém korupcie výrazne nižšie – a to o 11 percentuálnych bodov. Bližšie na to poukazuje graf 5.

Tento stav je ovplyvnený viacerými faktormi. Okrem iného je možné spomenúť nesplnenie všetkých politických sľubov spojených so znižovaním korupcie na Slovensku, nedostatočná spätná väzba a reakcia vlády na korupčné podozrenia spojené s činnosťou jednotlivých jej rezortov, či vo všeobecnosti pomerne nízky záujem potierať aj formy politickej korupcie.¹⁰

4. MEDZINÁRODNÉ POROVNANIA

Na vnímanie rozšírenosti korupcie na Slovensku a porovnanie s rozšírenosťou tohto fenoménu v iných krajinách poukazuje Index vnímania korupcie (ďalej len „CPI“), ktorý každoročne pripravuje medzinárodná mimovládna organizácia Transparency International. Hodnota CPI 2004 sa pohybuje v intervale 0 až 10, pričom hodnotenie 10 znamená verejný sektor príslušnej krajiny, ktorý je vnímaný ako „čistý“. Čím je index nižší a čím sa hodnotenia

¹⁰ Viac sa hodnoteniu vlády v oblasti boja proti korupcii v roku 2004 venujeme v kapitole IV.1. *Vláda Slovenskej republiky*.

jednotlivých inštitúcií odlišujú viac, tým viac je ohrozený hospodársky rast krajiny. V roku 2004 bolo v hodnotení uvedených 146 krajín. Celý CPI 2004 je uvedený v prílohe 1.

Slovensko bolo v roku 2004 do prieskumu zahrnuté po siedmykrát. Hodnota CPI 2004 je 4,0, čo predstavuje mierne zlepšenie oproti predchádzajúcim rokom. Zlepšenie CPI v roku 2004 pre Slovensko znamená, že má význam viesť boj s korupciou, uskutočňovať protikorupčné aktivity. Porovnanie vnímania korupcie na Slovensku a v ďalších krajinách Visegrádskej štvorky prináša tabuľka 2 a graf 6.

Tabuľka 2

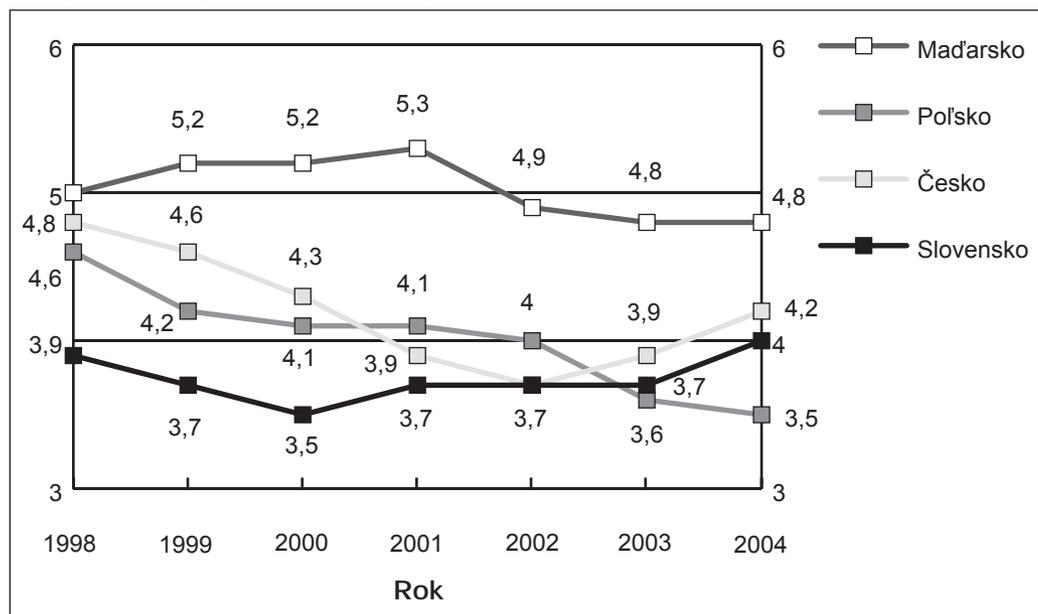
V4 a vývoj CPI v rokoch 1998 – 2004

Krajina	CPI – 1998	CPI – 1999	CPI – 2000	CPI – 2001	CPI – 2002	CPI – 2003	CPI – 2004
Slovensko	3,9	3,7	3,5	3,7	3,7	3,7	4
Česko	4,8	4,6	4,3	3,9	3,7	3,9	4,2
Poľsko	4,6	4,2	4,1	4,1	4,0	3,6	3,5
Maďarsko	5,0	5,2	5,2	5,3	4,9	4,8	4,8

Zdroj: Transparency International Slovensko.

Graf 6

Vývoj CPI v krajinách V4 za ostatných 7 rokov



Zdroj: Transparency International Slovensko.

Príloha 1
Index vnímania korupcie 2004

Poradie	Krajina	CPI 2004	Najvyššia a najnižšia hodnota	Počet použitých prieskumov
1.	Fínsko	9,7	9,5 – 9,8	9
2.	Nový Zéland	9,6	9,4 – 9,6	9
3.	Dánsko	9,5	9,3 – 9,7	10
	Island	9,5	9,4 – 9,7	8
5.	Singapur	9,3	9,2 – 9,4	13
6.	Švédsko	9,2	9,1 – 9,3	11
7.	Švajčiarsko	9,1	8,9 – 9,2	10
8.	Nórsko	8,9	8,6 – 9,1	9
9.	Austrália	8,8	8,4 – 9,1	15
10.	Holandsko	8,7	8,5 – 8,9	10
11.	Veľká Británia	8,6	8,4 – 8,8	12
12.	Kanada	8,5	8,1 – 8,9	12
13.	Rakúsko	8,4	8,1 – 8,8	10
	Luxembursko	8,4	8,0 – 8,9	7
15.	Nemecko	8,2	8,0 – 8,5	11
16.	Hong Kong	8,0	7,1 – 8,5	13
17.	Belgicko	7,5	7,1 – 8,0	10
	Írsko	7,5	7,2 – 7,9	10
	USA	7,5	6,9 – 8,0	14
20.	Čile	7,4	7,0 – 7,8	11
21.	Barbados	7,3	6,6 – 7,6	3
22.	Francúzsko	7,1	6,6 – 7,6	12
	Španielsko	7,1	6,7 – 7,4	11
24.	Japonsko	6,9	6,2 – 7,4	15
25.	Malta	6,8	5,3 – 8,2	4
26.	Izrael	6,4	5,6 – 7,1	10
27.	Portugalsko	6,3	5,8 – 6,8	9
28.	Uruguaj	6,2	5,9 – 6,7	6
29.	Omán	6,1	5,1 – 6,8	5
	Spojené arabské emiráty	6,1	5,1 – 7,1	5
31.	Botswana	6,0	5,3 – 6,8	7
	Estónsko	6,0	5,6 – 6,7	12
	Slovinsko	6,0	5,6 – 6,6	12
34.	Bahrajn	5,8	5,5 – 6,2	5
35.	Taiwan	5,6	5,2 – 6,1	15
36.	Cyprus	5,4	5,0 – 5,8	4
37.	Jordánsko	5,3	4,6 – 5,9	9
38.	Katar	5,2	4,6 – 5,6	4
39.	Malajzia	5,0	4,5 – 5,6	15
	Tunisko	5,0	4,5 – 5,6	7

41.	Kostarika	4,9	4,2 – 5,8	8
42.	Maďarsko	4,8	4,6 – 5,0	12
	Taliansko	4,8	4,4 – 5,1	10
44.	Kuvajt	4,6	3,8 – 5,3	5
	Litva	4,6	4,0 – 5,4	9
	Juhoafrická republika	4,6	4,2 – 5,0	11
47.	Južná Kórea	4,5	4,0 – 4,9	14
48.	Seychely	4,4	3,7 – 5,0	3
49.	Grécko	4,3	4,0 – 4,8	9
	Surinam	4,3	2,1 – 5,8	3
51.	Česká republika	4,2	3,7 – 4,9	11
	Salvador	4,2	3,3 – 5,1	7
	Trinidad a Tobago	4,2	3,6 – 5,2	6
54.	Bulharsko	4,1	3,7 – 4,6	10
	Maurícius	4,1	3,2 – 4,8	5
	Namíbia	4,1	3,5 – 4,6	7
57.	Lotyšsko	4,0	3,8 – 4,3	8
	Slovenská republika	4,0	3,6 – 4,5	11
59.	Brazília	3,9	3,7 – 4,1	11
60.	Belize	3,8	3,4 – 4,1	3
	Kolumbia	3,8	3,4 – 4,1	10
62.	Kuba	3,7	2,2 – 4,7	4
	Panama	3,7	3,4 – 4,2	7
64.	Ghana	3,6	3,1 – 4,1	7
	Mexiko	3,6	3,3 – 3,8	11
	Thajsko	3,6	3,3 – 3,9	14
67.	Chorvátsko	3,5	3,3 – 3,8	9
	Peru	3,5	3,3 – 3,7	8
	Poľsko	3,5	3,1 – 3,9	13
	Srí Lanka	3,5	3,1 – 3,9	8
71.	Čína	3,4	3,0 – 3,8	16
	Saudská Arábia	3,4	2,7 – 4,0	5
	Sýria	3,4	2,8 – 4,1	5
74.	Bielorusko	3,3	1,9 – 4,8	5
	Gabon	3,3	2,1 – 3,7	3
	Jamajka	3,3	2,8 – 3,7	6
77.	Benin	3,2	2,0 – 4,3	3
	Egypt	3,2	2,7 – 3,8	8
	Mali	3,2	2,2 – 4,2	5
	Maroko	3,2	2,9 – 3,5	7
	Turecko	3,2	2,8 – 3,7	13
82.	Arménsko	3,1	2,4 – 3,7	5
	Bosna a Hercegovina	3,1	2,7 – 3,5	7
	Madagaskar	3,1	1,8 – 4,4	4

85.	Mongolsko	3,0	2,6 – 3,2	3
	Senegal	3,0	2,5 – 3,5	6
87.	Dominikánska republika	2,9	2,4 – 3,3	6
	Irán	2,9	2,2 – 3,4	5
	Rumunsko	2,9	2,5 – 3,4	12
90.	Gambia	2,8	2,2 – 3,4	5
	India	2,8	2,6 – 3,0	15
	Malawi	2,8	2,2 – 3,7	5
	Mozambik	2,8	2,4 – 3,1	7
	Nepál	2,8	1,6 – 3,4	3
	Rusko	2,8	2,5 – 3,1	15
	Tanzánia	2,8	2,4 – 3,2	7
97.	Alžírsko	2,7	2,3 – 3,0	6
	Libanon	2,7	2,1 – 3,2	5
	Macedónsko (FYR)	2,7	2,3 – 3,2	7
	Nikaragua	2,7	2,5 – 3,0	7
	Srbsko a Čierna hora	2,7	2,3 – 3,0	7
102.	Eritrea	2,6	1,6 – 3,4	3
	Papua – Nová Guinea	2,6	1,9 – 3,4	4
	Filipíny	2,6	2,4 – 2,9	14
	Uganda	2,6	2,1 – 3,1	7
	Vietnam	2,6	2,3 – 2,9	11
	Zambia	2,6	2,3 – 2,9	6
108.	Albánsko	2,5	2,0 – 3,0	4
	Argentína	2,5	2,2 – 2,8	11
	Libya	2,5	1,9 – 3,0	4
	Palestínska autonómna oblasť	2,5	2,0 – 2,7	3
112.	Ekvádor	2,4	2,3 – 2,5	7
	Jemen	2,4	1,9 – 2,9	5
114.	Konzská republika	2,3	2,0 – 2,7	4
	Etiópia	2,3	1,9 – 2,9	6
	Honduras	2,3	2,0 – 2,6	7
	Moldavsko	2,3	2,0 – 2,8	5
	Sierra Leone	2,3	2,0 – 2,7	3
	Uzbekistan	2,3	2,1 – 2,4	6
	Venezuela	2,3	2,2 – 2,5	11
	Zimbabwe	2,3	1,9 – 2,7	7
122.	Bolívia	2,2	2,1 – 2,3	6
	Guatemala	2,2	2,0 – 2,4	7
	Kazachstan	2,2	1,8 – 2,7	7
	Kirgizsko	2,2	2,0 – 2,5	5
	Niger	2,2	2,0 – 2,5	3
	Sudán	2,2	2,0 – 2,3	5
	Ukrajina	2,2	2,0 – 2,4	10

129.	Kamerun	2,1	1,9 – 2,3	5
	Irak	2,1	1,3 – 2,8	4
	Keňa	2,1	1,9 – 2,4	7
	Pakistan	2,1	1,6 – 2,6	7
133.	Angola	2,0	1,7 – 2,1	5
	Konžská demokratická republika	2,0	1,5 – 2,2	3
	Pobrežie slonoviny	2,0	1,7 – 2,2	5
	Gruzínsko	2,0	1,6 – 2,3	7
	Indonézia	2,0	1,7 – 2,2	14
	Tadžikistan	2,0	1,7 – 2,4	4
	Turkménsko	2,0	1,6 – 2,3	3
140.	Azerbajdžan	1,9	1,8 – 2,0	7
	Paraguaj	1,9	1,7 – 2,2	7
142.	Čad	1,7	1,1 – 2,3	4
	Myanmarsko	1,7	1,5 – 2,0	4
144.	Nigéria	1,6	1,4 – 1,8	9
145.	Bangladéš	1,5	1,1 – 1,9	8
	Haiti	1,5	1,2 – 1,9	5

Zdroj: Transparency International Slovensko.

II. HODNOTENIE NAPLŇANIA PROGRAMOVÉHO VYHLÁSENIA VLÁDY V OBLASTI BOJA PROTI KORUPCII V ROKU 2004

Pavel Nechala – Emília Sičáková-Beblavá

1. ÚVOD

Oficiálnu protikorupčnú verejnú politiku Slovenska pripravuje vláda SR. Tá uskutočňuje dva druhy aktivít, ktoré môžu mať dopad na znižovanie korupcie. Jednak ide o realizáciu rozsiahlych systémových reforiem, napríklad v oblasti verejných financií, súdnictva, sociálneho systému či zdravotníctva. Pred väčšinou reforiem stojí v súčasnosti výzva ich implementácie. Realizácia reforiem, systémových zmien je nevyhnutná, avšak protikorupčný efekt neistý a očakávaný skôr v strednodobom horizonte. Druhým typom vládnych aktivít, nástrojov protikorupčnej politiky, sú konkrétne protikorupčné opatrenia definované vládou SR.

V rámci tejto kapitoly sa zameriavame na hodnotenie naplňania oficiálnych vládnych protikorupčných záväzkov a hodnotenie plnenia Protikorupčného minima.

2. PROTİKORUPČNÉ ZÁVÄZKY VLÁDY SR

Prvým konkrétnym krokom v oblasti boja proti korupcii novej vlády bolo prijatie uznesenia č. 1359 k návrhu na zriadenie odboru boja proti korupcii Úradu vlády SR z 11. decembra 2002. Týmto uznesením sa zrušila Centrálna koordinačná jednotka boja proti korupcii a Riadiaci výbor boja proti korupcii a na Úrade vlády zriadila Odbor boja proti korupcii (ďalej len „OBPK“). Zároveň prešla gescia nad bojom proti korupcii z rúk podpredsedu vlády a ministra financií do rúk podpredsedu vlády a ministra spravodlivosti. OBPK bol sformovaný a začal svoju činnosť v marci 2003. Pri hodnotení plnenia oficiálnych protikorupčných záväzkov vlády SR je potrebné opierať sa o dva základné dokumenty – *Programové vyhlásenie vlády* a *Protikorupčný program*.

2.1. PROGRAMOVÉ VYHLÁSENIE VLÁDY SR

Boj proti korupcii sa stal prioritou súčasnej vlády SR (ďalej len „vláda“), preto protikorupčné opatrenia tvoria významnú časť jej programového vyhlásenia, ktoré bolo prijaté v októbri 2002. *Programové vyhlásenie vlády SR* pomerne presne určilo problematické body boja s korupciou a navrhlo predovšetkým v oblasti represie progresívne riešenia. Najvýraznejším pozitívnym krokom v oblasti represie je vytvorenie Špeciálneho súdu a Úradu špeciálneho prokurátora, hoci aj pri schvaľovaní týchto zákonov sa prejavili politické kompromisy. Začatie činnosti Špeciálneho súdu a Úradu špeciálneho prokurátora sa predlžovalo. Aj keď sa to netýka priamo pôsobenia vlády, v tomto kontexte je potrebné poukázať na to, že výber sudcov do uvedenej inštitúcie neprebíha dostatočne transparentne.¹ Súdna rada totiž nezodôvodňuje svoje personálne

¹ Blížšie pozri kapitolu *IV.4. Súdny* v tejto publikácii.

rozhodnutia, čo znižuje jej kredibilitu a poukazuje na neochotu skladať účty občanom. Okrem iného to zároveň indikuje možnosť zneužívania jej postavenia a nedostatočnú ochotu podporiť tých, ktorí by sa potieraniu korupcie mohli seriózne venovať.

Ďalej bol v oblasti represie zavedený inštitút korunného svedka, princíp nulovej tolerancie a pod. Po stiahnutí návrhu ústavného zákona o konflikte záujmov predkladateľom z rokovania NR SR (v januári 2004), vláda na riešenie tohto problému rezignovala a nepredložila NR SR nový vládny návrh. Opätovne predložený návrh na rokovanie vlády podpredsedom vlády a ministrom spravodlivosti Danielom Lipšicom neschválila a dala priestor poslaneckej iniciatíve, ktorá neriešila túto problematiku dostatočným spôsobom. Vláda SR zároveň zatiaľ nespĺnila niektoré záväzky zo svojho *Programového vyhlásenia*. Príkladom je zužovanie imunity poslancov NR SR či rozšírenie právomoci Najvyššieho kontrolného úradu SR (ďalej len „NKÚ SR“). Okrem iného to poukazuje na nejednotnosť deklarácií vlády SR a aktivít NR SR pri plnení protikorupčných sľubov a spochybňuje sa tak reálny záujem venovať sa tejto problematike. Niektoré deklarované protikorupčné záväzky vlády v NR SR nepodporili ani všetci poslanci vládnej koalície.

2.2. PROTIKORUPČNÝ PROGRAM VLÁDY A JEHO ZÁVÄZKY NA ROK 2004

Vláda uložila na svojom zasadnutí v decembri 2002 podpredsedovi vlády a ministrom spravodlivosti Danielovi Lipšicovi predložiť návrhy legislatívnych zámerov zákonov a návrhy zákonov v oblasti boja proti korupcii, ktoré nie sú v pôsobnosti žiadneho ústredného orgánu štátnej správy a návrhy iných opatrení v oblasti boja proti korupcii. Vláda taktiež zaviazala podpredsedov vlády, ministrov a predsedov ostatných ústredných orgánov štátnej správy poskytnúť všetku požadovanú súčinnosť podpredsedovi vlády a ministrom spravodlivosti pri plnení protikorupčných aktivít a predložiť legislatívne zámery zákonov a návrhy zákonov v oblasti boja proti korupcii na úseku ich pôsobnosti, ktorých prijatie vyplýva z programového vyhlásenia vlády.² V súvislosti s touto úlohou D. Lipšic zverejnil *Správu o pripravovaných návrhoch zákonov, pripravovaných legislatívnych zámeroch zákonov a ďalších opatreniach zameraných na boj proti korupcii*, ktorých prijatie vyplýva z Programového vyhlásenia vlády SR. Túto správu vláda prerokovala a schválila na svojom zasadnutí v máji 2003. Následne bola predložená na rokovanie májovej schôdzy NR SR a tá ju schválila tiež. Správa sa stala *Protikorupčným programom vlády SR* (ďalej len „Protikorupčný program“).

Protikorupčný program obsahuje jednak protikorupčné záväzky, ktoré nepatria pod pôsobnosť žiadneho rezortu a ich plnením je poverený OBPK, ako aj záväzky jednotlivých ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. K záväzku je súčasne pripojený termín plnenia, pričom splnením sa podľa *Protikorupčného programu* rozumie predloženie protikorupčného opatrenia na rokovanie vlády.

Napĺňanie *Protikorupčného programu* realizuje vláda predovšetkým prostredníctvom Odboru boja proti korupcii na Úrade vlády SR (ďalej len „OBPK“). OBPK má okrem iného aj koordinačnú úlohu pre činnosť jednotlivých rezortov v boji proti korupcii. Činnosť OBPK ako aj ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy vychádza zo schváleného *Protikorupčného programu*.

² Bližšie pozri Sičáková-Beblavá – Zemanovičová, 2003.

Pri hodnotení jeho plnenia je možné skonštatovať, že počiatková povolebná protikorupčná aktivita viacerých ministerstiev postupne upadá. Výnimkou je hlavne **Ministerstvo spravodlivosti SR**, ktorému boli zverené v boji proti korupcii viaceré úlohy. Príkladom pozitívnych výsledkov v tejto oblasti je napríklad vyriešenie problémov týkajúcich sa dĺžky konania vo veciach Obchodného registra. Obchodný register funguje po novom od februára roku 2004. Pozitívne možno hodnotiť aj činnosť OBPK z hľadiska predkladania protikorupčných zákonov v spolupráci s niektorými ministerstvami (napríklad niektoré opatrenia zavedené novelou zákona o obecnom zriadení a zákona o samospráve vyšších územných celkov – posilnenie vnútornej kontroly) alebo správ, ktoré monitorujú rôzne oblasti citlivé na korupciu (aplikovanie zákona o slobodnom prístupe k informáciám alebo ochrana pred netransparentnosťou, zneužívaním a konfliktom záujmov vo vzťahu k rozhodovaniu o využívaní fondov EÚ v SR). Ostatné ministerstvá prevažne vyčerpali pôvodne zadefinované protikorupčné záväzky a buď sa problémom korupcie zaoberajú prostredníctvom akčných plánov, alebo sa aktívnejšie otázkam znižovania korupcie v oblastiach, ktoré spadajú do ich pôsobnosti nevenujú.

Väčšiu pozornosť korupcii by mali tejto oblasti venovať rezorty, ktoré boli a prípadne aj sú spájané s podozreniami z korupčných praktík a nedostatočnej transparentnosti. Napriek tomu napríklad Ministerstvo hospodárstva SR, Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR či Ministerstvo pôdohospodárstva SR nepatria medzi lídrov v navrhovaní protikorupčných riešení. Niektoré rezorty sa zaviazali k splneniu jednej alebo dvoch úloh a po ich vyčerpaní už riešenie problému korupcie, napriek širokej a na korupcii citlivej agende vo svojom rezorte, nevnímajú ako potrebné (napríklad Ministerstvo zahraničných vecí SR). Minimálnu pozornosť protikorupčným aktivitám venujú aj ostatné ústredné orgány štátnej správy. Svoju nečinnosť v boji proti korupcii odôvodňujú úzkym zameraním svojej činnosti a podľa ich názoru neexistencii priestoru pre korupciu.

Niektoré aktivity jednotlivých ministerstiev idú dokonca **proti duchu boja proti korupcii**. Príkladom je podpora vytvorenia Enviromentálneho fondu Ministerstvom životného prostredia SR, nedostatočná ochota zverejňovať zmluvy s investormi či jednotlivé privatizačné zmluvy, obsadzovanie pozícií vo verejných úradoch a štátnych firmách na základe politickej príslušnosti a nepodporenie zákona, ktorého ambíciou bolo odpolitizovanie obsadzovania miest v štátnej správe z dielne poslancov Branislava Opaterného a Ivana Šimka či navrhované pravidlá pre financovanie politických strán, ktoré pripravilo Ministerstvo vnútra SR. Viaceré rozhodnutia vlády a ministerstiev v roku 2004 vyvolali dohady o tom, aký vplyv majú rôzne záujmové skupiny na činnosť ústredných orgánov a aj celej vlády.³

Pri formálnom odpočte je možné poukázať na **meškanie plnenia niektorých záväzkov z Protikorupčného programu**. OBPK sa napríklad zaviazal predložiť na rokovanie vlády zákon o vstupe verejnosti do legislatívneho procesu (zákon o lobingu v legislatívnom procese) s termínom október 2003 a zatiaľ sa tak nestalo. Taktiež mali byť už v októbri 2003 vo vláde SR prerokované Trestný zákon a Trestný poriadok. Nakoniec tieto návrhy vláda schválila v apríli a máji 2004 a v súčasnosti sa nachádzajú v NR SR. Vo väzbe na viaceré nesplnené úlohy tak vláda SR na svojom zasadnutí v máji 2004 schválila uznesením č. 462 *Správu o stave plnenia legislatívnych zámerov a návrhov zákonov vyplývajúcich zo Správy o konkrétnych opatreniach*

³ Konkrétne príklady sú uvedené v kapitole IV.1. *Vláda Slovenskej republiky* v tejto publikácii.

pri plnení Programového vyhlásenia vlády SR v oblasti boja proti korupcii.⁴ Tento dokument prináša informácie o plnení protikorupčného programu a zároveň v siedmich prípadoch stanovuje nové termíny pre nesplnené záväzky.

Treba tiež uviesť, že sa neprehodnocuje aktuálnosť jednotlivých záväzkov. *Protikorupčný program* nie je dopĺňaný tak, aby reflektoval meniacu sa situáciu v jednotlivých rezortoch. Je koncipovaný krátkodobo, čo sa prejavuje v súčasnosti jeho **neaktuálnosťou**. Väčšina záväzkov mala totiž ako termín plnenia určený rok 2003. Na rok 2004 boli v *Protikorupčnom programe* definované iba záväzky Ministerstva obrany SR a Úradu pre verejné obstarávanie SR. S výnimkou niektorých opatrení v oblasti Obchodného registra neobsahuje *Protikorupčný program* žiadne záväzky na rok 2005 a 2006. Mandát slovenskej vláde bude plynúť aj v rokoch 2005 a 2006, postupne sa ukazujú ďalšie oblasti citlivé na korupciu, avšak ďalšia stratégia vlády v boji proti korupcii na nasledovné roky nie je jasná. *Protikorupčný program* nebol totiž dosiaľ z obsahovej stránky aktualizovaný.

3. PROTIKORUPČNÉ MINIMUM A JEHO NAPŔNANIE POLITICKÝMI STRANAMI A HNUTIAMÍ

Transparency International Slovensko (ďalej len „TIS“) uskutočňuje od začiatku roka 2002 projekt pod názvom *Protikorupčné minimum*, ktorý je zameraný na presadenie systémových protikorupčných zmien v slovenskej legislatíve. Pod *Protikorupčným minimom* rozumieme súbor pätnástich opatrení, ktorých prijatie a implementovanie v každodennej činnosti verejného sektora môže znížiť mieru korupcie.⁵ K týmto opatreniam sa prihlásila väčšina relevantných politických strán a hnutí na Slovensku a zaviazali sa tak k presadzovaniu protikorupčných stanovených priorit vo svojej činnosti po parlamentných voľbách. Zoznam protikorupčných priorit je uvedený v tabuľke 1.

⁴ Bližšie pozri kapitolu IV.1. *Vláda SR* v tejto publikácii.

⁵ K *Protikorupčnému minimu* sa pred parlamentnými voľbami v septembri 2002 prihlásili nasledujúce politické strany: Aliancia nového občana (ANO), Demokratická strana (DS), Demokratická únia (DÚ), Kresťanskodemokratické hnutie (KDH), Občianska konzervatívna strana (OKS), Pravá Slovenská národná strana (PSNS), Sociálnodemokratická alternatíva (SDA), Slovenská demokratická a kresťanská únia (SDKÚ), Slovenská demokratická ľavica (SDL), strana Smer, a Slovenská národná strana (SNS). Nepripojili tri strany: Hnutie za demokraciu (HZD), Hnutie za demokratické Slovensko (HZDS) a Strana maďarskej koalície (SMK).

Tabuľka 1**Pätnásť priorít Protikorupčného minima – opatrenia, ktoré boli expertmi hodnotené ako najdôležitejšie:**

1.	Prijat' prísny a vynútiteľný zákon o konflikte záujmov.
2.	Zvýšiť kriteriálnosť a transparentnosť licencií, subvencií, dotácií, garancií a pod.
3.	Obmedzovať zásahy štátu do ekonomiky (štátna pomoc, dotácie, subvencie, garancie, licencie a pod.) a zvýšiť kriteriálnosť a transparentnosť pri ich poskytovaní.
4.	Rozšíriť projekt súdny manažment na všetky súdy.
5.	Odstraňovať súdne prieťahy a duplicity.
6.	Zásadne riešiť korupciu v polícii, na prokuratúre a súdoch.
7.	Posilniť kontrolu samosprávy.
8.	Zefektívniť prácu na súdoch.
9.	Sfunkčniť kontrolný systém verejnej správy.
10.	Zverejňovať podrobné informácie o čerpaní predstupových prostriedkov.
11.	Zjednodušiť správne konanie.
12.	Zefektívniť katastrofe nehnuteľností.
13.	Zefektívniť kontrolu štátnych podnikov a štátnych akciových spoločností a poskytovať informácie o ich hospodárení.
14.	Uskutočniť potrebné reformy v zdravotníctve a prijať protikorupčné opatrenia.
15.	Zvyšovať transparentnosť financovania politických strán.

Zdroj: Transparency International Slovensko.

Po parlamentných voľbách viaceré politické programy obsahovali konkrétne protikorupčné záväzky v podobe prijatia zákonov, napríklad zákona o konflikte záujmov, zákona o financovaní politických strán a pod. Časť z navrhovaných opatrení v *Protikorupčnom minime* sa stala súčasťou Programového vyhlásenia vlády a je obsiahnutá v *Protikorupčnom programe*. K decembru 2004 sa podarilo presadiť najvyššiu prioritu, a to prijatie nového ústavného zákona o konflikte záujmov.⁶ Pri ostatných záväzkoch *Protikorupčného minima* sa vo väčšine z pätnástich priorít uskutočnili pozitívne zmeny, ktorých vplyv na zníženie korupcie bude možné posúdiť až v strednodobom horizonte (napríklad prijatie zákona o náhrade škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom by mohlo pomôcť odstraňovať prieťahy v konaniach, reforma justície má prispieť k zefektívneniu práce na súdoch). Nedostatočne sa zatiaľ realizujú dve priority *Protikorupčného minima* – posilnenie kontroly samosprávy a zvyšovanie transparentnosti financovania politických strán.⁷

4. ZÁVER

Razantnosť a ochota presadzovať protikorupčné návrhy zákonov sa v roku 2004 výrazne znížila. Napriek tomu sa podarilo presadiť niektoré dôležité a dlho očakávané zmeny – nový ústavný zákon o konflikte záujmov a niektoré aspekty posilnenia vnútornej kontroly na úrovni územnej samosprávy. Taktiež sa podarilo odstrániť niekoľkoročné problémy na obchodných registroch, ktorých činnosť je v súčasnosti veľmi efektívna – rozhoduje sa do piatich dní.

⁶ Prípadová štúdia presadzovania ústavného zákona o konflikte záujmov je uvedená v kapitole IV.2. *Národná rada SR* v tejto publikácii.

⁷ Bližšie pozri kapitolu VII. *Financovanie politických strán* v tejto publikácii.

Iné rovnako dôležité zmeny však buď boli zabrzdené neochotou parlamentu (napríklad preukazovanie pôvodu majetku, rozšírenie právomoci NKÚ SR) alebo sa nepodarilo dospieť k vytvoreniu návrhu zákona, ktorý by zohľadňoval potreby vyplývajúce z doterajšej praxe a zároveň mal širšiu politickú podporu (napríklad problematika financovania politických strán alebo regulácie lobingu).

Najväčším nedostatkom realizácie protikorupčných opatrení je, že nedošlo k obsahovej aktualizácii *Protikorupčného programu*. Vláda síce prijala uznesením správu o plnení protikorupčných záväzkov, avšak tým iba formálne vyhodnotila ich časové plnenie. Súčasne zaviazala tie rezorty, ktoré si svoje záväzky ešte nespĺnili. Táto správa a ani iný dokument prijatý vládou v roku 2004 nedefinoval nové a aktuálne priority v boji proti korupcii a taktiež nevyhodnocoval uvádzanie protikorupčných opatrení prijatých v roku 2003 do praxe. Chýba preto spätná väzba pre vládu a jednotlivé rezorty, či prijaté opatrenia sú dostatočné a splnili účel, za ktorým sa prijímali.

Z hľadiska možného progresu v roku 2005 bude preto dôležité vyhodnotiť účinnosť opatrení na jednotlivých rezortoch a následne zadefinovať nové priority, ktoré pomôžu znížiť korupciu na Slovensku. Vláda by sa mala prioritne zaoberať posilnením kontroly na úrovni územnej samosprávy, a to rozšírením právomoci Najvyššieho kontrolného úradu SR. Taktiež prispieť k zlepšeniu vnímania politických strán a hnutí, k čomu môže najviac pomôcť zvýšenie prehľadnosti ich financovania. Zároveň odporúčame zvýšiť transparentnosť obsadzovania postov vo verejnom sektore.

LITERATÚRA

1. Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D. (eds.): *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 2003*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.

III. MEDZINÁRODNÉ DOHOVORY, MEDZINÁRODNÁ POMOC A BOJ PROTI KORUPCII

Emília Sičáková-Beblavá

1. ÚVOD

V tejto kapitole sa bližšie pozrieme na vplyv viacerých zahraničných hráčov na boj proti korupcii v SR v roku 2004. Okrem približovania legislatívneho rámca prostredníctvom medzinárodných protikorupčných dohovorov sa budeme venovať aktivitám medzinárodných a nadnárodných inštitúcií v SR v tejto oblasti, vrátane bilaterálnej pomoci.

2. MEDZINÁRODNÉ PROTİKORUPČNÉ DOHOVORY¹

Štyri najdôležitejšie protikorupčné dohovory sú na Slovensku v rôznom štádiu implementácie. Implementáciu **Trestnoprávneho dohovoru Rady Európy**, ktorý na Slovensku nadobudol platnosť 1. júla 2002, možno považovať formálne takmer za uzavretý. Podobné je to v súvislosti s **Dohovorom OECD o boji s podplácaním zahraničných verejných činiteľov**. Ich implementácia bude zavŕšená rekodifikáciou trestného práva, ktorého súčasťou by malo byť aj zavedenie trestnej zodpovednosti právnických firiem. Táto legislatívna zmena sa očakáva začiatkom roka 2005.

Iná situácia je v súvislosti s implementáciou **Občianskoprávneho dohovoru Rady Európy** (ďalej len „Dohovor“), ktorý SR ratifikovala v roku 2003. Postupne sa pracuje na zosúladzovaní slovenského práva s Dohovorom. Príkladom je požiadavka Dohovoru týkajúca sa náhrady škody pre postihnutých korupciou, ktorá sa implementuje zákonom č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci s účinnosťou od 1. júla 2004. Ďalším príkladom je povinnosť zmluvného štátu zabezpečiť náležitú ochranu pred neoprávnenými sankciami tým zamestnancom, ktorí v dobrej viere ohlásia podozrenie z korupcie príslušným orgánom. Novela Zákonníka práce zaviedla ochranu tzv. *whistleblowerov*, t. j. osôb, ktoré zabránia korupcii u svojho zamestnávateľa.²

SR doposiaľ neratifikovala **Dohovor OSN proti korupcii**, keďže je potrebné vykonať zmeny vnútroštátnej legislatívy. Uznesením vlády SR z 26. novembra 2003 vláda uložila podpredsedovi vlády SR pre legislatívu Danielovi Lipšicovi v spolupráci s ministrom vnútra Vladimírom Palkom a generálnym prokurátorom Dobroslavom Trnkom pripraviť do 30. júna 2004 právnu analýzu dohovoru a v prípade potreby predložiť na rokovanie vlády návrh potrebných legislatívnych zmien na zabezpečenie vykonávania dohovoru. Podľa informácií poskytnutých z Ministerstva spravodlivosti SR právna analýza bola vykonaná v máji 2004 a potrebné legislatívne zmeny sú súčasťou pripravovaných legislatívnych zmien v Trestnom zákone a Trestnom poriadku, ktoré sú predložené na rokovanie NR SR

¹ Za poskytnuté informácie ďakujeme Ministerstvu vnútra SR.

² Zákon vyšiel v Zbierke zákonov (21. júna 2003), v čiastke 102/2003, pod číslom 210/2003 Z. z.

a ktorých schválenie sa predpokladá začiatkom roka 2005. Vo väzbe na uvedené má byť uskutočnená jeho ratifikácia.

SR je od apríla 1999 členom skupiny **GRECO**, ktorý predstavuje monitorovací systém v oblasti boja proti korupcii. V septembri 2003 GRECO hodnotila inštitucionálne prostredie súvisiace s bojom proti korupcii na Slovensku.³ Správa obsahuje viaceré odporúčania zamerané hlavne na obsah tréningov policajtov, vyšetrovateľov, prokurátorov a sudcov. Ďalej odporúča napríklad zmeny Trestného zákona tak, aby sankcia vo forme konfiškácie majetku mohla byť skombinovaná s peňažnou sankciou. V oblasti etiky odporúča konkrétnejšie ustanovenia, hlavne v oblasti darov a zváženie zavedenia princípu rotácie zaradenia verejných činiteľov v oblastiach, ktoré sú citlivé na korupciu.

3. MEDZINÁRODNÉ A NADNÁRODNÉ INŠTITÚCIE A ICH AKTIVITY V SR

Centrálny kontaktný útvar **OLAF** (Európsky úrad boja proti podvodom) pôsobí na Slovensku od roku 2002. Podľa informácií získaných priamo z uvedeného úradu OLAF na Slovensku sa zatiaľ nevenoval žiadnemu prípadu, ktorý by sa týkal korupcie, hoci to má v popise práce.⁴ Aktivity, na ktorých úrad pracuje, sú zamerané najmä na kontrolu efektívnosti v štátnej správe. Materiály týkajúce sa ich činnosti sú podľa vyjadrení OLAFu interného charakteru, preto nie sú k dispozícii. To znižuje verejnú kontrolovateľnosť činnosti úradu a celkového zmyslu jeho pôsobenia v SR. Verejne dostupná je len informácia z kontroly efektívnosti využitia prostriedkov štátneho rozpočtu vynaložených na plnenie úloh štátnej správy. Anonymné podania prichádzajú na odbor petícií a sťažností. V roku 2004 prijal tento úrad informáciu o jednom prípade poukazujúcom/ na korupčné správanie, avšak podľa úradu sa podanie ukázalo byť nepravdivé.

Z prostriedkov **Európskej komisie Phare** pokračovala v roku 2004 na Slovensku implementácia projektu zameraného na boj proti korupcii. Recipientom tohto projektu je Úrad vlády SR – Odbor boja proti korupcii. Aktivity sú zamerané na vzdelávanie žurnalistov v oblasti investigatívnej žurnalistiky, ďalej sa bude realizovať pilotný projekt elektronického prepojenia jednotlivých úrovní štátnej správy a samosprávy (tzv. odroda e-governmentu) a doprecizovanie legislatívy týkajúcej sa boja s korupciou, vzdelávanie špeciálnych sudcov a prokurátorov prostredníctvom prínosu skúsenosti zo zahraničia a študijných stáží v členských štátoch EÚ. Celkovo je a bude na uvedené aktivity použitých 900 000 eur.⁵

Na Slovensko od roku 2004 prúdi pomerne vysoká suma finančných prostriedkov z EÚ vo forme štrukturálnych a kohéznych fondov. Protikorupčné pravidlá nakladania s uvedenými prostriedkami však nie sú dostatočné. Vyplýva to zo správy, ktorú pripravil Úrad boja proti korupcii pôsobiaci na Úrade vlády SR.⁶ Zároveň navrhuje zaviesť viaceré oparenia, napríklad na zavedenie ochrany pred netransparentnosťou, zneužívaním a konfliktom záujmov vo vzťahu

³ Plné znenie správy GRECO – *Evaluation Report on Slovak Republic* je dostupné na internetovej stránke úradu vlády SR – <http://vlada.gov.sk>.

⁴ Informácie získané na základe stretnutia s Ing. Petrivalskou 28. 9. 2004 v priestoroch OLAFu.

⁵ Informácie o tendroch/súťažiach je možné nájsť v Official Journal na web stránke Európskej komisie alebo na web stránke Ministerstva financií SR.

⁶ Bližšie pozri *Správu o záveroch a odporúčaníach vyplývajúcich z dotazníka „Právna ochrana pred netransparentnosťou, zneužívaním a konfliktom záujmov vo vzťahu k rozhodovaniu o využívaní fondov EÚ v SR“*.

k rozhodovaniu o využívaní fondov EÚ v SR. Okrem iného z týchto skutočností vyplýva, že pravidlá EÚ v týchto oblastiach prakticky dlhšie obdobie neexistovali, prípadne boli vágne a ani slovenská strana nevenovala protikorpučným opatreniam súvisiacim s čerpaním európskych fondov v predstupovom procese dostatočnú pozornosť.

Svetová banka (ďalej len „SB“), ktorá sa v predchádzajúcich rokoch venovala aj problémom korupcie a takisto aj v tejto oblasti publikovala, v roku 2004 na Slovensku nevyvíja žiadnu činnosť zameranú na boj proti korupcii. Uskutočňovala však viaceré aktivity v spolupráci s konkrétnymi ministerstvami, na ktoré poskytuje finančné prostriedky.

V rámci SB existujú dva mechanizmy grantových prostriedkov. Prvý, tzv. *Program malých grantov*, ktorý sa vyhlasuje raz do roka, podporuje mimovládne organizácie na Slovensku.⁷ Druhým grantovým mechanizmom sú granty poskytované vláde SR a to buď na posilňovanie inštitucionálnych kapacít (IDF grants) alebo na prípravu projektov SB, pričom väčšinou ide o granty poskytované japonskou vládou prostredníctvom SB. V roku 2004 schválila Svetová banka IDF grant v hodnote 350 000 USD na podporu ekonomických reforiem prostredníctvom posilnenia kapacity vlády v oblasti vývoja a implementácie programu informovania verejnosti. Tento program bude implementovaný na Úrade vlády SR, participovať na ňom však bude aj sedem ekonomických ministerstiev.

Pozícia SB na Slovensku je špecifická v tom, že SB okrem grantov aj požičiava peniaze, ktoré majú charakter návratných pôžičiek a de facto sa stavajú súčasťou verejných financií. V roku 2004 SB neschválila žiadnu novú pôžičku. Pokračuje však implementácia viacerých projektov, ktoré sa začali pred rokom 2004. Ide napríklad o aktivity na Ministerstve financií SR, Ministerstve zdravotníctva SR či Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR.⁸

Zaujímavou otázkou v tejto súvislosti sú pravidlá pre obstarávanie a prístup k informáciám o výberových konaniach a implementácii projektov realizovaných za prostriedky SB. SB vyžaduje zverejňovanie niektorých skutočností, ktoré považuje v záujme dodržiavania princípov transparentnosti za potrebné zverejniť a na druhej strane existujú obmedzenia pre poskytovanie informácií v priebehu obstarávacieho procesu, ktoré by podľa SB mohli ohroziť priebeh celého procesu. Zverejňovanie ostatných skutočností následne ostáva v kompetencii „požičiatelňa“.

Základným pravidlom pre obstarávanie tovarov a služieb v rámci projektov SB je, že SB priamo do obstarávacieho procesu nevstupuje. Obstarávanie v rámci projektov SB sa uskutočňuje podľa všeobecných obstarávacích pravidiel SB platných pre všetky projekty realizované z prostriedkov SB v jednotlivých členských krajinách. Zodpovednosť za výber a samotné obstarávanie je však v rukách „požičiatelňa“, teda vlády SR a jednotlivých ministerstiev. SB sa následne vyjadruje len k súladu celého obstarávacieho procesu s pravidlami SB pre verejnú

⁷ Granty sa pohybujú vo výške od 2 000 do 5 000 USD, pričom v roku 2004 bolo prerozdelených vyše 40 000 USD a ďalších 15 000 USD získaných dodatočne z americkej nadácie Silicon Valley – na projekty 19 mimovládnych organizácií.

⁸ V júni 2004 bol schválený nový rámcový dokument pre spoluprácu SB a Slovenskej republiky, tzv. Country Partnership Strategy, na obdobie 2005 – 2007, ktorý predpokladá okrem výrazného objemu poradenstva a technickej pomoci zo strany SB aj pôžičky v hodnote do 17 mil. USD. Aj z tohto dôvodu je aktuálna potreba vyjasnenia pravidiel pridelenia kontraktov a zverejňovania informácií súvisiacich s implementáciou projektov Svetovej banky.

obstarávanie a dáva k tomuto procesu tzv. *no objection* (na vyjadrenie súhlasu s výberom v prípade, že všetko prebehlo v súlade s pravidlami).

Realita však býva aj zahmlievajúca. Týždenník Trend napríklad poukázal na personálne prepojenia predstaviteľov ministerstiev, teda príslušných recipientov pôžičiek, na firmy, ktoré získali kontrakty z týchto zdrojov ako aj na snahu ministerstiev nezverejňovať informácie o rozhodovaní a nakladaní s nimi.⁹ Ako argumenty pre nezverejňovanie informácií boli použité pravidlá SB:

Riaditeľ Koordinačnej jednotky Projektu reformy správy sociálnych dávok Dalibor Gergel Trendu tvrdil, že nezverejnenými by mali byť okrem takzvaných technických ponúk aj hodnotenia jednotlivých členov komisie: „Z uvedeného (manuálu SB) vyplýva, že podrobné hodnotenie jednotlivých členov komisie, rovnako ako technické návrhy sa podľa pravidiel nezverejňujú. Šéfka projektu zastupujúca VYV Adriana Bendová odmietnutie návrhu zverejniť projekt VYV (víťazný projekt)] vysvetľovala podobne: „Požiadavku týždenníka Trend na zverejnenie ponuky (...) som z dôvodov prebiehajúcich negociácií so zadávateľom posúvala na zadávateľa a žiadala som o vyjadrenie, či odporúča agentúre požadované informácie zverejniť. Z ministerstva sme obdržali oficiálne vyjadrenie, že podľa pravidiel obstarávania Svetovej banky sa technické návrhy nezverejňujú, čiže agentúre ministerstvo odporúča informácie nezverejňovať.“

Predstaviteľ SB pre strednú Európu a Pobaltie Roger Grawe mnohé z tvrdení ministerstiev poprel. Táto situácia o. i. poukazuje na nejasnosti, ktoré vznikajú pri stretávaní pravidiel SB a iných medzinárodných inštitúcií s domácimi pravidlami a s priestorom pre netransparentné aktivity s tým spojené.

Aj keď sú pôžičky z iných medzinárodných inštitúcií predmetom nižšej mediálnej pozornosti, za poznámku stojí skutočnosť, že Slovensko si požičalo prostriedky napríklad aj z **Rozvojovej banky Rady Európy**. Za dané prostriedky ručí Ministerstvo financií SR. Na jeho internetovej stránke však informácie o aktivitách a rozhodovaní spojenými s čerpaním týchto prostriedkov nenájdeme. Ide o projekty rôzneho typu: napríklad 30 000 000 eur je alokovaných na aktivitu *Povodne na území Slovenska v rokoch 1997 – 1999, odstránenie následkov a preventívne opatrenia*, ktorú ma na starosti Slovenský vodohospodársky podnik, š. p., Banská Bystrica. Príkladom ďalšej aktivity je *Transformácia existujúcich zariadení sociálnych služieb* vo výške 200 136 600 Sk. Oficiálnym žiadateľom o pôžičku je Ministerstvo financií SR. Konečnými príjemcami prostriedkov pôžičky sú zriaďovatelia príslušných domovov sociálnych služieb. Za hospodárne využitie finančných prostriedkov je zodpovedné Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (ďalej len „MPSVR SR“), ktoré je gestorom projektu.¹⁰ Na internetovej stránke MPSVR SR však tiež nie sú o tom uvedené žiadne informácie. Na základe žiadosti o informácie sme zistili, že v mesiaci december 2003 bola zriadená Projektová koordinačná jednotka v sekcii sociálnej inklúzie MPSVR SR, plní úlohy manažmentu, koordinácie projektu. Zároveň je zriadený riadiaci výbor¹¹, ktorý o. i. schvaľuje jednotlivé projekty na realizáciu a schvaľuje všetky zmeny v projekte.¹²

⁹ Horníková, 2004.

¹⁰ Podľa odpovedí z Ministerstva financií SR z 24. 9. 2004.

¹¹ Členmi riadiaceho výboru projektu „Transformácia existujúcich zariadení sociálnych služieb“ sú zástupcovia Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, zástupcovia Ministerstva financií SR, zástupcovia odborov sociálnych vecí všetkých samosprávnych krajov a zástupca mimovládnych organizácií.

¹² Podľa odpovedí z Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR zo 17. septembra 2004.

4. BILATERÁLNA POMOC

V oblasti znižovania korupcie sú aktívne aj niektoré veľvyslanectvá pôsobiace na Slovensku, aj keď je potrebné uviesť, že bilaterálna podpora týchto aktivít postupne klesá. Aktívnymi sú hlavne americké, kanadské, britské a holandské veľvyslanectvo. Informácie o podpore protikorupčných aktivít uvedenými inštitúciami nie sú aktívne zverejňované, čo napríklad môže zvyšovať riziko duplicitných aktivít.

5. ZÁVER

SR aktívne pristupuje k medzinárodným dohovorom venujúcim sa problematike korupcie a v súlade s vyplývajúcimi požiadavkami postupne mení aj právny poriadok. Nejde pritom o výrazne zmeny, keďže SR vo veľkej miere väčšinu formálnych požiadaviek spĺňa. Čo sa týka zahraničnej pomoci SR v oblasti znižovania korupcie, je možné skonštatovať, že má klesajúcu tendenciu. Na druhej strane si však SR požičiava viaceré zdroje z medzinárodných inštitúcií, pri nakladaní s ktorými je vnímaná nedostatočná transparentnosť a priestor pre korupčné správanie. Tejto problematike je vhodné v nasledujúcom období venovať vyššiu pozornosť. Väčšej transparentnosti nakladania s uvedenými prostriedkami by prospelo napríklad plné uplatňovanie slovenskej legislatívy v oblasti prístupu k informáciám a k verejnému obstarávaniu, ako aj otvorené výberové konania na obsadenie pozícií v manažovaní uvedených aktivít.

LITERATÚRA

1. Horníková, Z.: *Kým sa vysvetlia reformy, musia sa vysvetľovať tendre*. Trend, 6. 9. 2004.
2. Uznesenie vlády SR č. 797/2004: *Správa o záveroch a odporúčaníach vyplývajúcich z dotazníka „Právna ochrana pred netransparentnosťou, zneužívaním a konfliktom záujmov vo vzťahu k rozhodovaniu o využívaní fondov EÚ v SR“*. Bratislava, Vláda SR 2004. <http://www.rokovania.sk>.

Monitoring dennej tlače.

IV. HODNOTENIE INŠTITÚCIÍ VEREJNÉHO SEKTORA

Branislav Pavlovič

Verejný sektor je jedným z troch hlavných aktérov vzťahov v modernej demokratickej spoločnosti. Ďalšími aktérmi sú súkromný sektor (trh) a občiansky sektor (tretí sektor). Uvedené sektory sú do istej miery vo svojom fungovaní autonómne a vyznačujú sa určitými charakteristickými prvkami, ktoré ich odlišujú od ostatných zložiek, zároveň však medzi nimi dochádza k interakciám. Majú svoje pozitíva, rovnako však môžu pri plnení svojich funkcií zlyhávať. Trh je najlepším iniciátorom, motorom, a sprostredkovateľom ekonomického rastu, je nástrojom uplatnenia ekonomickej moci. Funguje na princípe samoregulácie, kde dopyt a ponuka, dosiahnutý zisk a strata alokujú vzácne zdroje efektívnejšie ako iné alternatívne regulačné mechanizmy. Občiansky sektor zas vyrastá z občianskej spoločnosti a je jej inštitucionalizovaným vyjadrením. Tvoria ho neziskové organizácie, ktoré fungujú rovnako ako v prípade súkromného sektora na princípe dobrovoľnosti. Avšak na rozdiel od súkromného sektora, organizácie občianskeho sektora nemajú za cieľ kumulovať zisk pri sledovaní vlastných úzkych záujmov, ale smerujú k uspokojeniu skupinových záujmov ich členov alebo k presadzovaniu nejakého verejného záujmu a potrieb širšej verejnosti.

Verejný sektor je charakteristický tým, že výrazne ovplyvňuje fungovanie ostatných zložiek spoločnosti (trhu a aj občianskeho sektora), pretože jeho funkciou je vytvárať všeobecný rámec pre ich fungovanie a zároveň formulovať a sprostredkovať politickú moc v spoločnosti. Korupcia a klientelizmus sú prejavy patologického správania, ktoré sa vyskytujú vo všetkých vyššie uvedených sektoroch spoločnosti. Verejný sektor je preto obzvlášť dôležitý, keďže je poverený formulovaním a presadzovaním protikorupčných zmien v spoločnosti. Podobne ako minulý rok, aj tento rok tvorí analýza verejného sektora jadro hodnotiacej správy. V priebehu roka 2004 sa odohralo viacero významných a aj menej významných zmien, ktoré môžu zásadnejšie ovplyvniť spoločenskú klímu a regulačný rámec pre postihovanie korupčných a klientelistických praktík na Slovensku. Okrem základných zložiek politickej moci (legislatívnej, exekutívnej a súdnej) sme pozornosť venovali v samostatných kapitolách aj kontrolnej moci, verejnoprávnym inštitúciám, a územnej samospráve.

IV.1. VLÁDA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Pavel Nechala

1. ÚVOD

Podľa Ústavy SR do výkonnej moci zaraďujeme prezidenta SR a vládu SR (ďalej len „vláda“). Vláda je vrcholným orgánom výkonnej moci, ktorá v sebe však zahŕňa aj ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy a miestnu štátnu správu. Vláda realizuje svoj politický program, s ktorým sa jednotlivé politické strany a hnutia uchádzali o priazeň voličov v parlamentných voľbách. Súčasťou politických programov politických strán bol aj boj proti korupcii.

V nasledovnom texte sa budeme preto venovať presadzovaniu protikorupčných opatrení vo vláde, na ministerstvách a ostatných ústredných orgánov štátnej správy a poukážeme aj na podozrenia spojené s korupciou v týchto inštitúciách verejného sektora v roku 2004. Prvá časť poskytuje prehľad o činnosti vlády ako kolektívneho orgánu. V prípade zákonov musia prejsť vládne návrhy aj parlamentom, aby bolo možné príslušné protikorupčné opatrenie vlády uviesť aj do života. Činnosť vlády má preto svoj význam v boji proti korupcii predovšetkým v oblasti tvorby protikorupčných opatrení. V druhej časti uvádzame prehľad plnenia záväzkov Protikorupčného programu vlády jednotlivých rezortov z pohľadu ich presadzovania do praxe, teda v sebe zahŕňa aj schválenie v parlamente.

2. HLASOVANIA VLÁDY K PROTIKORUPČNÝM NÁVRHOM

Ako už bolo uvedené vyššie, vláda uskutočňuje dva typy aktivít s potenciálnym dopadom na znižovanie korupcie vo verejnom sektore Slovenska – systémové reformy a špecifické protikorupčné opatrenia.

Na základe uznesení vlády z marca 2003 podpredseda vlády a minister spravodlivosti Daniel Lipšič pripravil *Správu o pripravovaných návrhoch zákonov, pripravovaných legislatívnych zámeroch zákonov a ďalších opatreniach zameraných na boj proti korupcii, ktorých prijatie vyplýva z Programového vyhlásenia vlády SR*. Túto svláda prerokovala a schválila na svojom zasadnutí v máji 2003. Správa sa stala *Protikorupčným programom* tejto vlády.¹ S cieľom naplnenia *Protikorupčného programu* boli jednotlivými rezortmi predkladané návrhy legislatívnych zmien s protikorupčným zameraním, o ktorých následne hlasovala vláda. Schválené verzie sa potom v rámci legislatívneho procesu dostali do Národnej rady SR (ďalej len „NR SR“). Napriek tomu, že v NR SR aj vo vláde SR má väčšinu tá istá koalícia, dochádzalo v hlasovaniach o tej istej veci k viacerým rozporom.

Vláda sa okrem opatrení definovaných v *Protikorupčnom programe* zaoberala aj reformami vo viacerých rezortoch. Výsledkom zmien by malo byť aj zefektívnenie rozhodovacích procesov a zvýšenie ich transparentnosti.

¹ Blížšie pozri kapitolu II. *Hodnotenie naplnenia programového vyhlásenia vlády v oblasti boja proti korupcii v roku 2004*.

V nasledovnej časti predkladáme prehľad prijatých uznesení vlády s protikorupčnou problematikou, či už v rámci plnenia *Protikorupčného programu* vlády alebo v rámci prebiehajúcich reforiem v jednotlivých rezortoch. Uznesenia vlády k jednotlivým zákonom alebo iným opatreniam boli vybrané na základe toho, že im predkladateľ v dôvodovej správe alebo prezentáciou v médiách prisudzoval protikorupčný účinok. Prehľad poskytuje informácie o činnosti vlády, avšak pre účinnosť zákona je potrebné aj jeho schválenie v NR SR.² Uvedený prehľad vyjadruje aj určitý pretrvávajúci rozpor medzi tým, čo presadzuje vláda, a čo schváli NR SR. V niektorých prípadoch dokonca NR SR hlasuje aj v priamom rozpore s vládou, hoci aj v NR SR je väčšina poslancov pôvodne z vládnej koalície.

Prehľad schválených uznesení vlády k návrhom zákonov a iných opatrení s protikorupčnou problematikou v roku 2004:

- Návrh zákona o sídlach a obvodoch súdov SR a o zmene zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov navrhoval zriadiť Špeciálny súd so sídlom v Bratislave s pôsobnosťou pre celé územie SR, ktorý bude príslušný na konanie a rozhodovanie o trestných veciach. Bol schválený vládou³ a následne aj NR SR.
- Návrh zákona o mediácii a o doplnení niektorých zákonov obsahoval zavedenie mediácie do právneho poriadku SR z dôvodu rastúceho objemu súdnych žalôb, predlžovania súdneho konania a prístup k spravodlivosti. Bol schválený vládou⁴ a následne aj NR SR.
- Návrh poslanca NR SR Jána Drgonca na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení Ústava SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, sa snažil o rozšírenie imunity poslancov v prípadoch občianskoprávnej zodpovednosti. Vláda s týmto návrhom zákona **nesúhlasila**.⁵ NR SR tento návrh schválila, napriek tomu, že je v rozpore s programovým vyhlásením vlády.
- Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý sa v kontexte boja s korupciou zameral na skvalitnenie kontrolného mechanizmu na úrovni územnej samosprávy. Návrh zákona bol schválený vládou⁶ a následne aj NR SR.
- Návrhom zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, sa vláda pokúsila posunúť účinnosť tohto zákona a zároveň sa stanovilo, že ak nebude na Špeciálnom súde ustanovený senát, alebo ak z iného dôvodu nemôže Špeciálny súd vykonávať svoju právomoc, bude ju vykonávať Krajský súd v Banskej Bystrici. Návrh zákona bol schválený uznesením vládou⁷ a následne aj NR SR.
- Návrh Trestného zákona, ktorý má ambíciu zaviesť napríklad trestnoprávnu zodpovednosť právnických osôb, bol schválený vládou.⁸ V decembri 2004 bol predmetom rokovania NR SR. Voči tomuto návrhu zákona bolo vznesených viacero pozmeňovacích návrhov.
- Návrh poslancov NR SR Branislava Opaterného a Ivana Šimka na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Protikorupčným opatrením je úprava spôsobu menovania

² Bližšie pozri kapitolu IV.2. *Národná rada Slovenskej republiky*.

³ Uznesením vlády č. 31 zo 14. 1. 2004.

⁴ Uznesením vlády č. 69 z 28. 1. 2004.

⁵ Uznesenie vlády č. 91 zo 4. 2. 2004.

⁶ Uznesením vlády č. 119 z 10. 2. 2004.

⁷ č. 329 z 15. 4. 2004.

⁸ Uznesením vlády č. 69 z januára 2004.

a odvolávania prednostov obvodných úradov tak, aby boli menovaní príslušným rezortným ministrom na základe výberového konania. Vláda s týmto návrhom zákona **nesúhlasila**.⁹ Zákon nebol schválený ani v NR SR.

- Návrh skupiny poslancov NR SR na vydanie ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov – tzv. ústavný zákon o konflikte záujmov – bol schválený vládou¹⁰ a následne aj v NR SR. Iniciátorom schválenej verzie zákona o konflikte záujmov boli poslanci NR SR.¹¹
- Návrh opatrení na zdokonalenie správneho súdnictva bol schválený vládou.¹² V súvislosti s potieraním korupcie sa navrhuje napríklad konanie proti nečinnosti starostu. Dochádza k situáciám, keď starosta nevykonáva uznesenie zastupiteľstva, pretože je v rozpore s plánmi nejakej záujmovej skupiny. Takýto úmysel je ťažko preukázateľný, avšak vytvára sa tak nástroj, ako prekonať vzniknutú situáciu. Informáciu o plnení opatrení na zdokonalenie správneho súdnictva má minister spravodlivosti predložiť vláde do 31. marca 2005.
- Správa o stave plnenia legislatívnych zámerov a návrhov zákonov vyplývajúcich zo Správy o konkrétnych opatreniach pri plnení *Programového vyhlásenia vlády SR* v oblasti boja proti korupcii¹³ bola schválená uznesením vlády.¹⁴
- Návrh Trestného poriadku, ktorý posilňuje kontradiktórnosť trestného konania. Návrh bol schválený vládou¹⁵ a v decembri 2004 sa o ňom rokovala NR SR.
- Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR č. 460/1992 Zb., zameraný na rozšírenie právomoci Najvyššieho kontrolného úradu SR smerom k územnej samospráve a zúženie imunity poslancov a sudcov. Návrh bol schválený vládou¹⁶ a následne bol prerokovaný v I. čítaní na 28. schôdzi NR SR. NR SR rozhodla, že nebude pokračovať v rokovaní o tomto návrhu zákona.¹⁷
- Právnu analýzu podporujúcu zverejňovanie materiálov, ktoré sú predkladané na rokovanie vlády, vláda vzala na vedomie.¹⁸
- Návrh zákona o konkurze a zákona o správcoch a o zmene a doplnení niektorých predpisov, ktorá v kontexte znižovania korupcie napríklad upravuje postavenie správcov vykonávajúcich činnosť v konkurznom konaní, reštrukturalizačnom konaní alebo konaní o oddlení, nadväzuje na novú úpravu konkurzu a stanovuje regulačný rámec pre správcov. Návrhy boli schválené uznesením vlády.¹⁹ NR SR ich na svojom zasadnutí 9. decembra 2004 schválila a účinnosť nadobudnú 1. januára 2006 a 1. júla 2005.
- Návrh zákona o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov zameraný napríklad na základné zásady činnosti súdov, sústavu súdov a pôsobnosť súdov, vnútornú organizáciu súdov, riadenie a správu súdov, sudcovskú samosprávu a účasť súdov pri tvorbe rozpočtu

⁹ Uznesenie vlády č. 421 z 5. 5. 2004.

¹⁰ Uznesením vlády č. 423 z 5. 5. 2004.

¹¹ Bližšie pozri prípadovú štúdiu k zákonu o konflikte záujmov uvedenú v kapitole *IV.2. Národná rada Slovenskej republiky*.

¹² Uznesením vlády č. 462 z 19. 5. 2004.

¹³ Bližšie pozri kapitolu *II. Hodnotenie naplňovania programového vyhlásenia vlády v oblasti boja proti korupcii v roku 2004*.

¹⁴ č. 423 zo 5. 5. 2004.

¹⁵ Uznesením vlády č. 492 z 26. 5. 2004.

¹⁶ Uznesením vlády č. 545 zo 16. 6. 2004.

¹⁷ Uznesenie číslo 1110 zo 6. 7. 2004.

¹⁸ Uznesením č. 601 z 23. 6. 2004.

¹⁹ č. 816 z 16. 8. 2004.

súdob. Návrh bol schválený vládou²⁰ a NR SR ho na svojom zasadnutí v decembri 2004 schválila a mal by nadobudnúť účinnosť 1. júla 2005.

- Návrh zákona o politických stranách a politických hnutiach sa zamerával aj na riešenie problematiky financovania politických strán a hnutí. Strany budú povinné viesť osobitnú evidenciu o príjmoch z pôžičiek a úverov vrátane dátumu prijatia pôžičky alebo úveru, výšky pôžičky alebo úveru a dohodnutého termínu splatenia. Takýto záznam však neobsahuje informácie o poskytovateľovi pôžičky alebo úveru. Návrh bol schválený vládou²¹ a v decembri 2004 bol v prvom čítaní na rokovaní NR SR.²²

Na základe vyššie uvedeného prehľadu možno konštatovať, že vláda ako kolektívny orgán prostredníctvom svojich hlasovaní v zásade podporovala svoju koncepciu boja proti korupcii. Výrazne sa však v roku 2004 odlišuje činnosť v tejto oblasti jednotlivých ministerstiev. Najaktívnejším zostalo Ministerstvo spravodlivosti SR, ktoré je aj gestorm boja proti korupcii.

Na druhej strane je potrebné poukázať na to, že boli presadené aj také zákony, ktoré sú v rozpore s programovým vyhlásením vlády a vláda ich nepodporila (napríklad rozšírenie imunity poslancov o občianskoprávnu ne/zodpovednosť). Medzi slabé stránky činnosti vlády v boji proti korupcii totiž patrí skutočnosť, že nie vždy sa jej podarilo nájsť potrebnú podporu v NR SR pre presadenie svojich návrhov zákonov (napríklad rozšírenie právomoci Najvyššieho kontrolného úradu SR (ďalej len „NKÚ“), zúženie imunity poslancov a sudcov či preukazovanie pôvodu majetku). Neschopnosť presadiť niektoré protikorupčné opatrenia v NR SR je možno hodnotiť ako brzdiaci element pri presadzovaní protikorupčných návrhov vlády.

3. ČINNOSŤ ODBORU BOJA PROTI KORUPCII ÚRADU VLÁDY SR A JEDNOTLIVÝCH MINISTERSTIEV SR Z HĽADISKA BOJA PROTI KORUPCII

Protikorupčný program sa plní na jednotlivých ministerstvách, ďalej na ostatných ústredných orgánoch štátnej správy a predovšetkým na Úrade vlády, kde bol zriadený **Odbor boja proti korupcii Úradu vlády SR** (ďalej len „OBPK“). Ich činnosť v roku 2004 z hľadiska boja proti korupcii je zmapovaná v nasledujúcom texte.

3.1. ODBOR BOJA PROTI KORUPCII ÚRADU VLÁDY SR V ROKU 2004

Uznesením vlády z decembra 2002 sa na Úrade vlády SR zriadil **OBPK**. Zároveň gescia nad bojom proti korupcii prešla z rúk podpredsedu vlády a ministra financií do rúk podpredsedu vlády a ministra spravodlivosti. OBPK však začal svoju činnosť až v marci 2003.

Činnosť OBPK možno hodnotiť z nasledovných aspektov – legislatívna činnosť a koordinačná činnosť.

Z hľadiska **legislatívnych aktivít** sa OBPK v roku 2004 podieľal na príprave novely zákona o obecnom zriadení a zákona o samospráve vyšších územných celkov, ktorá rieši problematiku

²⁰ Uznesením vlády č. 817 z 19. 8. 2004.

²¹ Uznesením vlády č. 817 z 19. 8. 2004.

²² Bližšie pozri časť 3.2. *Činnosť jednotlivých ministerstiev SR z hľadiska boja proti korupcii v roku 2004* v tejto kapitole.

vytvorenia účinného kontrolného mechanizmu na oboch úrovniach územnej samosprávy, t. j. obecnej a aj na úrovni vyšších územných celkov.²³ Na tento zákon mala nadväzovať aj novela ústavy, ktorej cieľom bolo rozšíriť doterajšie právomoci NKÚ SR.²⁴ NR SR však rozhodla, že nebude ďalej pokračovať v rokovaní o návrhu zákona.

OBPK ďalej pripravilo *Správu o stave plnenia legislatívnych zámerov a návrhov zákonov v oblasti boja proti korupcii* (ďalej len „Správa o stave plnenia“).²⁵ Tento dokument prináša informácie o plnení protikorupčného programu a zároveň stanovuje celkovo pre všetky rezorty v siedmich prípadoch nové termíny pre nesplnené záväzky. Z obsahového hľadiska však správu nerozširuje. Protikorupčné záväzky sa týkajú v súčasnosti iba tých rezortov, ktoré ich nespĺnili v prvom termíne. Vláda v prijatej *Správe o stave plnenia* zaviazala OBPK predložiť nasledovné návrhy zákonov na rokovanie vlády:

- návrh novely Ústavy SR, ktorej cieľom je zúžiť imunitu poslancov NR SR a návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Zákon nebol v NR SR na prvý pokus schválený a zatiaľ nebol predložený na opätovné prerokovanie.
- zákon o vstupe verejnosti do legislatívneho procesu (o lobingu v legislatívnom procese) s neuvedením presného termínu pre plnenie;
- zákon o postihovaní osôb, ktoré nadobudli majetok nezákonným spôsobom. Minister spravodlivosti Daniel Lipšic na januárovej schôdzi parlamentu návrh zákona pred záverečným hlasovaním stiahol. Dôvodom boli poslanecké pozmeňujúce návrhy, ktoré by ho v praxi výrazne oslabili jeho funkčnosť;
- zákon o niektorých opatreniach v zahraničnom obchode, o udeľovaní povolení na dovoz a vývoz tovaru a o zmene zák. NR SR č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov. Mal upraviť ochranné opatrenia pri nadmernom dovoze, pri dovoze subvencovaného tovaru, ale aj konanie o udeľovaní licencií na dovoz a vývoz tovaru. Vláda následne zrušila túto úlohu,²⁶ návrh tohto zákona sa teda nebude predkladať. Dôvodom bol vstup Slovenska do Európskej únie (ďalej len „EÚ“), ktorým sa stali návrhy na právnu úpravu licenčného konania neaktuálne. Pre danú oblasť platí primárne právna úprava EÚ.

Zároveň OBPK pripravilo *Správu o záveroch a odporúčaniach vyplývajúcich z dotazníka „Právna ochrana pred netransparentnosťou, zneužívaním a konfliktom záujmov vo vzťahu k rozhodovaniu o využívaní fondov EÚ v SR“*. Účelom správy je spracovanie návrhu opatrení v oblasti štrukturálnych fondov EÚ zameraných na ochranu pred netransparentnosťou, možným zneužívaním a konfliktom záujmov.²⁷ Správa bola schválená na rokovaní vlády v auguste 2004.

²³ Navrhovateľom zákona bola vláda (Ministerstvo spravodlivosti SR). Návrh zákona bol prerokovaný a schválený na 26. schôdzi NR SR v máji 2004. Zákon vyšiel v Zbierke zákonov dňa 24. 6. 2004 v číastke 156/2004 a pod číslom 369/2004. Účinnosť nadobudol dňa 1. 7. 2004.

²⁴ Navrhovateľom zákona bola vláda (Ministerstvo spravodlivosti SR). Návrh zákona bol prerokovaný v I. čítaní na 28. schôdzi NR SR, uznesenie číslo 1110 z 6. 7. 2004.

²⁵ Bola schválená uznesením vlády SR č. 462/2004. Správa je revíziou Správy schválenej v roku 2003 uznesením vlády č. 350/2003. Bližšie pozri *Správa o stave...*, 2004.

²⁶ Uznesením č. 969 z 13. 10. 2004.

²⁷ *Správa o záveroch...*, 2004.

Legislatívna aktivita OBPK je v porovnaní s rokom 2003 slabšia.²⁸ V roku 2003 bolo prijatých viacero protikorupčných opatrení. Z tohto pohľadu aktivita OBPK v roku 2004 nebola rovnakého rozsahu. Najvýraznejšou úspechom bol vznik Špeciálneho súdu, ktorého zákonná úprava bola prijatá už v roku 2003, avšak nadobudla účinnosť až v roku 2004. Na druhej strane sa nepodarilo presadiť rozšírenie právomoci NKÚ, zúženie imunity poslancov alebo preukazovanie majetku. Niektoré pripravované opatrenia z dielne OBPK už boli medializované, no zatiaľ neboli predložené na diskusiu verejnosti (napríklad zákon o lobingu).

Ďalšou úlohou OBPK je koordinácia činnosti jednotlivých rezortov v boji proti korupcii. Z kvalitatívnej rozdielnosti a pomerne nízkej aktivite práce jednotlivých ministerstiev v boji proti korupcii možno konštatovať, že sa OBPK nedarí túto úlohu plniť dostatočne.

3.2. ČINNOSŤ JEDNOTLIVÝCH MINISTERSTIEV SR Z HĽADISKA BOJA PROTI KORUPCII V ROKU 2004

Činnosť ministerstiev v boji proti korupcii možno sledovať predovšetkým z pohľadu plnenia záväzkov, ktoré si ministerstvá dali a boli predstavené v *Protikorupčnom programe*, ktorých prijatie vyplýva z *Programového vyhlásenia vlády SR*. Nižšie je uvedený prehľad činnosti jednotlivých ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy z pohľadu naplňovania *Protikorupčného programu*.

Z návrhov zákonov, ktoré majú podľa *Protikorupčného programu* vplyv na boj proti korupcii, bola na **Ministerstve hospodárstva Slovenskej republiky** (ďalej len „MH SR“) pripravená a v NR SR schválená novela zákona č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušnínach a o štátnej banskej správe v znení neskorších predpisov.²⁹

MH SR sa nevyhlo viacerým kauzám, ktoré napríklad súvisia s predchádzajúcimi podnikateľskými aktivitami ministra Pavla Ruska³⁰ a s netransparentnosťou poskytovania štátnej pomoci.³¹

Ministerstvo financií SR pripravilo opatrenia, ktoré svojim uplatňovaním môžu podľa *Protikorupčného programu* prispieť k zníženiu korupcie. V roku 2004 boli pripravené tieto zákony:

- Zákon o lotériách a iných podobných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Návrh zákona mal upravovať napríklad povoľovanie ostatných druhov lotérií a iných podobných hier, ktoré nie je doteraz špecifikované a pri povoľovaní sa vychádza zo všeobecných ustanovení zákona. Táto skutočnosť ponecháva rozsiahly priestor pre subjektívne rozhodovanie. Uvedená subjektivita je pri takom rozsahu povoľovacieho konania len veľmi ťažko kontrolovateľná. V súčasnej dobe predstavuje azda najväčší problém spôsob udeľovania povolení na stávkové hry v kasínach, ide totiž o oblasť

²⁸ Bližšie porovnaj Sičáková-Beblavá – Zemanovičová, 2003.

²⁹ Táto novela bola schválená na 31. schôdzi NR SR uznesením číslo 1196 z 9. 9. 2004 a vyšla v Zbierke zákonov 12. 10. 2004, čiastka 224/2004, číslo 533/2004.

³⁰ Bližšie pozri časť 4.1. *Partokracia – obsadzovanie miest v štátnej správe a štátnych firmách* v tejto kapitole.

³¹ Bližšie pozri kapitolu IV.9. *Podnikanie štátu*.

s dopytom ďaleko prevyšujúcim možnosti trhu. Vláda o tomto návrhu rokovala v októbri 2004 a rokovanie o tomto bode bolo prerušené,

- Zákon o nakladaní s majetkom verejnoprávnych inštitúcií. Účelom zákona je upraviť nakladanie s majetkom inštitúcií ako napríklad Slovenská televízia, Slovenský rozhlas, Matica slovenská alebo vysoké školy. Zabrániť korupcii by mali najmä ustanovenia smerujúce k zavedeniu transparentných pravidiel pri nakladaní s majetkom (verejná obchodná súťaž, súhlas kolektívneho orgánu) a ustanovenia vylučujúce možnosť nadobudnutia majetku tejto inštitúcie jej vedúcimi zamestnancami, členmi riadiacich alebo kontrolných orgánov a ich blízkymi osobami. Zákon bol schválený v NR SR.³²

Ministerstvo taktiež zverejňuje na svojej internetovej stránke informácie o vykonaných kontrolách a správy z týchto kontrol.

Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR (ďalej len „MDPT SR“) v súvislosti s problematikou boja proti korupcii navrhlo dve zmeny v zákonoch, ktoré boli prijaté už v roku 2003. Na rok 2004 oficiálne nevyplývali pre toto ministerstvo žiadne záväzky. MDPT SR sa stalo predmetom kritiky pre viaceré aktivity, ktoré vzbudzovali podozrenie z konania, ktoré nie je v súlade s verejným záujmom. Príkladom je obsadzovanie pozícií vo verejných úradoch a štátnych firmách.³³

Ministerstvo pôdohospodárstva SR pripravilo návrh zákona o lesoch. Navrhuje sa zavedenie predaja dreva formou verejných búrz a vykonávanie dozoru pri preukazovaní pôvodu dreva na obchodných akciách. V súčasnosti je návrh na rokovaní vlády SR. Kauzy, ktoré sa v minulosti spájali s Ministerstvom pôdohospodárstva SR vždy úzko súviseli s pridelovaním dotácií. Negatívnej praxi sa však nevyhlo ani súčasne vedenie ministerstva.³⁴

Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky pripravilo a NR SR schválila novelu zákona o č. 90/1998 Z. z. o stavebných výrobkoch v znení neskorších predpisov.³⁵ Tento zákon bol prijatý v rámci plnenia Protikorupčného programu vlády, nie je však jasné, ktoré opatrenia v ňom definované, majú protikorupčný efekt.

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „MV SR“) uskutočnilo viacero opatrení, predovšetkým v Policajnom zbore SR, ktoré prinášajú prvé výsledky v podobe odhalených prípadov korupcie. Na rok 2004 pre MV SR nepripadli žiadne záväzky z *Protikorupčného programu*. MV SR sa z vlastnej iniciatívy rozhodlo riešiť problematiku financovania politických strán z toho dôvodu, že vedenie registra strán patrí pod tento rezort. Na základe jeho návrhu bude NR SR rokovať o návrhu zákona o politických stranách a politických hnutiach. Tomuto návrhu sa však vyčítajú viaceré nedostatky, napríklad zvýšenie príspevkov politickým strán zo štátneho rozpočtu alebo zefektívnenie štátnej kontroly financovania strán.³⁶

³² Dňa 9. 3. 2004, vyšiel v Zbierke zákonov pod číslom 174/2004.

³³ Bližšie pozri časť 4.1. *Partokracia - obsadzovanie miest v štátnej správe a v štátnych firmách* v tejto kapitole.

³⁴ Pozri aj kapitolu IV.8.1. *Polnohospodári*.

³⁵ Návrh zákona bol schválený NR SR 3. 2. 2004 uznesením č. 770 z 3. 2. 2004 a vyšiel v Zbierke zákonov pod číslom 134/2004 Z. z..

³⁶ Bližšie pozri kapitolu VII. *Financovanie politických strán*.

Napriek viacerým úspechom v práci Policajného zboru SR v boji proti korupcii, nevyšlo sa ani MV SR niektorým podozreniam z presadzovania osobných záujmov.³⁷

Ministerstvo obrany Slovenskej republiky (ďalej len „MO SR“) predložilo návrh zákona o prevode vlastníctva niektorého majetku štátu obciam a vyšším územným celkom. Cieľom návrhu je zamedzenie vytvárania korupčného prostredia pri prevode vlastníctva niektorého majetku štátu do vlastníctva obcí a vyšších územných celkov a to tak, že majetok bezplatne dostanú obce, na ktorých území sa nachádza.³⁸ O protikorupčnom efekte takéhoto riešenia však možno pochybovať, pretože sa iba preniesla zodpovednosť na samosprávne orgány, keď sa korupcia mohla iba decentralizovať. MO SR plánuje tiež pripraviť návrh zákona o štátnej službe profesionálnych vojakov. Cieľom bude prispievať k boju proti korupcii v rámci vykonávania štátnej služby profesionálnych vojakov napríklad tak, že sa profesionálnemu vojakovi stanoví povinnosť predkladať do 31. marca každého kalendárneho roka majetkové priznanie; zákaz prijímať dary a iné výhody v súvislosti s výkonom služby nad rámec ustanovený v zákone; upozorniť služobný úrad na akýkoľvek skutočný alebo možný konflikt záujmov. Návrh zákona mal byť predložený na rokovanie vlády v júni 2004, avšak k decembru 2004 predložený nebol.

Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „MS SR“) zohráva v boji proti korupcii aktívnu úlohu. Podpredseda vlády a minister spravodlivosti SR Daniel Lipšic je totiž poverený a zodpovedný za riešenie problematiky korupcie vládou SR. MS SR pripravilo a NR SR schválila v roku 2003 viacero návrhov zákonov, ktoré majú vplyv na boj proti korupcii (napríklad novelu Zákonníka práce, zavedenie nulovej tolerance). Nie všetky jeho iniciatívy v roku 2004 však boli úspešné. V roku 2004 boli pripravené na MS SR nasledovné zákony:

- návrh zákona o sídlach a obvodoch súdov SR a o zmene zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov navrhoval zriadiť Špeciálny súd so sídlom v Bratislave s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, ktorý bude príslušný na konanie a rozhodovanie o trestných veciach. Bol schválený vládou³⁹ a následne aj NR SR;
- návrh zákona o mediácii a o doplnení niektorých zákonov obsahoval zavedenie mediácie do právneho poriadku Slovenskej republiky z dôvodu rastúceho objemu súdnych žalôb, predlžovania súdneho konania a prístup k spravodlivosti. Bol schválený vládou⁴⁰ a následne aj NR SR;
- návrh zákona o opatreniach voči osobám, ktoré nadobudli majetok z nelegálnych príjmov. Tento návrh bol schválený vládou v septembri 2003 a minister spravodlivosti na januárové schôdzi parlamentu návrh zákona pred záverečným hlasovaním stiahol;
- návrh nového Trestného zákona a návrh Trestného poriadku. Z hľadiska korupcie je potrebné prijatie dvoch základných opatrení a to zavedenie trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb a zúženie rozsahu trestných sadzieb. Termín kedy by sa návrhy mali dostať na rokovanie vlády bol určený na december 2003, no nepodarilo sa ho dodržať. V decembri 2004 boli návrhy zákonov na rokovaní NR SR;
- taktiež bol pripravený návrh ústavného zákona o konflikte záujmov. Tento návrh však minister stiahol z rokovania NR SR z dôvodu pozmeňujúcich návrhov výrazne oslabujúcich

³⁷ Bližšie pozri časť 4.2. *Obstarávanie vo verejnom sektore* v tejto kapitole.

³⁸ Návrh zákona bol schválený NR SR 11. 3. 2004 uznesením č. 864 a bol publikovaný v Zbierke zákonov SR 7. 4. 2004.

³⁹ Uznesením vlády č. 31 zo 14. 1. 2004.

⁴⁰ Uznesením vlády č. 69 z 28. 1. 2004.

jeho funkčnosť. Vláda následne podporila poslanecký návrh, ktorý vychádzal z tohto návrhu, no bol z hľadiska jeho vynútiteľnosti menej prísny;

- návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR č. 460/1992 Zb. – rozšírenie právomoci NKÚ SR smerom k územnej samospráve a zúženie imunity poslancov a sudcov. Návrh schválila vláda v júni 2004, návrh zákona bol následne prerokovaný v I. čítaní na 28. schôdzi NR SR, ktorá rozhodla, že nebude pokračovať v rokovaní o tomto návrhu zákona.

MS SR v roku 2004 čelilo viacerým problémom pri presadzovaní prijatých opatrení na pôde NR SR. Dochádzalo k prijatiu takých pozmeňovacích návrhov, ktoré menili podstatu zákona. Minister spravodlivosti takéto návrhy následne vzal späť (napríklad zákon o konflikte záujmov, preukazovanie pôvodu majetku). V niektorých prípadoch však NR SR dokonca neprejavila záujem ani o problematike rokovať (napríklad zúženie imunity, rozšírenie právomoci NKÚ SR).

Ministerstvo zahraničných vecí SR sa zaviazalo v rámci boja proti korupcii k prijatiu jedného právneho predpisu – návrhu zákona o zahraničnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon bol predložený na rokovanie vlády v máji 2003 a bol z rokovania vypustený. V roku 2004 tento zákon nebol predkladaný na rokovanie vlády.

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (ďalej len „MPSVR SR“) pripravilo a NR SR schválila viacero zákonov s protikorupčnou problematikou v roku 2003. Na rok 2004 nevyplývajú pre MPSVR SR z *Protikorupčného programu* vlády žiadne oficiálne záväzky. Ani toto ministerstvo sa v roku 2004 nevyhlo podozreniam, napríklad z konfliktu záujmov na úkor verejného záujmu.⁴¹

Ministerstvo životného prostredia SR nepripravovalo v roku 2004 v súvislosti s bojom proti korupcii žiadne legislatívne zmeny. Transparentnosť konania tohto ministerstva bola spochybnená napríklad v súvislosti s rozdeľovaním peňazí z podporných mechanizmov a programov.⁴² Rozpory medzi vládnymi stranami vyvolala snaha SMK o rýchle vytvorenie Environmentálneho fondu. Otázky v tejto súvislosti vyvoláva transparentnosť tohto fondu.

Ministerstvo školstva SR (ďalej len „MŠ SR“) pripravilo návrh zákona o študentských pôžičkách. Navrhuje sa zaviesť školné, čo bude mať podľa názoru MŠ SR vplyv na efektívnejšie financovanie vysokého školstva a tým aj na postupné vytváranie možností na zvyšovanie počtu prijatých uchádzačov na vysoké školy. Tým sa, podľa stanoviska ministerstva, obmedzujú možnosti prípadnej korupcie pri prijímaní na vysoké školy. Návrh zákona bol prerokovaný v júni 2004, avšak NR SR rozhodla, že nebude pokračovať v rokovaní o návrhu tohto zákona. MŠ SR taktiež realizuje projekt jednotných maturitných skúšok a skúšok, ktoré by mali byť podkladom pre prijímacie pohovory na stredné školy. Zámerom týchto aktivít je vytvoriť systém objektívneho vyhodnocovania vedomostí študentov v rámci celej SR.

Ministerstvo kultúry SR nepripravovalo v roku 2004 v súvislosti s bojom proti korupcii žiadne legislatívne zmeny.

⁴¹ Blížšie pozri kapitolu III. *Medzinárodné dohovory, medzinárodná pomoc a boj proti korupcii.*

⁴² *Sme*, 6. 11. 2004.

Ministerstvo zdravotníctva SR (ďalej len „MZ SR“) patrí medzi oblasti s najvyššou mierou vnímania korupcie. MZ SR preto má v tejto oblasti pomerne zložitú úlohu. Návrhy zákonov s vplyvom na boj proti korupcii, ktoré vyplývajú z *Protikorupčného programu*:

- návrh zákona o zdravotných poisťovniach a o dohľade nad zdravotnou starostlivosťou. Zriaďuje a upravuje činnosť Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, ktorý je pri plnení svojich úloh nestranný a nezávislý od štátnych orgánov, orgánov územnej samosprávy, iných orgánov verejnej moci, ktoré nesmú do jeho činnosti neoprávnené zasahovať. Do právomoci Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, medzi ktoré patrí aj:
 - vykonávať dohľad nad vznikom, zmenou a zánikom zdravotných poisťovní, ich činnosťou, organizáciou, riadením a hospodárením,
 - vykonávať dohľad nad vykonávaním verejného zdravotného poistenia,
 - vykonávať dohľad nad účelnosťou, úrovňou a kvalitou poskytovanej zdravotnej starostlivosti,
 - udeľovať a odnímať povolenie na vykonávanie verejného zdravotného poistenia, rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach poistencov verejného zdravotného poistenia, platiteľov poistného na verejné zdravotné poistenie, poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a zdravotných poisťovní vo veciach verejného zdravotného poistenia, poistného na zdravotné poistenie a zdravotnej starostlivosti;
- návrh zákona o zdravotnom poistení. Podľa navrhovanej predlohy zákona sa má prerozdeľovať nie zaplatené, ale predpísané poistné a to v celom rozsahu. Poistné nebude prerozdeľovať Všeobecná zdravotná poisťovňa, ale osobitný orgán úradu – prerozdeľovacia pokladňa;
- návrh zákona o zdravotníckych zariadeniach. Návrh jasne stanovuje podmienky a účastníkovi konania vzniká právny nárok na vydanie povolenia na poskytovanie zdravotnej starostlivosti. Účastník konania má nárok na náhradu škody, ak nedošlo k vydaniu povolenia na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, ak boli stanovené podmienky splnené;
- návrh zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov;
- návrh zákona o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov;
- návrh zákona o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti.

Zákony sú súčasťou tzv. „reformy v zdravotníctve“. Sú tiež súčasťou *Protikorupčného programu* vlády, avšak ich účinky na korupciu v zdravotníctve nie je možné z ich znenia posúdiť. Zákony boli schválené v NR SR a mali by nadobudnúť účinnosť k januáru 2005. Presadzovanie zdravotníckej reformy vyvolalo viaceré obvinenia z nekalých praktík, tak ako na to poukázali médiá.⁴³

3.3. ČINNOSŤ OSTATNÝCH ÚSTREDNÝCH ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY Z Hľadiska BOJA PROTI KORUPCII V ROKU 2004

Ostatné ústredné orgány štátnej správy sú svojím postavením rovné ministerstvám, rozdiel je v tom, že ich predseda nie je členom vlády. Venujú sa špecifickým stránkam života spoločnosti a preto sa dostávajú do pozornosti iba úzkej skupiny občanov, alebo iba z času na čas sa o ich činnosť zaujímajú médiá. Protikorupčná politika nie je prioritou ich činnosti a z toho vyplýva

⁴³ Bližšie pozri kapitolu IV.2. *Národná rada Slovenskej Republiky*.

aj rozsah ich činnosti v tejto oblasti. V roku 2004 ústredné orgány štátnej správy nepripravovali v rámci plnenia *Protikorupčného programu* vlády žiadne legislatívne zmeny. V NR SR bol v roku 2004 prerokovaný a schválený jeden zákon, ktorý však bol pripravený už v roku 2003. Išlo o novelu zákona NR SR č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) z dielne Úradu geodézie, kartografie a katastra SR. Doplnilo sa ustanovenie, že správa katastra môže rozhodnúť na základe žiadosti o urýchléné konanie o návrhu na vklad a zaplatení správneho poplatku do 15 dní odo dňa doručenia návrhu na vklad. Materiál bol predložený a schválený na rokovaní vlády SR v decembri 2003. Návrh zákona bol následne schválený NR SR v marci 2004.⁴⁴

4. NIEKTORE PROBLÉMOVÉ OBLASTI ČINNOSTI VLÁDY SR, MINISTERSTIEV A OSTATNÝCH ÚSTREDNÝCH ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY V ROKU 2004

Činnosť vlády SR, ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy v roku 2004 sa nevyhla viacerým kauzám. Napriek tomu, že Index vnímania korupcie za rok 2004 vyznel pre Slovensko priaznivejšie, nedošlo k výraznejšiemu zvýšeniu dôveryhodnosti štátnych orgánov a ich predstaviteľov.⁴⁵ Nezanedbateľný vplyv na to majú aj viaceré kauzy.

4.1. PARTOKRACIA – OBSADZOVANIE MIEST V ŠTÁTNEJ SPRÁVE A ŠTÁTNYCH FIRMÁCH

Na obsadzovanie miest vo verejnom sektore na Slovensku majú výrazný vplyv politické strany. Viacerí politici to zdôvodňujú potrebou mať na mieste, za ktoré nesú politickú zodpovednosť osobu, ktorej môžu dôverovať. Platnosť tejto tézy sa však vytráca pri pohľade na skutočný mechanizmus obsadzovania miest vo verejnom sektore: politické strany si rozparcelovali verejné inštitúcie a firmy po celom Slovensku a pripomína to kvótny systém – ak je napríklad predseda príslušného úradu z jednej strany, podpredseda je z inej. Uvedený princíp presadzovaný súčasnou vládou koalíciou – *najlepšie sa kariéra vo verejnom sektore robí cez politickú stranu* – má mnoho rizík. Okrem rizika suboptimálnej alokácie talentu je možné poukázať aj na riziko politickej korupcie.

Vo viacerých verejných inštitúciách pôsobia aj ľudia prichádzajúci z podnikateľského sektora čo má svoje pozitíva, na druhej strane však hrozí, že podnikateľské väzby budú mať vplyv aj na ich aktivity vo verejnej inštitúcii. Výraznejšie sa otvorila otázka obsadzovania miest vo verejnom sektore po zmene na poste ministra hospodárstva SR. Nový minister Pavol Rusko si totiž so sebou na ministerstvo priviedol viacero ľudí z predchádzajúcich podnikateľských aktivít. Väzby medzi ich predchádzajúcou činnosťou a novým pôsobením sa však podľa viacerých médií nepodarilo vždy pretrhnúť a dochádzalo k viacerým situáciám, kde vznikalo podozrenie z možného využívania svojho postavenia v prospech politickej strany, čo indikujú aj nasledovné príklady:

Novú internetovú stránku ministerstva hospodárstva pripravovala aj firma Rubrica creative, v ktorej je šéfom dizajnu bývalý šéf kreatívneho oddelenia televízie Markíza Roman Kettner. Z Markízy odišiel v októbri, o dva mesiace dostala firma, v ktorej pracuje, zákazku od

⁴⁴ Uznesením č. 854 z 11. 3. 2004 a publikovaný v Zbierke zákonov 7. 4. 2004.

⁴⁵ <http://www.statistics.sk>; 11. 12. 2004.

ministerstva, ktoré vedie bývalý riaditeľ Markízy Pavol Rusko. Grafický dizajn stránky robila Rubrica a firma Tempest mala na starosti softvér. „Nerobili sme verejnú súťaž na firmu, ktorá bude robiť novú stránku. Oslovili sme tri a z nich sme dve vybrali,“ povedal pre denník *Sme* hovorca ministerstva Alexander Škurla. Oslovené firmy vybralo ministerstvo podľa vlastného „marketingového prieskumu“. Ministerstvo neporušilo zákon o verejnom obstarávaní, keď nevyhlásilo verejnú súťaž, pretože nešlo o veľkú sumu peňazí. Za nedávno spustenú novú stránku zaplatilo okolo 200 000 korún. Rubrica creative v minulosti pracovala aj pre Markízu či spriaznené Rádio Okey.⁴⁶

Politickú stranu, z ktorej pochádza súčasný minister hospodárstva, podporujú, podobne ako ostatné relevantné politické strany a hnutia, aj podnikateľské subjekty. Ich napojením na verejné financie a rozhodovanie verejných orgánov vzniká podozrenie z nevhodného prepojenia obsadzovania politických funkcií, verejných zákazok a poskytovania darov politickej strane. Na takýto prípad poukázal napríklad denník *Sme*:

Podľa denníka Sme spoločnosť www.markiza.sk dala tento rok politickej strane ANO 10 mil. Sk. Jeden milión dal ANO Ľubo Roman so svojimi synmi a 50 000 dala ešte firma Č.D.P. Martin. Táto firma získala podľa obchodného registra zverejneného na internete 6. apríla 2004 od ministerstva hospodárstva licenciu na obchodovanie s vojenským materiálom. Licenciu mala firma od roku 2001, v máji 2004 sa končila jej platnosť. Získať z inzercie na slovenskej internetovej stránke toľko peňazí, aby sa z nich dalo ušetriť a darovať 10 mil. Sk je pravdepodobne nemožné. Podľa šéfa oddelenia elektronického publikovania Sme Valéra Kota dosiahli tržby z inzercie na www.sme.sk za celý minulý rok 6 mil. Sk. „V porovnaní s markiza.sk je web Sme oveľa navštevovanejší a tým aj žiadanejší z pohľadu inzerentov. Je málo pravdepodobné, že by stránka s menším podielom na trhu, ako má Sme mohla dosiahnuť niekoľkonásobne vyšší objem inzercie,“ hovorí V. Kot. Podľa augustových čísel návštevnosti si stránku Sme pozrelo 271 000 unikátnych užívateľov a stránku Markízy 139 000.⁴⁷

K podozreniam z partokracie dochádza aj v štátnych firmách.⁴⁸

Ako uviedol denník Sme, ministerstvo dopravy pod vedením Pavla Prokopoviča (SDKÚ) nominovalo do štátneho podniku Slovenská pošta ľudí blízkych SDKÚ. Podobným spôsobom presadil P. Prokopovič ľudí aj do Slovak Telecomu, v ktorom má štát 49-percentný podiel. Od januára 2004 je členkou predstavenstva Slovak Telecomu manželka poslanca SDKÚ Romana Vavrika Gabriela Vavriková. Predsedom dozornej rady je zas Martin Velecký, člen ústrednej rady SDKÚ, ktorý kedysi pôsobil v kultúrnom dome v Prešove. Prokopovičov hovorca Tomáš Šarluška na otázky Sme odpovedal stručne: „Obsadzovanie pozícií v Slovak Telecom je plne v kompetencii ministra a postupovali sme vždy v súlade so zákonom.“ Odmeny za členstvo v predstavenstve a dozornej rade nechce zverejniť ani Telecom ani ministerstvo. Ešte od roku 2000 je v dozornej rade Telecomu aj druhá manželka bývalého pokladníka SDKÚ Gabriela Palacku Eleonóra Valentová. Tá teraz väčšinu času trávi v Londýne, kde Palacka pracuje v Európskej banke pre obnovu a rozvoj.⁴⁹

⁴⁶ Ministerstvo..., 2004.

⁴⁷ *Sme*, 2. 10. 2004.

⁴⁸ Bližšie pozri aj kapitolu IV.9. Podnikanie štátu.

⁴⁹ *Sme*, 22. 10. 2004.

4.2. OBSTARÁVANIE VO VEREJNOM SEKTORE

Verejné obstarávanie je procesom, ktorý ma zabezpečiť hospodárne nakladanie s verejnými prostriedkami. Zákonom sú stanovené metódy a postupy verejného obstarávania používané obstarávateľmi pri uzavieraní verejných zmlúv na dodanie tovaru, verejných zmlúv na zhotovenie prác alebo verejných zmlúv na poskytnutie služieb. Taktiež zákon definuje, kto je obstarávateľom a musí sa takýmito pravidlami riadiť. Sama podstata verejného obstarávania, t. j. vynakladanie verejných prostriedkov, vzbudzuje pozornosť občanov, ale aj rôznych podnikateľských skupín. Nie vždy sa však podarí presvedčiť verejnosť o správnom postupe pri obstarávaní a dochádza tak k vzniku viacerých káuz. Hlavne ak sa postupuje rokovacím konaním bez zverejnenia – čiže tzv. priamym zadáním. **Napriek tomu, že za najvýhodnejšiu metódu verejného obstarávania pre obstarávateľa sa všeobecne považuje verejná súťaž, pretrváva v SR uprednostňovanie rokovacieho konania bez zverejnenia.** V roku 2003 v porovnaní s rokom 2002 počet verejných obstarávaní v rokovacom konaní bez zverejnenia neklesol. Na celkovom počte kontraktov evidovaných Úradom pre verejné obstarávanie SR (ďalej len „ÚVO SR“) sa stále podieľal 63 percentami.

Tabuľka 1

Prehľad ukončených výberových konaní v rokoch 2002 a 2003

Rok	2002						2003					
	OZ*		RZ**		Spolu		OZ*		RZ**		Spolu	
	počet	v %	počet	v %	počet	v %	počet	v %	počet	v %	počet	v %
Verejná súťaž	3 215	30,24	435	4,09	3 650	34,33	2 746	28,84	440	4,62	3 186	33,46
Užšia súťaž	332	3,12	29	0,28	361	3,40	252	2,65	29	0,30	281	2,95
Rokovacie konanie so zverejnením	100	0,94	9	0,08	109	1,02	84	0,88	18	0,19	102	1,07
Rokovacie konanie bez zverejnenia	6 049	56,89	464	4,36	6 513	61,25	5 736	60,24	217	2,28	5 953	62,52
• z toho čiastkové zmluvy	1 589	14,94	–	–	1 589	14,94	3 079	32,34	–	–	3 079	32,34
Spolu	9 696	91,19	937	8,81	10 633	100,0	8 818	92,61	704	7,39	9 522	100,0

Poznámka: * OZ – Občiansky a obchodný zákonník.

** RZ – Rámcové zmluvy.

Zdroj: <http://www.uvo.gov.sk>.

Štátne inštitúcie a firmy obchádzajú povinnosť vyhlasovať tendre pri zadávaní zákaziek viacerými cestami. V minulosti uprednostňovali nesúťažnú formu výberu dodávateľa z dôvodu časovej tiesne. Popri tom používajú aj ďalší dôvod – zadať zákazku vopred vybranému dodávateľovi na základe klauzuly o autorských právach. Spravili tak napríklad Železnice SR pri oddeľovaní svojho strediska informatiky:

Železnice prenajali svoje stredisko informatiky na základe klauzuly o autorských právach bez tendra firme Hewlett Packard. „Hewlett Packard je nositeľom autorských a v niektorých prípadoch aj vlastníckych práv nosných informačných systémov ŽSR,“ odôvodnila pre denník

Sme postup štátnej firmy Blašková. Pre rokovacie konanie bez zverejnenia sa rozhodlo i MV SR pri dobudovaní registra obyvateľov. Zákazku za 119 mil. Sk dostala spoločnosť Ditec, pretože firma je podľa hovorca ministerstva vnútra Borisa Ažaltoviča de iure jediným možným dodávateľom potrebného softvéru.⁵⁰

MV SR sa napriek ráznemu boju proti korupcii prostredníctvom Policajného zboru SR taktiež nedokázalo vyhnúť kauzám spojeným s verejným obstarávaním. MV SR totiž pri viacerých verejných obstarávaníach zvolilo najmenej transparentnú metódu – rokovacie konanie bez zverejnenia. Išlo napríklad o obstaranie áut Opel či o interný audit. Napriek tomu, že takýto postup bol kritizovaný zo strany médií a mimovládnych organizácií, MV SR svoj postoj k uplatňovaniu zákona o verejnom obstarávaní zatiaľ nezmenilo. Ako príklad uvádzame obstarávanie interného auditu:

Podľa denníka Sme Ministerstvo vnútra podpísalo zmluvu na zákazku za 31 mil. Sk s českou spoločnosťou Arthur D. Little po rokovacom konaní bez zverejnenia, a nie po verejnej súťaži. Spoločnosť vykoná personálny a ekonomický audit, ktorého výsledkom by malo byť šetrenie nákladov v rezorte. MV SR rozhodlo, že si ešte pred podpisom zmluvy s konkrétnou firmou, ktorá audit vykoná, dá spraviť vstupnú analýzu, ako by mal audit vyzerat'. „Oslovili sme priamo tri spoločnosti – víťaza, Erst and Young a Berger Strategy Consultant – a dali sme inzerát v jednom denníku, aby sa mohli prihlásiť aj iné,“ povedal hovorca rezortu Boris Ažaltovič. „Je to, ako keby niekto spravil projekt, čo by ho zaväzovalo, že ho bude aj realizovať. To nie je pravda,“ povedala pre Sme Katarína Brtáňová, riaditeľka odboru legislatívy a metodiky Úradu pre verejné obstarávanie. Podľa nej, aj keď má firma autorské práva na projekt, môže napríklad iba vykonávať dozor nad realizáciou a neznamená to, že ho bude automaticky robiť. Advokát Tomáš Kamenec si myslí, že takýmto postupom ministerstva „mohlo prísť k porušeniu princípov priehľadnosti, rovnakého zaobchádzania a nediskriminácie uchádzačov“. Ak štát obstaráva akúkoľvek analýzu, podľa neho by k nej mal mať aj práva zaručujúce jej všestranné použitie. „Takto podľa môjho názoru mala byť formulovaná aj zmluva na vstupnú analýzu.“⁵¹

V súčasnosti sa na pôde ÚVO pripravuje návrh nového zákona o verejnom obstarávaní. Nový zákon by mal riešiť aj vyššie uvedené problémy, ktoré prinieslo uplatňovanie doterajšieho zákona.

4.3. ZVEREJŇOVANIE INFORMÁCIÍ O ROKOVANÍ VLÁDY

Vláda ako kolektívny výkonný orgán rozhoduje v zbere a výsledkom prijatia rozhodnutia je uznesenie vlády. Rokovania vlády sú neverejné a nevyhotovuje sa ani záznam o výsledkoch hlasovania členov vlády. Vláda v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám zverejňuje texty zákonov a iných právnych predpisov predkladaných na jej rokovania a následne prijaté uznesenia vlády.

Rokovací poriadok vlády⁵² ustanovuje, že o priebehu rokovania a o rozhodovaní vlády sa vyhotoví písomný aj elektronický záznam z rokovania vlády, do ktorého sa zapisujú najmä

⁵⁰ Sme, 9. 9. 2004.

⁵¹ Sme, 13. 9. 2004.

⁵² Schválený uznesením vlády SR č. 512 z 13. 6. 2001.

závery z prerokovania jednotlivých bodov programu. V plnom znení sa v ňom zaznamenajú iba tie rozhodnutia vlády, ktoré sa nevydajú formou uznesenia vlády. Nie sú však stanovené žiadne obligatórne náležitosti takéhoto záznamu. Člen vlády má právo, ak o to požiada, aby sa jeho odlišné stanovisko alebo výhrady k prerokúvanému materiálu, k prijatému programu rokovania vlády alebo rozhodnutiu vlády uviedlo v zázname z rokovania vlády. Z rokovania vlády sa ďalej vyhotovuje zvukový záznam, ak predsedajúci nerozhodne inak. Zvukový záznam si môžu vypočuť účastníci rokovania vlády, zamestnanci Úradu vlády SR (ďalej len „ÚV SR“) a predkladateľom materiálu poverené osoby, ak sa potrebujú oboznámiť s pripomienkami a prijatými závermi k materiálu, aby ho mohli upraviť v súlade s výsledkom rozhodnutia vlády.

ÚV SR má následne povinnosť sprístupniť na internete texty materiálov predložených na rokovanie vlády, stanoviská organizačných útvarov ÚV SR k týmto materiálom, programy rokovania vlády, prijaté uznesenia, vrátane ich príloh, záznamy z rokovaní vlády a konečné znenia materiálov schválených vládou, ak to nie je v rozpore s osobitnými predpismi. Z takto vyhotovených a sprístupnených dokumentov nie je potom následne možné zistiť ani také základné informácie, ako počet hlasov za a počet hlasov proti. Taktiež neexistuje dôvod na nevyhotovovanie záznamu o tom, ako jednotliví členovia vlády hlasovali.

Príklad záznamu o rokovaní slovenskej vlády:

Návrh na uzavretie Dodatočného protokolu k Trestnoprávnemu dohovoru o korupcii Slovenskou republikou (č. m.: 23121/2004)

Predložil: podpredseda vlády a minister spravodlivosti

Vláda po prerokovaní materiálu prijala uznesenie č. 1117.⁵³

Oproti slovenskej úprave český rokovací poriadok obsahuje povinnosť zaznamenať výsledok hlasovania. Avšak taktiež chýba uvedenie hlasov jednotlivých členov vlády.

Jednací rád českej vlády, článok XI:

(3) Z jednání schůze vlády je pořizován písemný záznam. V tomto záznamu se uvede zejména název projednaného bodu programu schůze vlády, stručný průběh rozpravy, závěry jednání, včetně výsledku hlasování, a pokud vláda dospěje k závěru, že k předloženému materiálu nepřijme usnesení, uvede se tato skutečnost spolu se závěry do písemného záznamu. Při ověřování správnosti formulace jednotlivých bodů záznamu z jednání schůze vlády se postupuje stejným způsobem jako v odstavci 1 tohoto článku.⁵⁴

Príklad záznamu z rokovania českej vlády:

Návrh věcného záměru zákona o sociálních službách č. j. 946/04

Vláda projednala materiál předložený 1. místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí a přijala usnesení č. 997

Z 16 přítomných členů vlády hlasovalo pro 14 a proti 1.⁵⁵

⁵³ Záznam zo 110. rokovania vlády SR z 24. 11. 2004, <http://www.vlada.gov.sk>, 11. 12. 2004.

⁵⁴ <http://www.vlada.cz>, 11. 12. 2004.

⁵⁵ Záznam zo 41. rokovania vlády ČR z 20. októbra 2004, <http://www.vlada.cz>, 11. 12. 2004.

Zároveň by bolo potrebné otvoriť diskusiu, či by nebolo vhodné zverejniť zvukové záznamy z rokovania vlády na internete, resp. vyhotovovať aj obrazové záznamy (pri zachovaní utajovaných skutočností).

LITERATÚRA

1. *Hodnotenie dvoch rokov činnosti vlády SR a NR SR z hľadiska boja proti korupcii*. Bratislava, Transparency International Slovensko, október 2004. <http://www.transparency.sk>
2. *Hodnotenie jeden a pol roka činnosti vlády SR a NR SR z hľadiska boja proti korupcii*. Bratislava, Transparency International Slovensko, máj 2004. <http://www.transparency.sk>
3. <http://www.government.gov.sk>
4. <http://www.changenet.sk>
5. <http://www.konfliktzaujmov.sk>
6. <http://www.nrsr.sk>
7. <http://www.skolne.sk>
8. <http://www.transparency.sk/pkm>
9. <http://www.vlada.cz>
10. *Ministerstvo hospodárstva využíva ľudí z Markízy*. *Sme*, 20. 2. 2004.
11. *Národný program boja proti korupcii*. Bratislava, Vláda SR 2000.
12. *Programové vyhlásenie vlády SR*. Bratislava, Vláda SR 2002.
13. Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D. (eds.): *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 2003*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.
14. *Správa o pripravovaných návrhoch zákonov, pripravovaných legislatívnych zámeroch zákonov a ďalších opatreniach zameraných na boj proti korupcii, ktorých prijatie vyplýva z Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky*. Bratislava, Vláda SR, máj 2002.
15. *Správa o stave plnenia legislatívnych zámerov a návrhov zákonov*. <http://www.vlada.gov.sk/bojprotikorupcii>; 22. 10. 2004.
16. *Správa o záveroch a odporúčaníach vyplývajúcich z dotazníka „Právna ochrana pred netransparentnosťou, zneužívaním a konfliktom záujmov vo vzťahu k rozhodovaniu o využívaní fondov EÚ v SR“*. <http://www.vlada.gov.sk/bojprotikorupcii>; 22. 10. 2004.
17. *Uznesenie vlády č. 461 z 21. júna 2000*. <http://www.government.gov.sk>

Monitoring denníkov *Sme*, *Pravda*, *Hospodárske noviny* a *Národná obroda* a internetových stránok ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

IV.2. NÁRODNÁ RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Peter Novotný – Mirka Gúčíková

1. ÚVOD

Na vývoj stavu korupcie v slovenskej spoločnosti vplýva výraznou mierou okrem výkonnej a súdnej moci aj moc zákonodarná. V systéme parlamentnej demokracie má práve slovenský 150-členný parlament postavenie najvyššieho zákonodarného zboru s právomocami na presadzovanie legislatívneho zužovania priestoru pre korupciu v spoločnosti. Zároveň sa pri činnosti Národnej rady SR (ďalej len „NR SR“) vytvára priestor pre korupčné aktivity. Týmto dvom možným pohľadom na slovenský parlament sa budeme venovať v nasledujúcom texte a to v kontexte udalosti a aktivít uskutočnených v roku 2004.

2. NR SR – PRIESTOR PRE BOJ S KORUPCIOU ALEBO PRE KORUMPOVANIE?

V tejto kapitole sa budeme venovať vybraným okruhom problémov fungovania parlamentu ako inštitúcie, predovšetkým vplyvu záujmových skupín na legislatívny proces, údajnému kupčeniu s hlasmi poslancov, problematike otvorenosti parlamentu a zverejňovania informácií a napokon aj poslaneckým kanceláriám ako miestam priameho kontaktu medzi občanmi a ich zástupcami v parlamente.

2.1. LEGISLATÍVNY PROCES A VPLYV ZÁUJMOVÝCH SKUPÍN

Parlament je nielen priestorom pre tvorbu zákonov a politickú diskusiu, ale zároveň miestom, kde sa stretávajú záujmy politických strán a rôznorodých záujmových skupín, ktoré môžu mať rôznu podobu – od legitímneho transparentného lobingu až po podozrenia z korupčného ovplyvňovania samotných poslancov. Aj keď priamo na pôde slovenského parlamentu sa doposiaľ neodhalil prípad podplatenia poslanca NR SR, koncom roku 2003 bol prvýkrát poslanec NR SR podozrivý z preberania úplatku vo svojej regionálnej poslaneckej kancelárii. Poslanec Gabriel Karlín bol zbavený imunity, bolo voči nemu začaté trestné stíhanie a momentálne prebieha súdny proces.¹

Vplyvy organizovaných záujmových skupín v NR SR sa prejavujú pomerne často, veľmi zreteľné je pôsobenie Združenia miest a obcí Slovenska (ďalej len „ZMOS“), ktoré vystupovalo pomerne rigidne proti legislatívnym návrhom na zavedenie účinnej vnútornej a vonkajšej kontroly hospodárenia územných samospráv. Odpor ZMOS sa prejavil najmä pri hlasovaní o vládnom návrhu ústavného zákona o rozšírení pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR, ktorý bol v parlamente jednoznačne odmietnutý už v prvom čítaní. Pokiaľ sa počet poslancov NR SR pôsobiacich súbežne v orgánoch územných samospráv rovná približne jednej pätine všetkých poslancov NR SR, zastúpenie poslancov pôsobiacich v politických stranách dosahuje takmer sto percent. Partikulárne záujmy parlamentných strán

¹ Bližšie pozri kapitolu IV.7. *Územná samospráva*.

sa naplno prejavili pri schvaľovaní noriem súvisiacich s financovaním politických strán. Napríklad do nového zákona o parlamentných voľbách poslanci presadili enormné zvýšenie štátnych príspevkov pre politické strany formou pozmeňujúcich návrhov vo výboroch NR SR bez predchádzajúcej verejnej diskusie a dokonca bez vyčíslenia dopadov na štátny rozpočet.² Zhoda medzi poslancami sa v tomto prípade našla naprieč celým politickým spektrom. Napriek častým slovným deklaráciám o potrebe urýchlene prijať právnu normu o regulácii lobingu a profesionálnych lobistov v parlamente, sa doposiaľ v parlamente neobjavila poslanecká či vládna iniciatíva o legislatívne riešenie. Až koncom roka 2004 avizoval Odbor boja proti korupcii Úradu vlády prípravu návrhu zákona o lobizme, ktorý by mal stanoviť legislatívny rámec a pravidlá lobingu.³

Čo sa týka systémových zmien a zvýšenia transparentnosti legislatívneho procesu, poslanci iniciovali prijatie menších noviel rokovacieho poriadku NR SR ako aj rozsiahlejšej novely s cieľom zefektívniť a zvýšiť transparentnosť vnútorného fungovania parlamentu. Schválené zmeny súviseli najmä so zavedením verejných zasadnutí výboru pre nezlučiteľnosť funkcií, zatiaľ čo v rámci veľkej novely by malo dôjsť k zlepšeniu kontroly účasti poslancov v pléne a na výboroch, verejným zasadnutiam výborov, možnosti zriadenia výboru pre vyšetrovanie vecí verejného záujmu ako aj zavedenia jednotných hlasovacích hodín. Schválenú komplexnú novelu vrátil v novembri 2004 prezident Ivan Gašparovič na opätovné prerokovanie do parlamentu, pričom namietal ustanovenie o paritnom zložení vyšetrovacích výborov. Parlament už druhýkrát novelu neschválil. Za zákon hlasovalo len 57 poslancov opozície a na prelomenie prezidentovho veta bolo treba aspoň 76 hlasov.

2.2. KUPČENIE S HLASMI POSLANCOV?

V parlamente počas roku 2004 vládna koalícia stratila formálne väčšinu hlasov, napriek tomu však dokáže presadiť prijatie vládnych návrhov zákonov. V súvislosti s hlasovaním poslancov v NR SR sa občas v médiách objavujú určité podozrenia z kupovania hlasov buď záujmovými skupinami alebo priamo exekutívou. Opozičný poslanec a predseda strany Smer Róbert Fico obvinil premiéra Mikuláša Dzurindu, že si jeho menšinová vláda získava podporu kupovaním hlasov z radov nezávislých poslancov. Predseda vlády M. Dzurinda tieto obvinenia odmietol, pripustil však, že nezávislí poslanci sa snažia presadzovať regionálne záujmy ako napríklad zriadenie čističky odpadových vôd. Na tému kupčenia s hlasmi poslancov sa vyjadril nezávislý poslanec Ivan Kiňo: „Viete, akým spôsobom sa rozdeľujú kapitálové výdavky? Rozdeľujú ich jednotliví ministri a poslanci chodia za nimi lobiť. Tak sa pýtam: Poslanec vládnej strany má právo lobiť za svoj región u ministra a nezávislý u premiéra nie? Aké kupčenie?!“⁴ Diskutabilné je však aj takéto správanie poslancov NR SR, ktorí skladajú poslanecký sľub, že budú zastupovať všetkých občanov SR a nielen partikulárne záujmy regiónov alebo niektorých skupín obyvateľstva. V takom prípade je okrem iného spochybnené presadzovanie verejného záujmu.

² Bližšie pozri kapitolu VII. *Financovanie politických strán*.

³ Bližšie pozri *Lobing...*, 2004.

⁴ *PLUS 7 DNÍ*, č. 46, 2004.

2.3. OTVORENÝ PARLAMENT A PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM

Z hľadiska zvyšovania transparentnosti parlamentu ako otvorenej inštitúcie pokračovalo vedenie NR SR aj v roku 2004 v pozitívnom trende. Prístup verejnosti do parlamentu ako aj k informáciám sa skvalitnili najmä v dôsledku otvorenia nového informačného centra NR SR v budove Hradného areálu, ako aj vytvorením novej internetovej stránky parlamentu. Priestory infocentra otvoreného pre verejnosť a novinárov ponúkajú počítače pre vyhľadanie informácií, ako aj priestor pre stretnutia občanov či novinárov s poslancami. Aktuálna internetová stránka NR SR ponúka progresívnu novinku v podobe on-line vysielania priebehu rozpravy v pléne počas schôdzí. Moderný prístup kancelárie NR SR k aktívnemu zverejňovaniu informácií sa opätovne potvrdil v nominácii na cenu priateľa infozákona, avšak v tomto roku sa NR SR ocitla aj medzi negatívnymi príkladmi pre odmietanie zverejniť zoznam interných a externých poradcov NR SR.⁵ Z hľadiska pravidiel účasti verejnosti na legislatívnom procese sa situácia zmenila len čiastočne, NR SR doposiaľ nezmenila smernicu limitujúcu pohyb občanov v budove NR SR a nezaviedla systém verejných hringov k návrhom zákonov.

2.4. POSLANECKÉ KANCELÁRIE

Napriek tomu, že poslanci majú od leta 2003 nové kancelárie v priestoroch hradného areálu, stále ešte dostávajú príspevok od NR SR na prevádzku poslaneckých kancelárií v nezmenenej maximálnej výške 27 000 Sk mesačne. Niektorí poslanci si ponechali v prevádzke len kancelárie v regióne, avšak podľa monitoringu Občianskeho oka nie všetky riadne fungujú. Aktivisti Občianskeho oka navštívili v priebehu mesiacov február až jún 2004 spolu 64 kancelárií poslancov NR SR z celkového počtu cca 240, ktorých adresy uvádza internetová stránka parlamentu. Cieľom návštev kancelárií poslancov bolo zistiť priamo v teréne, ako fungujú a ako sú dostupné pre občanov. Zo 64 kancelárií bolo 33 označených ako fungujúce, desať ako nefungujúce, osem ako neexistujúce a o trinástich sa nepodarilo zistiť ako fungujú.

Fakt, že mnohé poslanecké kancelárie sa nedajú nájsť, netransparentnosť nakladania s prostriedkami, ktoré majú slúžiť na chod kancelárie a chýbajúci kontrolno-sankčný mechanizmus zvyšujú nedôveru občanov v prácu poslancov. Aj médiá sa téme poslaneckých kancelárií venujú pomerne často, pričom terčom kritiky sa stávajú neefektívne či netransparentné nakladanie s verejnými zdrojmi – napríklad na prenájom priestorov v budove patriacich rodinnému príslušníkovi (nezávislá poslankyňa Zuzana Plháková), v straníckych centráloch (desať poslancov Smeru v Bratislave – Ružinov) či vo firmách blízkych poslancovi.

3. LEGISLATÍVNA ČINNOSŤ NR SR V BOJI PROTI KORUPCII

Pri činnosti NR SR ide predovšetkým o prijímanie zákonov a zmien v ústave, ktoré môžu prispieť k prevencii, odhaľovaniu a represívnemu potláčaniu korupcie. Slovenský parlament na začiatku svojho tretieho volebného obdobia verejne deklaroval ochotu odstraňovať korupčné a klientelistické praktiky v SR, čo sa premietlo jednak do Programového vyhlásenia vlády, ktoré si získalo podporu 78 hlasov poslancov vládnej koalície (pozri tabuľku 1), ale aj do uznesenia NR SR zo 6. marca 2003, v ktorom najmä opoziční poslanci vyzývali vládu, aby pripravila protikorupčné návrhy zákonov (pozri tabuľku 2).

⁵ Pozri bližšie <http://www.osf.sk>.

Tabuľka 1
Hlasovanie o programovom vyhlásení vlády SR

Poslanecký klub	Hlasovanie o programovom vyhlásení vlády SR 14. 11. 2002					
	Prítomní	Nepřítomní	Za	Proti	Zdržalo sa	Za (v %)
HZDS	31	5	0	31	0	0
Smer	21	4	0	19	0	0
SDKÚ	28	0	28	0	0	100
SMK-MKP	20	0	20	0	0	100
KDH	15	0	15	0	0	100
ANO	15	0	15	0	0	100
KSS	11	0	0	11	0	0

Zdroj: Národná rada SR; <http://www.nrsr.sk>.

Tabuľka 2
Hlasovanie o uznesení NR SR o existencii korupcie

Poslanecký klub	Hlasovanie o uznesení NR SR o existencii korupcie 6.3.2003					
	Prítomní	Nepřítomní	Za	Proti	Zdržalo sa	Za (v %)
HZDS	17	8	14	0	1	68
Smer	23	2	23	0	0	92
SDKÚ	27	1	0	5	23	0
SMK-MKP	20	0	20	0	0	100
KDH	14	1	3	1	10	20
ANO	14	1	14	0	0	100
KSS	10	1	10	0	0	91
KNP	9	2	9	0	0	82

Zdroj: Národná rada SR; <http://www.nrsr.sk>.

Z analýzy uvedených hlasovaní vyplýva jednoznačná deklarácia záujmu absolútnej väčšiny vládnych aj opozičných poslaneckých klubov prijímať účinné protikorupčné právne normy a ústavné zmeny. Je preto dôležité monitorovať, ako sa v sledovanom období slová poslancov pretavovali v skutky a či sa počiatočne deklarovaný záujem postupne nevytratil z legislatívnej praxe.

Komparácia vývoja legislatívnej činnosti ukazuje, že aj v treťom volebnom období sa poslanci NR SR venovali oveľa viac pripomienkovaniu a schvaľovaniu vládnych zákonov ako predkladaniu vlastných návrhov zákonov.

Tabuľka 3

Prehľad vývoja legislatívnej činnosti Národnej rady SR

Poznámka: * V polčase volebného obdobia: október 2002 – september 2004.

	I. volebné obdobie 1994-1998	II. volebné obdobie 1998-2002	III. volebné obdobie* 2002-2004
Celkový počet podaných návrhov zákonov	455	784	376
• z toho podaných poslancami alebo výborom NR SR	168 (37%)	341 (44%)	105(28%)
Celkový počet schválených návrhov zákonov	313	532	300
• z toho podaných poslancami alebo výborom NR SR	55 (18%)	126 (24%)	41 (14%)
Počet zákonov vrátených prezidentom na opätovné prerokovanie	32 (10%)	72 (14%)	31 (10%)

Zdroj: Národná rada SR; <http://www.nrsr.sk>.

Pozornosť médií a verejnosti sa v roku 2004 sústreďovala najmä na tie zákony, ktoré sa priamo dotýkali poslancov, ako napríklad zákony o konflikte záujmov, obmedzení poslaneckej imunity, regulácie lobingu, kontroly hospodárenia v samospráve či úpravy financovania politických strán a volebných kampaní. Týkali sa totiž aj rozporuplných a často kritizovaných výsad verejných činiteľov a v týchto citlivých prípadoch poslanci rozhodovali sami o sebe. Rozpor medzi prirodzeným odporom k sebaobmedzovaniu poslancov a spoločenskou objednávkou na zvýšenie transparentnosti verejných činiteľov sa prejavil v roku 2004 vo viacerých hlasovaniach v NR SR. Nový ústavný zákon o konflikte záujmov bol schválený až na siedmy pokus po štyroch rokoch vytrvalého verejného tlaku, zatiaľ čo ďalší vládny pokus o obmedzenie poslaneckej imunity poslanci rázne odmietli.

V legislatívnej činnosti NR SR v oblasti boja proti korupcii došlo k čiastočnému pokroku spočívajúcim v prijatí dôležitých protikorupčných noriem. Avšak oproti deklarovanej snahe prioritne riešiť boj s korupciou, NR SR ani zďaleka nevyužila priestor a neschválila všetky potrebné zákony. Ďalej treba uviesť, že väčšina protikorupčných noriem bola prijatá z iniciatívy vlády SR,⁶ v čom tiež vidíme rezervy slovenského parlamentu.

V ďalších častiach kapitoly sa budeme podrobnejšie venovať vybraným dôležitým protikorupčným opatreniam, ktoré boli prerokované v NR SR v roku 2004 s rozčlenením podľa iniciátora a podľa toho, či boli schválené, alebo nie.

3.1. VYBRANÉ PRIJATÉ PROTİKORUPČNÉ OPATRENIA

3.1.1. Návrhy zákonov iniciované NR SR

V júli 2004 nadobudol účinnosť **zákon o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci**. Od júla za ňu zodpovedá nielen štát, ako to bolo podľa starej právnej úpravy z roku 1969, ale aj obce, mestá a vyššie územné celky. Zákon rozlišuje zodpovednosť za škodu

⁶ Blížšie pozri kapitolu IV.1. *Vláda Slovenskej republiky*.

spôsobenú nezákonným rozhodnutím a nesprávnym úradným postupom. Okrem skutočnej škody a ušlého zisku sa za stanovených podmienok bude poškodenému občanovi uhrádzať aj nemajetková ujma v peniazoch. Protikorupčný význam má ustanovenie o možnosti štátu a orgánov samosprávy uplatniť si tzv. regresnú náhradu voči konkrétnemu zodpovednému úradníkovi, obdobná povinnosť sa vzťahuje aj na sudcov.

Novela zákona o majetku obcí prijatá 30. júna 2004 ustanovuje okruh osôb, ktoré nemôžu nadobudnúť do svojho vlastníctva majetok obce inak ako obchodnou verejnou súťažou a odstraňuje neústavnú diskrimináciu určitej časti občanov pri nadobúdaní vlastníctva.

3.1.2. Vládne protikorupčné opatrenia podporené NR SR

Od 1. januára 2004 účinná **novela zákona o správnom konaní** uvedením viacerých ustanovení zlepšuje prístup občanov k informáciám. Ukladá správnym orgánom povinnosť prevádzkovať nepretržite prístupnú úradnú tabuľu, na ktorej občania nájdu informácie o konaniach, ktoré sa týkajú verejnosti. Rozhodnutia, ktoré sa doručujú verejnou vyhláškou musí správny orgán podľa novely oznámiť aj iným spôsobom – v miestnej tlači, na dočasnej úradnej tabuli, na mieste, ktorého sa konanie týka. Namiesto práva robiť si výpisy zo spisov účinný zákon ustanovuje právo robiť si zo spisov odpisy, fotokópie. Právnu istotu účastníkov konania posilňuje nová úprava obsahu formálnych náležitostí rozhodnutia správnych orgánov. Odôvodnenie musí obsahovať okrem iného aj spôsob použitia správnej úvahy, v poučení musí byť uvedené aj to, či je rozhodnutie preskúmateľné súdom.

Rozsiahla **novela zákona o štátnej službe** tiež nadobudla účinnosť 1. januára 2004. Rozšírila okruh povinností štátnych zamestnancov, ustanovila nové obmedzenia, prvýkrát do slovenskej štátnej služby zaviedla postzamestnanecké obmedzenia. Významným ustanovením je zrušenie nemožnosti prepustenia štátneho zamestnanca zo štátnej služby a namiesto toho zavedenie nominovanej štátnej služby a manažérskeho systému odmeňovania.

V novembri 2003 prijatý **zákon o výkone prác vo verejnom záujme** s účinnosťou k 1. januáru 2004 ruší pôvodný zákon o verejnej službe. Novoustanovené práva, povinnosti a obmedzenia zamestnancov a zamestnávateľov pri výkone prác vo verejnom záujme (napríklad zákaz nadobúdať majetok od štátu, obcí, vyšších územných celkov alebo Fondu národného majetku SR inak ako vo verejnej dražbe alebo verejnej súťaži) majú výrazný protikorupčný efekt. Zákon taktiež definuje pojmy osobný a verejný záujem ako aj pojem rozpor týchto záujmov. Zákon o výkone prác vo verejnom záujme doplnil **zákon o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone prác vo verejnom záujme**.

Novela zákona o obecnom zriadení schválená v máji 2004 zmenšila priestor na korupciu a posilnila transparentnosť výkonu verejnej moci na úrovni územnej samosprávy v dvoch bodoch. Po prvé zvyšuje mieru účasti verejnosti na príprave návrhov všeobecne záväzných nariadení, tým že ustanovuje povinnosť obce zverejniť každý návrh všeobecne záväzného nariadenia najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva. Vyvesením na úradnej tabuli obce začína plynúť najmenej desaťdňová lehota na podanie pripomienok k návrhu. Vyhodnotené pripomienky sa predkladajú poslancom. To isté platí pre prijímanie všeobecne záväzných nariadení poslancami vyšších zemných celkov. Druhý bod sa týka novej úpravy postavenia hlavného kontrolóra. Sprísnil sa kvalifikačné predpoklady (úplné stredoškolské vzdelanie) a obmedzenia, ktoré spočívajú v zákaze podnikat' a vykonávať inú zárobkovú činnosť počas výkonu funkcie

hlavného kontrolóra, zaviedol sa nový systém výpočtu platu v závislosti od veľkosti obce, ktorý v praxi znamená vyšší plat. Od 1. júla do kompetencie hlavného kontrolóra patrí aj kontrola právnických osôb s majetkovou účasťou obce a osôb, ktorým obec poskytla dotácie. Vladimír Pirošík však načrtnul aj niektoré problémové miesta novely – z návrhu vypadlo ustanovenie o možnosti podať tzv. spoločnú pripomienku, že možnosť pripomienkovať sa týka len návrhov všeobecne záväzných nariadení a nie uznesení a hlavne ustanovenie práva veta starostu pri prijímaní uznesenia potvrdzujúceho voľbu hlavného kontrolóra, „v dôsledku ktorého sa nemusí podariť dosiahnuť jeden z deklarovaných cieľov novely (t. j. zvýšiť stále nízky počet hlavných kontrolórov v slovenských mestách a hlavne obciach)“.⁷

V apríli 2004 bol prijatý **zákon o ochrane utajovaných skutočností**, podľa ktorého utajované skutočnosti určujú ich pôvodcovia. Zákon obsahuje negatívne vymedzenie utajovaných skutočností, zákaz zneužívania možnosti utajovať informácie, čo napomáha posilniť právo na informácie a vedie k zvýšeniu transparentnosti verejného života spoločnosti.

Analýzy hlasovaní o skupine vybraných prijatých protikorupčných noriem (pozri v tabuľke 4) ukazujú, že tieto návrhy získali jednoznačnú podporu poslaneckých klubov vládnej koalície ale čiastočne aj opozičných klubov (25 – %) či klubu nezávislých poslancov (46 %).

⁷ Pirošík, 2004e.

Tabuľka 4

Hlasovanie za návrhy zákonov podľa poslaneckých klubov

Názov	Navrhovateľ	Hlasovanie za návrh v % podľa poslaneckých klubov							
		HZDS	KDH	SDKÚ	SMK	Smer	KSS	ANO	KNP*
Novela zákona o správnom konaní	Ministerstvo vnútra SR	0	100	100	100	0	0	83	0
Novela zákona o štátnej službe	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	0	100	96	100	0	0	100	0
Zákon o výkone prác vo verejnom záujme	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	0	100	96	100	0	0	92	0
Zákon o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci	Poslanec Ján Drgonec	0	100	100	100	56	0	100	91
Novela katastrálneho zákona	Úrad geodézie, kartografie a katastra	12	100	95	95	92	90	100	89
Zákon o ochrane utajovaných skutočností	Národný bezpečnostný úrad	85	100	86	95	88	70	100	78
Novela zákona o NKÚ	Podpredseda vlády pre integráciu, ľudské práva a menšiny	88	93	100	95	96	80	82	56
Novela zákona o majetku obcí	Skupina poslancov	50	93	95	95	52	50	100	50

Poznámka: * KNP – Klub nezávislých poslancov.

Zdroj: Národná rada SR; <http://www.nrsr.sk>.

3.2. NEPRIJATÉ PROTIKORUPČNÉ OPATRENIA

Deklarovanej snahe prioritne riešiť boj s korupciou sa prieči neprijatie niekoľkých právnych noriem s výrazným protikorupčným efektom. V januári 2004 minister spravodlivosti Daniel Lipšic okrem svojho návrhu zákona o konflikte záujmov stiahol aj **návrh zákona o preukazovaní pôvodu majetku**, a to z toho istého dôvodu. Zásadnou zmenou bol poslanecký návrh, ktorý požadoval, aby nelegálnosť príjmov, z ktorých bol majetok nadobudnutý, preukazovala prokuratúra namiesto pôvodného čiastočného presunutia dôkazného bremena na navrhovanú osobu. „Pozmeňovacie návrhy, ktoré prešli, znamenali úplnú nefunkčnosť a zablokovanie zákona“, vyhlásil D. Lipšic.⁸ Za zmeny neprijateľné pre ministerstvo pritom hlasovali všetci poslanci koalície okrem poslaneckého klubu KDH a poslancov Bélu Bugára (SMK), Petra Miššiča (SDKÚ) a Jána Drgonca (ANO).

⁸ *Sme*, 23. 1. 2004.

Ďalší D. Lipšicom predložený návrh sa týkal novely Ústavy SR v zmysle **zúženia imunity poslancov a sudcov⁹ a rozšírenia kontrolnej právomoci NKÚ SR na samosprávy**. Po tom, čo si poslanci v marci 2004 odhlasovali rozšírenie imunity,¹⁰ návrh ministra spravodlivosti v júli neprešiel ani prvým čítaním (pozri tabuľku 5).

Tabuľka 5

Hlasovanie o vládnom návrhu novely Ústavy SR 6. 7. 2004

Poslanecký klub	Hlasovanie podľa poslaneckých klubov					
	Prítomní	Nepřítomní	Za	Proti	Zdržalo sa	Za (v %)
HZDS	24	2	0	1	23	0
Smer	20	5	0	1	19	0
SDKÚ	22	0	2	2	16	9
SMK-MKP	17	3	7	1	7	35
KDH	13	2	11	1	0	73
ANO	10	1	9	0	1	90
KSS	8	2	1	2	5	20

Zdroj: Národná rada SR; <http://www.nrsr.sk>.

Analýza hlasovania naznačuje, že v radoch vládnej koalície či opozície sa nachádza oveľa viac odporcov ako aktívnych stúpencov rázneho boja proti korupcii. S výnimkou poslaneckého klubu ANO sa nenašla jednoznačná podpora dvoch dôležitých zmien Ústavy SR ani u tých koalíčných poslancov, ktorí hlasovali za programové vyhlásenie vlády. Z troch opozičných poslaneckých klubov sa našiel len jediný poslanec, ktorý navrhovanú novelu ústavy podporil. Uvedené fiasko návrhu ústavného zákona môže svedčiť o dočasnom zlyhaní elementárnej politickej kultúry v parlamente, ale môže ísť aj o nevhodnú taktiku predkladateľa, keď spojením dvoch ústavných zmien do jediného návrhu spojil odporcov z radov ZMOS a stúpencov zachovania širokej poslaneckej imunity s tým, že sa mohli vyhovoriť na neprijateľnosť druhej časti návrhu.

3.3. ROZŠÍRENIE IMUNITY NAMIESTO ZÚŽENIA

Okrem neprijatia niekoľkých protikorupčných zákonov považujeme za negatívne aj prijatie právnych noriem, ktoré majú opačný efekt. Ako príklad uvádzame rozšírenie poslaneckej imunity v dôsledku prijatia novely Ústavy SR v marci 2004. Novelou bolo z Ústavy SR vypustené ustanovenie o občianskoprávnej zodpovednosti poslancov za výroky v parlamente. Navrhovateľ ústavnej zmeny poslanec ANO Ján Drgonec tvrdí, že občianskoprávna zodpovednosť „nadmerne obmedzovala slobodu prejavu poslanca NR SR, jeho právo na kritiku, ktoré je obsiahnuté v slobode prejavu, a tým aj možnosť poslanca prispievať k naplneniu kontrolnej pôsobnosti NR SR“.¹¹ Ústavný právnik Peter Kresák považuje túto novelu za „facku právnenému štátu“. Podľa jeho názoru prejav poslancov v parlamente „nesmú byť zneužívané na neoprávnené zásahy do práva na ochranu osobnosti kohokoľvek a ani akýmkoľvek iným spôsobom“.¹² Po schválení novely už za takéto zásahy poslanci nemôžu byť stíhaní v občianskoprávnom konaní,

⁹ V prípade, že by novela prešla, bolo by možné poslancov trestne stíhať bez súhlasu NR SR a sudcov bez súhlasu Ústavného súdu SR.

¹⁰ Pozri časť 3.3. *Rozšírenie imunity namiesto zúženia* v tejto kapitole.

¹¹ *Poslanecká indemnita...*, 2004.

¹² Tamtiež.

podliehajú len disciplinárnej právomoci NR SR, a tak sú prakticky za svoje výroky v NR SR nepostihnutelní. Je pozoruhodné, že kým sľubované zúženie imunity nenašlo v parlamente podporu, ústavná väčšina pre schválenie neplánovaného rozšírenia sa našla veľmi ľahko. Proti Drgoncovmu návrhu hlasovali len štyria poslanci, a to Pavol Abrhan (KDH), Ivan Hopta (KSS), Pavol Minárik (KDH) a Zuzana Martináková (SF).

3.4. PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA ZÁKONA O KONFLIKTE ZÁUJMOV

Prvým pokusom o právnu úpravu konfliktu záujmov bol **zákon č. 314/1992 Zb. o niektorých opatreniach súvisiacich s ochranou verejného záujmu**, ktorý sa vzťahoval len na poslancov SNR a členov vlády SR a v praxi nebol nikdy aplikovaný. Od 1. novembra 1995 bol účinný **ústavný zákon č. 119/1995 Z. z. o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov**. Tento ústavný zákon sa ukázal v praxi ako neefektívny. Za päť rokov jeho účinnosti sa nezačalo ani jedno konanie o rozpore záujmov. Na základe týchto skutočností vznikla potreba vytvoriť novú právnu úpravu konfliktu záujmov. Prijat' nový ústavný zákon o konflikte záujmov sa bezúspešne pokúšali niekoľkokrát už poslanci v minulom volebnom období v rokoch 1998 – 2002.

V roku 2003 minister spravodlivosti D. Lipšic pripravil s pomocou svojich odborných útvarov a nezávislých expertov tzv. zákon o konflikte záujmov. **Lipšicov návrh zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov** vymedzoval účel zákona širšie ako dovtedy platná právna úprava. Podľa dôvodovej správy k zákonu „jeho základom je ochrana verejného záujmu pri výkone funkcií vymedzeného okruhu verejných funkcionárov“. Návrh zákona rozširoval osobnú pôsobnosť na všetkých ústavných činiteľov, na niektorých funkcionárov štátnych orgánov a na predstaviteľov územnej samosprávy. Funkcie, na ktoré sa návrh zákona vzťahuje boli uvedené taxatívnym výpočtom.

Aby sa zamedzilo, alebo aspoň došlo k obmedzeniu vzniku rozporu záujmov pri výkone verejných funkcií, návrh zákona ustanovoval osobitné povinnosti a obmedzenia pre príslušných verejných funkcionárov. Obmedzenia spočívali v taxatívnom ustanovení činností, ktoré verejný funkcionár nesmie pri výkone svojej funkcie vykonávať a právne vzťahy, do ktorých nesmie vstupovať, pretože ide o činnosti a funkcie, pri ktorých by verejný funkcionár mohol uprednostniť osobný záujem pred verejným a získať výhodu z výkonu verejnej funkcie. K ochrane verejného záujmu mala prispieť aj úprava nezlučiteľnosti niektorých funkcií, zamestnaní a činností verejných funkcionárov po dobu ich výkonu verejnej funkcie. Návrh zákona taktiež ukladal verejnemu funkcionárovi všeobecnú povinnosť presadzovať a chrániť verejný záujem a neuprednostňovať osobný záujem pred verejným. Napriek dodržiavaniu týchto povinností a obmedzení môžu vzniknúť situácie, pri ktorých by mohlo dôjsť ku konfliktu záujmov. Pre tento prípad bola ustanovená povinnosť verejného funkcionára oznámiť, že má osobný záujem na veci, o ktorej rozhoduje. Článok 7 pre účel kontroly ukladal povinnosť pravidelne predkladať príslušným orgánom písomné oznámenia, ktoré obsahujú informácie o dodržiavaní povinností a obmedzení, informácie o iných zárobkových aktivitách uskutočňovaných v súlade s právnym poriadkom a ich majetkových pomeroch a príjmoch dosiahnutých v sledovanom období. Oproti dovtedy platnej úprave sa oznamovacia povinnosť rozšírila o oznamovanie majetkových pomeroch blízkych osôb, ktoré s verejným funkcionárom žijú v spoločnej domácnosti, čo zužuje priestor na obchádzanie zákona v praxi.

Návrh zákona uvádzal nový inštitút do oblasti ochrany verejného záujmu, a to tzv. postzamestnanecké obmedzenia. Tie sa vzťahujú na verejných funkcionárov počas jedného roka od skončenia výkonu verejnej funkcie a spočívajú v zákaze vstupovať do taxatívne vymedzených právnych vzťahov.

Vládny návrh zakotvoval aj postup v konaní o ochrane verejného záujmu a zamedzení rozporu záujmov, sankcie za porušenie zákona, ktoré tvorila strata mandátu alebo verejnej funkcie a na rozdiel od ústavného zákona č. 119/1995 Z. z. aj uloženie pokuty.

Lipšicov návrh ústavného zákona o konflikte záujmov bol natoľko zmäkčovaný poslancami návrhmi, že ho minister spravodlivosti v januári 2004 pred tretím čítaním z rokovania pléna stiahol. Do vládneho návrhu najviac zasiahli pozmeňujúce návrhy, ktoré sa týkali výšky kvóra na začatie sankčných opatrení proti poslancom NR SR. Kým vládny návrh zákona zakotvoval schvaľovanie týchto rozhodnutí nadpolovičnou väčšinou hlasov poslancov, poslanci vzhľadom na závažnosť prijímaných rozhodnutí navrhovali trojpäťtinovú väčšinu, ktorá podľa dôvodovej správy bola dôvodom neefektívnosti pôvodnej právnej úpravy. Sporným bolo aj ustanovenie o povinnosti podávať písomné oznámenia o majetkových pomeroch blízkych osôb, ktoré žijú s verejným funkcionárom v spoločnej domácnosti. Toto ustanovenie bolo nakoniec proti vôli ministra spravodlivosti vypustené. Zmiernili sa aj podmienky postzamestnaneckých obmedzení.

V máji 2004 bol prijatý **poslanecký návrh ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov**, ktorý kopíruje Lipšicov návrh z roku 2003. Obsahuje však „zmäkčujúce ustanovenia“, ktoré sa objavili už pri prerokovávaní vládneho návrhu v priebehu roka 2003. Spočívajú v zakotvení trojpäťtinovej väčšiny počtu hlasov poslancov na rozhodovanie o sankciách, zmiernení postzamestnaneckých obmedzení. Namiesto povinnosti oznamovať majetkové pomery blízkych osôb sa táto povinnosť ustanovila voči manželovi a neplnoletým deťom, ktoré žijú s verejným funkcionárom v spoločnej domácnosti. Poslanecký návrh zákona však rozšíril okruh osôb, na ktorý sa zákon vzťahuje.¹³ Zákon bol schválený ústavnou väčšinou a je účinný od 1. októbra 2004.

¹³ Vládny návrh sa vzťahoval na prezidenta, poslancov NR SR, členov vlády vedúcich ústredných orgánov štátnej správy, sudcov ÚS SR, predsedu a podpredsedu NS SR, členov Súdnej rady, generálneho prokurátora, verejného ochrancu práv, predsedu a podpredsedov NKÚ, štátnych tajomníkov, náčelníka Generálneho štábu ozbrojených síl, riaditeľa SIS, členov Bankovej rady NBS, starostov obcí, poslancov mestských zastupiteľstiev, zastupiteľstiev v Bratislave a Košiciach, zastupiteľstiev VUC, predsedov VUC, rektora verejnej vysokej školy a predsedu a podpredsedu Úradu na ochranu osobných údajov. Poslanecký návrh rozšíril okruh osôb o členov štatutárneho orgánu verejnoprávnej televízie a rozhlasu, Sociálnej a Všeobecnej zdravotnej poisťovne, generálneho riaditeľa Tlačovej agentúry SR, členov Rady pre vysielanie a retransmisiiu a riaditeľa jej kancelárie, členov regulačnej rady, predsedu Telekomunikačného úradu SR, predsedu Poštového úradu, zástupcov štátu v štatutárnych orgánoch obchodných spoločností so 100%-nou účasťou štátu, riaditeľa a členov dozornej rady štátneho podniku, ktorých do funkcie stanovuje štát a členov Rady Slovenskej televízie a Slovenského rozhlasu.

Tabuľka 6

Hlasovanie o poslaneckom návrhu zákona o konflikte záujmov podľa poslaneckých klubov

Poslanecký klub	Hlasovanie o poslaneckom návrhu zákona o konflikte záujmov					
	Prítomní	Nepřítomní	Za	Proti	Zdržalo sa	Za (v %)
HZDS	24	2	0	2	22	0
Smer	25	0	25	0	0	100
SDKÚ	21	0	21	0	0	100
SMK-MKP	20	0	20	0	0	100
KDH	15	0	15	0	0	100
ANO	11	0	11	0	0	100
KSS	9	1	9	0	0	90
KNP	5	4	5	0	0	55

Zdroj: Národná rada SR.

Hlasovanie z pohľadu poslaneckých klubov poukazuje na fakt, že v rámci hľadania ústavnej väčšiny v parlamente stopercentná podpora koaličných klubov spolu s opozičným Smerom stačila na prijatie ústavného zákona aj bez hlasov z klubu HZDS-ĽS. Hlasy komunistov a nezávislých poslancov už vlastne len doplnili ústavnú väčšinu potrebnú na pohodlné schválenie poslaneckého návrhu.

Na verejnej diskusii a odbornej príprave zákona o konflikte záujmov sa vo veľkej miere podieľala Aliancia – Stop konfliktu záujmov¹⁴ (ASKZ), ktorá združovala 240 mimovládnych organizácií. Schválený poslanecký návrh aliancia síce považovala za posun oproti predošlému stavu, ale kritizovala prijatie „zmäkčujúcich opatrení“, ktoré môžu ohroziť funkčnosť zákona v praxi.¹⁵

4. ZÁVER

Z hľadiska prijímania protikorupčných zákonov nastúpil slovenský parlament cestu ustupovania od pôvodných politických gest a deklarácií, najmä v porovnaní s vývojom v roku 2003. Poslancom Národnej rady SR sa síce konečne podarilo prijať ústavný zákon o konflikte záujmov, ale až aplikácia v praxi ukáže jeho účinnosť v dôsledku prijatých zmäkčujúcich ustanovení. Následný trend až cynického negovania vládneho programu a uznesenia Národnej rady SR sa preukázal najmä v rozšírení poslaneckej imunity namiesto sľubovaného zúženia, v neočakávanom presadení štedrého systému financovania politických strán zo štátneho rozpočtu bez zavedenia systému kontroly a sankcií, v netransparentnom využívaní prostriedkov na chod poslaneckých kancelárií bez akejkoľvek kontroly.

Poslanci NR SR sa v procese schvaľovania dôležitých právnych noriem pre efektívny boj s korupciou stávajú postupne brzdou prijatia progresívnych vládnych návrhov v otázkach zúženia poslaneckej imunity, kontroly financovania politických strán a hospodárenia územných samospráv. Napriek faktu, že kancelárii NR SR sa podarilo z parlamentu vytvoriť transparentnú inštitúciu otvorenú občanom, celkovo sa poslancom NR SR nepodarilo získať dôveru verejnosti

¹⁴ Pozri aj kapitolu VIII. *Mimovládne organizácie*.

¹⁵ <http://www.konfliktzaujmov.sk>.

v zodpovedný výkon poslaneckých mandátov. Ako odporúčania na zefektívnenie boja proti korupcii na úrovni Národnej rady SR je možné uviesť potrebu zúženia poslaneckej imunity na minimum, posilnenia vonkajšej kontroly hospodárenia územnej samosprávy, kontroly financovania politických strán a transparentnosti výdavkov volebných kampaní, taktiež zavedenie minimálnych štandardov pre fungovanie a financovanie prevádzky poslaneckých kancelárií a zavedenie povinnej evidencie účasti verejnosti a záujmových skupín pri ovplyvňovaní legislatívneho procesu.

LITERATÚRA

1. *Hádky o konflikte záujmov o majetku pokračujú*. Sme, 23. 1. 2004.
2. *Hodnotenie jeden a pol roka činnosti vlády SR a NR SR z hľadiska boja proti korupcii*. <http://www.transparency.sk>; 2004, 12. 10. 2004.
3. *Lobing vykročí z tieňa*. Hospodárske noviny, 3. 12. 2004.
4. *Milionár*. PLUS 7 DNÍ, č. 46, 2004.
5. Pirošík, V.: *Nová úprava zodpovednosti za škodu*. Pod lupou, č. 6, Bratislava, Transparency International Slovensko 2004a, s. 3, 2004a, s. 3.
6. Pirošík, V.: *Nový zákon o výkone práce vo verejnom záujme*. Pod lupou, č. 2, Bratislava, Transparency International Slovensko 2004a, s. 3, 2004b, s. 3.
7. Pirošík, V.: *Protikorupčné ustanovenia v novele správneho poriadku*. Pod lupou č. 7-9, Bratislava, Transparency International Slovensko 2004c, s. 6.
8. Pirošík, V.: *Protikorupčné ustanovenia v novele zákona o štátnej službe*. Pod lupou č. 3, 2004d, s. 3.
9. Pirošík, V.: *Transparentnejšie obecné zriadenie*. Pod lupou č. 7-9, Bratislava, Transparency International Slovensko 2004e, s. 5.
10. *Politický systém je založený na korupcii*. SITA, 10. 5. 2004.
11. *Poslanecká indemnita v oblasti občianskoprávnej zodpovednosti za výroky prednesené v výkone funkcie*. PaFUK, 2004, č. 43.
12. *Poslanecký návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov*. Číslo parlamentnej tlač: 641.
13. Sičáková-Beblavá, E. - Zemanovičová, D.: *Protikorupčné nástroje*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.
14. *Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov*.
15. *Vládny návrh ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov*. Číslo parlamentnej tlač: 262.
16. *Vládny návrh zákona o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov*. Číslo parlamentnej tlač: 452.
17. *Vládny návrh zákona o rozsahu zdravotnej starostlivosti*. Číslo parlamentnej tlač: 650.
18. *Všetci o kupčení s hlasmi poslancov počuli, ale dôkazy chýbajú*. Sme, 25. 2. 2004.
19. *Záverečná správa k projektu Verejná diskusia o úlohe poslanca*. Bratislava, Občianske oko, 2004.

IV.3. PROKURATÚRA

Milan Galanda

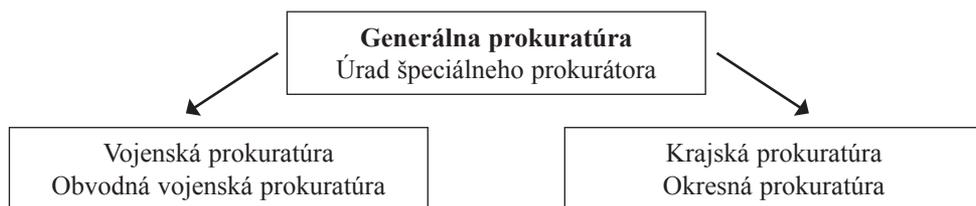
1. ÚVOD

V rámci systému orgánov verejnej moci osobitné postavenie zaujíma prokuratúra, ktorá je samostatná, hierarchicky organizovaná jednotná sústava štátnych orgánov v ktorej pôsobia prokurátori vo vzťahoch nadriadenosti a podriadenosti a na čele ktorej je generálny prokurátor. Generálneho prokurátora na Slovensku vymenúva a odvoláva prezident SR na návrh NR SR. Ako uviedol Milan Hanzel, generálny prokurátor do roku 2004, „prokuratúra je nezávislá v rámci konania. Pokiaľ však ide o vnútornú štruktúru, v tej je prokurátor podriadený generálnemu prokurátorovi či nadriadenému prokurátorovi“.

Nepochybne je zaujímavou skutočnosťou, že prokuratúra je explicitne ustanovená v Ústave SR,¹ aj keď samotná úprava je veľmi stručná. V porovnaní s Najvyšším kontrolným úradom SR resp. verejným ochrancom práv nie sú v ústave právomoci a úlohy prokuratúry taxatívne uvedené, ale odkazuje sa na zákon. Na Slovensku je prokuratúra „medzi“ exekutívou (výkonnou mocou) a justíciou (súdnou mocou), v konaní pred súdom má rovnaké postavenie ako každá iná strana. Chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb. Je teda „strážcom zákonnosti“ a v mene štátu podáva žalobu voči osobám obvineným z porušenia zákona. Prokuratúra je hierarchicky organizovaná, je postavená na monokratickom princípe (na čele okresnej resp. krajskej prokuratúry je okresný resp. krajský prokurátor, nadriadený svojim podriadeným). Organizačná štruktúra prokuratúry zodpovedá štruktúre súdov, prvý stupeň tvoria okresné prokuratúry v počte 55 (nie v každom okrese je prokuratúra, obvod prokuratúry môže byť aj niekoľko okresov), druhý stupeň tvorí osem krajských prokuratúr a na čele je Generálna prokuratúra SR. Systém vojenskej prokuratúry tvoria tri obvody a vyššia vojenská prokuratúra. Obraz o systéme prokuratúry na Slovensku poskytuje schéma 1.

Schéma 1

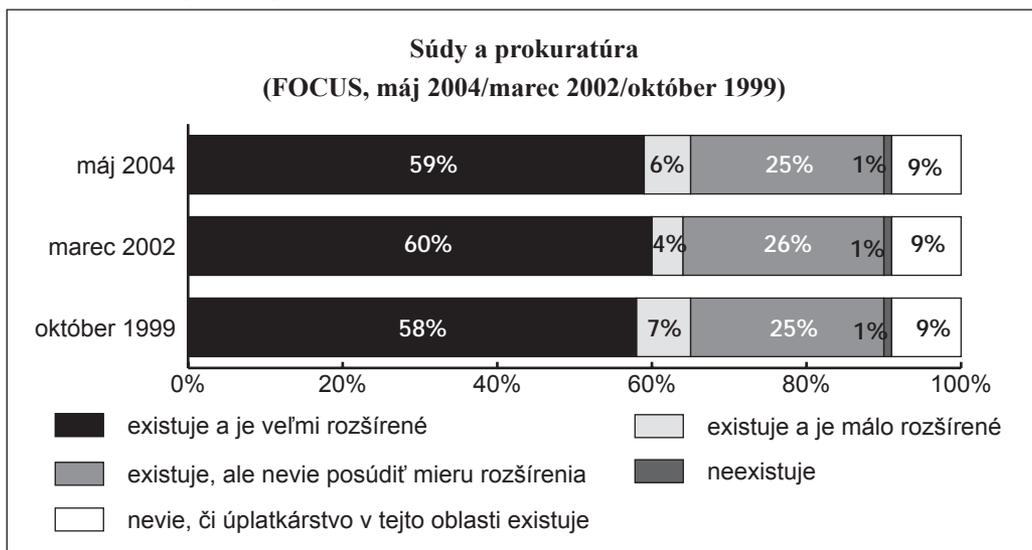
Organizačná štruktúra prokuratúry



Verejná mienka nie je prokuratúre veľmi naklonená. Podľa prieskumu verejnej mienky uskutočneného na jar 2004 úplatkárstvo je na súdoch a prokuratúre pomerne rozšírené.

¹ čl. 149 až 151.

Graf 1
Vnímanie korupcie na prokuratúre



Zdroj: FOCUS pre TIS, 2003.

Ako ukazuje graf 1, ktorý poskytuje porovnania výsledkov prieskumu z rokov 1999, 2002 a 2004, miera percepcie korupcie v prokuratúre sa za toto obdobie zásadne nezmenila a je stále vnímaná značne kriticky. V tejto kapitole, ktorá nadväzuje na kapitolu z predchádzajúceho roka, sa preto zameriame na témy, ktoré môžu ovplyvňovať vyššie uvedený vnímaný stav, súvisia s kapacitou postihovať korupciu a boli predmetom verejnej diskusie o prokuratúre v roku 2004.

2. POKRAČOVANIE DISKUSIE O POSTAVENÍ PROKURATÚRY NA SLOVENSKU

V kapitole venujúcej sa problematike prokuratúry v minulom roku sme sa podrobnejšie zamerali na diskusiu venujúcu sa jej postaveniu na Slovensku, ktorú sme označili sloganom – efektívnosť vz. Nezávislosť.² Táto debata prebiehala na Slovensku aj v roku 2004, aj pod novým vedením generálnej prokuratúry. Viacerí totiž vyjadrujú nespokojnosť s jej postavením. Príkladom je aj nasledujúci pohľad právnika Ivana Trimaja: „Prokurátor môže podľa zákona zastaviť trestné stíhanie a pustiť obvinenú osobu z väzby. Môže aj zmeniť rozhodnutie vyšetrovateľa a trestný čin posúdiť len ako priestupok. Viacerí právnici tvrdia, že na Slovensku pretrváva starý, sovietsky model prokuratúry. Prokurátor má ochraňovať zákonnosť a zároveň je žalobcom. **Bud’ prokuratúra robí jedno, alebo druhé. Oboje nedokáže.**“³

O tom, aké má byť postavenie prokuratúry v demokratickom štáte a konkrétne na Slovensku po ukončení komunistického režimu a vzniku samostatnej SR sa na odbornej úrovni, v laickej verejnosti i medzi politikmi vedú diskusie. Je nepochybné, že v rámci štátu musí existovať orgán, ktorý v mene a za štát uplatňuje funkciu dozoru zákonnosti a žalobcu. Aké má byť

² Bližšie pozri Espina – Sičáková-Beblavá, 2003.

³ *Sme*, 30. 4. 2002.

jeho postavenie, kde má byť zaradený v rámci ústavného systému a rozdelenia kompetencií medzi jednotlivé zložky verejnej moci závisí od tradícií a politickej dohody relevantných parlamentných subjektov.

Okrem Ústavy SR tvoria právny rámec upravujúci postavenie prokuratúry zákony priamo upravujúce postavenie a fungovanie prokuratúry (zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre a zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a čakateľoch) a súvisiace predpisy, ako je najmä Trestný zákon a Trestný poriadok alebo Správny poriadok .

Otázka transformácie prokuratúry na štátne zastupiteľstvo bola na Slovensku znova otvorená po prepustení Jozefa Majského z väzby, čím by si ju de facto minister spravodlivosti podriadil. Generálny prokurátor Dobroslav Trnka to však označil za útok na nezávislosť prokuratúry. V tejto súvislosti by bolo potrebné otvoriť aj ústavu. „Nie je na to politická vôľa,“ skonštatoval pre denník *Hospodárske noviny* riaditeľ odboru trestnej legislatívy Peter Štíft.⁴

Ako ďalej uvádza denník *Hospodárske noviny*, dlhodobé napätie medzi Ministerstvom spravodlivosti SR (ďalej len „MS SR“) a Generálnou prokuratúrou SR (ďalej len „GP SR“) sa pravdepodobne zmierni, keďže MS SR pripravuje kompromisnú novelu zákona o prokuratúre, resp. novelu zákona o o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry. Generálna prokuratúra totiž predložila zásadné pripomienky k obidvom zákonom súvisiace s obavami o svoju nezávislosť. Nová právna úprava by mala umožniť ministrovi spravodlivosti vydávať všeobecné pokyny, napríklad kedy musí prokurátor žiadať nepodmienečný trest, alebo kedy nie je možné zastaviť trestné stíhanie verejných činiteľov. Generálny prokurátor aj naďalej nebude musieť vysvetľovať svoje rozhodnutia vláde a MS SR. Svoju neochotu však bude musieť vysvetliť. K decembru 2004 bola táto novela vo fáze rokovania medzi MS SR a GP SR. Novela teda ešte nie je ani v štádiu pripomienkového konania.

3. ĎALŠIE ROZPORY PROKURATÚRY V ROKU 2004

V roku 2004 vznikli nové a pokračovali niektoré staršie rozporné pohľady na otázky spojené s činnosťou prokuratúry. Na niektoré z nich poukážeme v nasledujúcom texte.

Personálne obsadenie a spôsob menovania do funkcie generálneho prokurátora patrí medzi vážne politické otázky. Pred samotnou voľbou prebiehali zaujímavé politické rokovania, jedným z možných riešení – aj vzhľadom na situáciu vo vládnej koalícii, ktorá už nedisponuje potrebnou parlamentnou väčšinou – boli úvahy o tom, že tento post by obsadil predstaviteľ skupiny nezaradených poslancov, pôvodne členov HZDS-ĽS – JUDr. Miroslav Ábelovský, podpredseda Ústavoprávneho výboru Národnej rady SR. Pred voľbami sa hovorilo aj o ďalších možných kandidátoch, generálnym prokurátorom sa napokon stal JUDr. Dobroslav Trnka, ktorý zastával funkciu hlavného vojenského prokurátora.⁵ Návrh na zvolenie predložil poslanec Ivan Šimko, v tom čase poslanec politickej strany Slobodné fórum.

Aj napriek personálnym zmenám, ktoré nastali na generálnej prokuratúre, pokračovali rozpory medzi Ministerstvom vnútra SR (ďalej len „MV SR“) a MS SR na jednej strane a GP SR na strane

⁴ *Hospodárske noviny*, 10. 11. 2004.

⁵ Uznesenie NR SR č. 691 z 12. 12. 2003, počet hlasov „za“ 84.

druhej. Ak v roku 2003 na verejnosti rezonoval prípad prepustenia z väzby trestne stíhaného bývalého riaditeľa SIS Ivana Lexu, potom v roku 2004 pochybnosti vzbudili prepustenia známeho podnikateľa Jozefa Májskeho obvineného z hospodárskych trestných činov či niektorých komunálnych politikov obvinených z brania úplatkov (E. Čuňo, M. Mráz...). Minister vnútra Vladimír Palko uviedol: „Chcem povedať, že na Slovensku prebieha zápas. Na jednej strane stojí štát so svojou snahou, aby si boli všetci občania rovní pred zákonom. Na druhej strane sú mafie. Je to spoločenstvo, ktoré ide naprieč politickými stranami, podnikateľskou sférou, médiami, ale aj súdmi, prokuratúrou i tajnou službou. Ľudí z tohto spoločenstva spája okrem snahy o nezákonné zisky najmä to, aby spochybnili policajný zbor, jeho vedenie i ministra vnútra. O toto tu ide celé tie mesiace, odkedy som ministrom. Systematicky očierňovať ministerstvo a políciu“.⁶

K ďalším kontraverziám medzi predstaviteľmi vlády – minister vnútra a minister spravodlivosti na strane jednej a prokurátormi na strane druhej patria napríklad nasledovné:

- Nesúhlas GP s návrhom MS SR zverejňovať na internete **majetkové priznania prokurátorov**. Podľa v súčasnosti platných pravidiel prokurátori podávajú majetkové priznania generálnemu prokurátorovi. Normu, ktorá by túto povinnosť prokurátorom určila, pripravuje odbor trestnej legislatívy rezortu spravodlivosti. „Je to krok, ktorý nie je samospasiteľný, ale určite pomôže pri očistení justície od korupcie,“ povedal D. Lipšic.⁷
- Predmetom konfliktu je aj otázka **umiestnenia súdu**, ktorý bude zabezpečovať prípravné úkony pre Špeciálnu prokuratúru. Rozdielne pohľady k nemu majú MS SR a GP SR. MS SR preferuje Krajský súd v Banskej Bystrici. GP SR prišla s dvoma riešeniami – aby prípravné konanie pre Špeciálny súd vykonávali aj krajské sudy v Bratislave a Košiciach. MS SR s tým nesúhlasí, pretože „nie je žiadny dôvod, aby agenda Špeciálneho súdu bola rozdelená na tri sudy, keď postačuje jediný“.⁸ Podľa druhého návrhu GP SR by prípravné konania prebiehali len na Krajskom súde v Bratislave, ktorý je bližší k Pezinku. Tam bude totiž od 1. júla 2005 Špeciálny súd sídliť. Krajský súd v Banskej Bystrici je podľa D. Lipšica dostatočne vybavený a jeho sudcovia prejdu bezpečnosťami previerkami.

4. ÚRAD ŠPECIÁLNEHO PROKURÁTORA

Rok 2003 a 2004 z hľadiska vytvorenia základov na potrestanie korupčníkov priniesol na Slovensku viacero opatrení, ktoré môžu znamenať zmenu motivácie represívnych orgánov. Bolo napríklad posilnené postavenie agenta provokatéra a parlament prijal pravidlá pre vytvorenie Špeciálneho súdu a **Úradu špeciálneho prokurátora** (ďalej len „ÚŠP“) ako osobitnej súčasti GP SR.⁹ Od týchto inštitúcií sa o. i. očakáva prelomenie silných lokálnych väzieb medzi podnikateľskou či politickou elitou a represívnymi orgánmi a v neposlednom rade zvýšené odhaľovanie a potrestanie aktivít spojených s korupciou. Pre prokurátorov pracujúcich na tomto úrade sa zavádza sprísnený režim ochrany, musia byť preverení NBÚ, v porovnaní s ostatnými prokurátormi budú mať lepšie platy.

⁶ *Plus 7 dní* č. 37, 2003.

⁷ *Národná obroda*, 2. 11. 2004.

⁸ *Sme*, 11. 11. 2004.

⁹ Zákon bol schválený 21. 10. 2003, prítomných 147 poslancov, „za“ hlasovalo 77, „proti“ 69, „zdržalo“ sa 1, neprítomní 3.

Z mája 2004 sa spustenie činnosti týchto inštitúcií preložilo na jún 2004, prípadne až september, keďže Národný bezpečnostný úrad zatiaľ neurobil potrebné bezpečnostné previerky,¹⁰ keďže úrady k stanovenému dátumu neboli úplne personálne obsadené. Voľba špeciálneho prokurátora sa uskutočnila na schôdzi Národnej rady SR 29. apríla 2004.

Špeciálny súd sa zriaďuje ako súd prvého stupňa a do jeho pôsobnosti patria poslanci NR SR, členovia vlády SR, štátni tajomníci, predsedovia ústredných orgánov štátnej správy, predseda a podpredsedovia NKÚ, sudcovia ÚS SR, sudcovia, prokurátori, ak sú podozriví, že spáchali trestný čin v súvislosti s ich právomocou a zodpovednosťou. Právomoci Špeciálneho súdu podliehajú aj iné osoby, ak sú podozrivé z korupcie, založenia zločineckej skupiny, obzvlášť závažných trestných činov, hospodárskych trestných činov, ak bola spôsobená škoda najmenej desaťtisíc násobok minimálnej mzdy...

ÚŠP vykonáva dozor a uplatňuje oprávnenia prokurátora v konaní pred súdom v tých veciach, ktoré spadajú do právomoci Špeciálneho súdu. Na čele ÚŠP je prokurátor, prostredníctvom ktorého generálny prokurátor riadi činnosť ÚŠP. Špeciálneho prokurátora volí na obdobie piatich rokov na návrh generálneho prokurátora Národná rada SR.

Ako uviedol minister spravodlivosti D. Lipšic, „pri korupčných deliktach je nevyhnutná špecializácia. Po druhé, treba prelomiť osobné väzby medzi justičnými orgánmi, štátnymi orgánmi a ďalšími osobami na regionálnej úrovni. Často práve tieto ‚známosti‘ zabránia neustrannému a nezávislému vyšetrovaniu korupčných káuz“.¹¹

Prvým **špeciálnym prokurátorom** je od roku 2004 JUDr. Dušan Kováčik, po absolvovanom výberovom konaní a bezpečnostnej previerke generálnym prokurátorom navrhnutý ako jediný kandidát na zvolenie v Národnej rade SR.¹²

Za zaujímavú skutočnosť možno označiť to, že generálny prokurátor aj špeciálny prokurátor sú pôvodne vojenský prokurátori. Patria do strednej generácie, vyštudovali sice ešte pred Novembrom 89, ale profesijne vyrastali a pracovali už v systéme uznávajúcom pluraritnú demokraciu a právny štát. Z titulu svojej funkcie neboli členmi politických subjektov a spĺňajú podmienky neustrannosti a objektivity.

Úrad špeciálneho prokurátora sa venuje viacerým kauzám, napríklad tzv. kauze kyselinári a konkurznej mafii. K decembru 2004 bol počet vecí, v ktorých Úrad špeciálneho prokurátora vykonáva dozor nad zachovávaním zákonnosti v prípravnom konaní prokurátor Úradu špeciálnej prokuratúry, celkom 416. Z uvedeného počtu je:

- 12 % trestných činov korupcie,
- 27 % trestných činov proti majetku,
- 22 % trestných činov všeobecne nebezpečných,
- 20 % trestných činov hospodárskych,

¹⁰ TA3, 29. 4. 2004.

¹¹ *Markíza*, č. 21, 2002, 20. 5. 2002.

¹² Uznesenie NR SR č. 920 z 12. 5. 2004.

- 16 % trestných činov poriadku vo veciach verejných,
- zvyšné 3% sú iné trestné činy.¹³

5. MOŽNÉ ZNEUŽITIA – KORUPCIA A KLIENTELIZMUS PRIAMO V PROKURATÚRE

Zneužitie funkcie prokurátora môže mať viacero podôb. Prokurátor v rámci trestného konania môže napríklad neuznať dôvody väzby alebo prepustiť obvineného, vrátiť spis polícií alebo rozhodnúť o zastavení konania a nepodať žalobu. V samotnom súdnom konaní je potom dôležité, ako argumentuje, akú vyvinie iniciatívu pri prezentovaní a predkladaní dôkazov alebo po vynesení rozsudku, či využije, alebo nevyužije možnosť podať odvolanie. V civilnom konaní zase ide najmä o možnosť využiť protest prokurátora a hájiť záujmy verejnosti alebo konkrétnej fyzickej či právnickej osoby voči orgánom štátu či samosprávy.

Ako uviedol krajský prokurátor Michal Barila pre denník *Sme*, prokuratúra má obrovské právomoci: „Môže zastaviť trestné stíhanie, prípadne neuznať dôvody väzby. Proti jej rozhodnutiu môžu kompetentní podať sťažnosť. Poškodený pri zastavení trestného stíhania sťažnosť podať nemôže. Rozhodnutia prokurátorov skúmajú ich nadriadení.“ M. Barila ďalej uviedol, že málokedy krajský prokurátor rozhodnutie zmení, „aj keď desať prokurátorov, desať názorov“. O korupcii hovorí: „Používajú sa také praktiky, že advokát povie klientovi: Dajte mi 100 000 – polovica pôjde mne a polovica prokurátorovi.“ M. Barila to zistil, keď robil dozorujúceho prokurátora vo väznici a rozprával sa s odsúdenými. „Otázka je, či to je naozaj tak. Možno tú polovicu zoberie niekto iný, napríklad sudca.“ Pozná prokurátorov i sudcov, o ktorých sa hovorí, že berú úplatky, ale nechce ich menovať: „Platí prezumpcia nevinu.“¹⁴

Pod zneužitie funkcie alebo korupčné správanie možno zaradiť aj konanie, ktoré je porušením platných právnych predpisov, najmä trestnoprávných, alebo je „len“ neetickým alebo neprofesionálnym konaním.

Aký je súčasný stav v danej oblasti? Indikatívne odpovede na danú otázku nám poskytnú viaceré typy údajov. Patrí medzi ne vnímanie korupčného správania v príslušnej oblasti širokou verejnosťou, údaje o oficiálnom stíhaní či odsúdení za príslušné trestné činy korupcie, disciplinárne konania a príklady prípadov.

Ako ukázal graf 1, ktorý poskytoval porovnania výsledkov prieskumu z rokov 1999, 2002 a 2004, miera percepcie korupcie v prokuratúre sa za dané obdobia zásadne nezmenila a je stále vnímaná značne kriticky.

Štatistika, ktorá sa týka trestných konaní voči prokurátorom a to pre porušenie nasledovných paragrafov – § 158 Zneužívanie právomoci verejného činiteľa, § 160 Prijímanie úplatku a inej nenáležitej výhody a § 162 Nepriama korupcia, poskytuje trochu iný pohľad. Ak si zoberieme oficiálne údaje z Generálnej prokuratúry,¹⁵ zistíme nasledovné :

¹³ Informácie boli získané prostredníctvom elektronickej pošty z 2. 12. 2004 od Dušana Kováčika z Úradu špeciálneho prokurátora na základe stretnutia z 18. 11. 2004.

¹⁴ *Sme*, 30. 4. 2002.

¹⁵ GP SR, XV/2 Spr. 2025/04-3 z 25. 8. 2004.

- v roku 2002 bolo začaté trestné stíhanie a vznesené obvinenie trom prokurátorom pre trestný čin podľa § 162 Trestného zákona;
- v roku 2003 nedošlo k začatiu trestného stíhania a vzneseniu obvinenia prokurátorovi pre uvedené trestné činy;
- v roku 2004 bolo začaté trestné stíhanie a vznesené obvinenie jednému prokurátorovi pre trestný čin podľa § 158 Trestného zákona.

Vzhľadom na počet prokurátorov a množstvo prípadov, ktoré realizujú, ide o veľmi nízke čísla. Pretože však ide o skrytú a väčšinou sofistikovanú činnosť, odhalenie a dokázanie trestnej činnosti súvisiacej s výkonom funkcie je veľmi ťažké a zdĺhavé. Poukazuje na to aj stav prípadu obvinených prokurátorov z Humenného, ktorému sme sa venovali aj v predchádzajúcej správe.¹⁶ V roku 2002 Vladimíra R., Alexandra Ch. a Juraja G. totiž zadržala polícia priamo v ich kancelárii a vyšetrovateľ ich obvinil z korupcie. Podľa informácií z GP SR¹⁷ je stav v tejto kauze k decembru 2004 taký, že voči Jurajovi G. a Alexandrovi Ch. bolo uznesením, ktoré nadobudlo právoplatnosť v máji 2003, zastavené trestné stíhanie. Na Vladimíra R. bola podaná obžaloba pre trestný čin podplácania. Prebieha hlavné pojednávanie, ktoré bolo odročené na koniec decembra 2004. Toho času je Vladimír R. na slobode, nie je vo väzbe.

Osobitnou kategóriou je **disciplinárna zodpovednosť prokurátorov**. Jej právna úprava je v zásade zhodná s úpravou týkajúcou sa sudcov. V disciplinárnych veciach konali a rozhodovali disciplinárne komisie menované generálnym prokurátorom, a to na základe návrhu Rady prokurátorov, samosprávneho orgánu prokuratúry. Voči rozhodnutiu disciplinárnej komisie je prípustné preskúmanie právoplatného rozhodnutia a to súdom v občiansko-súdnom konaní. Podľa *Správy o činnosti prokuratúry za rok 2003* v roku 2003 bolo na prokuratúre vedených celkovo pätnásť konaní, z toho päť bolo začatých ešte v roku 2002. Pretože rok 2004 nie je ešte ukončený, presné čísla nie sú k dispozícii a teda ani nemožno zhodnotiť, či došlo k nárastu alebo k poklesu. V nasledujúcom texte uvádzame príklad prípadu, ktorý bol predmetom disciplinárneho konania:

Okresný prokurátor mal dlhší čas svojím konaním umožniť a zakrývať prietahy v konaní jedného z radových prokurátorov. Ján Januška údajne zanedbával povinnosti riadiaceho prokurátora a mal zlú organizáciu práce, čo malo spôsobiť prietahy. Krajská prokurátorka Viera Bolebruchová v tejto súvislosti podala návrh na začatie disciplinárneho konania voči obojmu prokurátorom. „Navrhla som ten najprisnejší postih,“ povedala o návrhu proti bývalému vedúcemu okresnej prokuratúry. Tým trestom je odvolanie z funkcie prokurátora. Januškov prístup Bolebruchová označila ako „nedostatočné a laxné plnenie služobných povinností“. Bolebruchová voči nim iniciovala disciplinárne konanie. Januška obišiel bez trestu, o druhom prokurátorovi sa ešte nerozhodlo. „Vzdal som sa funkcie okresného prokurátora, to je všetko. Už to robím sedem rokov a chcem robiť radového prokurátora,“ povedal samotný prokurátor. Tvrdí, že odstúpil dobrovoľne a za jeho odchod nemôžu žiadne nedostatky. „Vôbec nie, to je moje dobrovoľné rozhodnutie. Už som si myslel, že mi to nič odborné nedá,“ hovorí Januška. Popiera, že by sa dopustil čohokoľvek v rozpore s predpismi. Tomuto prípadu sa začali venovať aj na Generálnej prokuratúre SR. Ako uviedol námestník generálneho prokurátora Ctibor

¹⁶ Bližšie pozri Espina – Sičáková-Beblavá, 2003.

¹⁷ Informácie boli získané prostredníctvom elektronickej pošty z 7. 12. 2004 od hovorkyne Generálnej prokuratúry SR pani Svetlany Husárovej.

Košťál: „Máme určité podozrenia, že riadiaca práca okresného prokurátora v Trnave nebola na takej úrovni, ako mala byť, v dôsledku čoho dochádzalo k prietahom v konaní.“ Januška mal zakrývať prietahy svojho podriadeného S. B. Preto sa stalo, že obžaloba buď nebola podaná vôbec, alebo s niekoľko mesačným oneskorením. „Tam bude minimálne disciplinárne a možno aj trestné stíhanie, ale to sa uvidí podľa výsledkov prebiehajúcej previerky,“ uviedol Košťál o prokurátorovi S. B.¹⁸

Za špecifické prípady možno označiť tie, keď vzhľadom na osobné vzťahy, vyplývajúce zo skutočnosti, že v malých okresných mestách sa ľudia patriaci medzi miestnu elitu – právnicki, lekári, podnikatelia, športovci – stretávajú, poznajú, a preto pri riešení konkrétnej kauzy je otázna neustrannosť a nezaujatosť.

6. ZÁVER

Z hľadiska formálno-právneho má SR k dispozícii právne nástroje, ktoré sú potrebné k boji proti korupcii vo všeobecnosti i osobitne voči orgánom štátu, vrátane prokuratúry. SR prevzalo a ratifikovalo aj medzinárodné dokumenty a zmluvy upravujúce danú oblasť a prostredníctvom príslušných orgánov sa aktívne zúčastňuje na medzinárodnej spolupráci a cezhraničnom potieraní nežiaducich kriminálnych javov.

Za otázky však možno označiť materiálno-technické vybavenie a personálne obsadenie prokuratúry. Investície do vybavenia prokuratúry nemožno považovať za dostatočné a treba mať na pamäti, že nelegálne štruktúry a protispoločensky a nezákonne konajúce organizované skupiny budú vždy mať k dispozícii viac prostriedkov ako štátne orgány.

Čo sa týka personálneho zloženia, prokuratúra prešla po Novembri 89 veľmi malou obmenou. Z jej radov muselo odísť minimum osôb, prevažne politicky i ľudsky skompromitovaných. Pomerne málo právnikov z externého prostredia prišlo do prokuratúry a ani zo strany vlády či parlamentu nebola tejto problematike venovaná dostatočná pozornosť.

Až v poslednom období možno hovoriť o razantných a systémových opatreniach, ktoré by mohli byť efektívne pri potieraní korupcie a nastoľovaní zákonnosti. Dôležité ale bude presadenie princípu nulovej tolerancie a rovnakého metra voči každému, kto poruší zákon. Otázne bude, či orgány činné v trestnom konaní odolajú politickým vplyvom, ako aj korupcii a klientelizmu a získajú si dôveru verejnosti.

LITERATÚRA

1. Espina J. – Sičáková-Beblavá, E.: *Prokuratúra*. In: Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D.(eds.): *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 2003 (hodnotiaca správa)*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.
2. *Prieskum verejnej mienky pre Transparency International Slovensko*. Bratislava, FOCUS 2004.
3. *Správa o činnosti prokuratúry za rok 2003*.

¹⁸ *Sme*, 5. 11. 2003.

4. *Správny poriadok.*
5. *Trestný zákon.*
6. *Ústava SR.*
7. Uznesenie Národnej rady SR č. 691 z 12. 12. 2003, http://www.nrsr.sk/sub/language_free/uznesenia/20/, 13. 12. 2004.
8. Uznesenie Národnej rady SR č. 920 z 12. 5. 2004, <http://www.nrsr.sk/main.aspx?sid=schodze/uznesenia>, 13. 12. 2004.
9. *Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.*
10. *Zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och.*
11. *Zákon č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry.*

Monitoring tlače.

IV.4. SÚDY

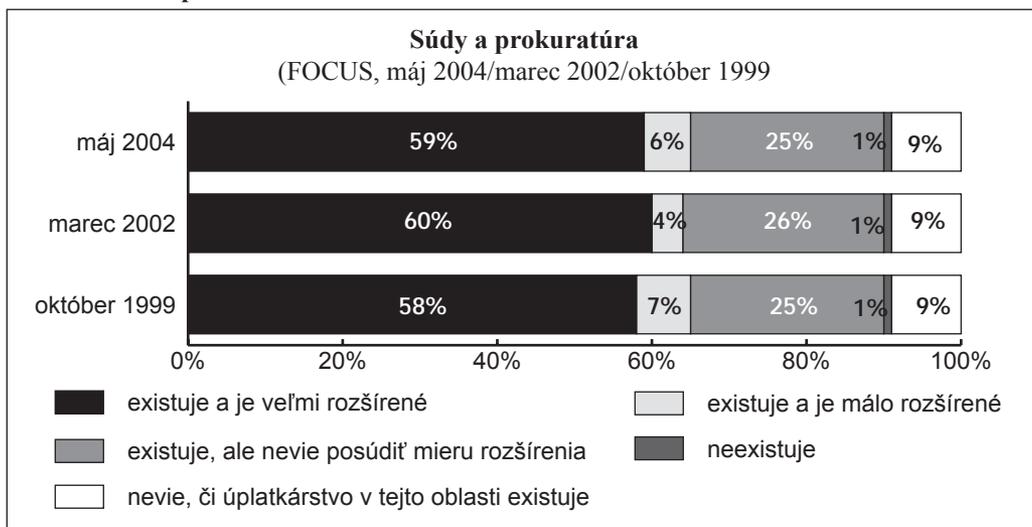
Emília Sičáková-Beblavá – Pavel Nechala

1. ÚVOD

Postavenie súdництва sa na Slovensku mení. V ostatných rokoch získalo pomerne veľkú nezávislosť a očakáva sa od neho aj zodpovednosť a skladanie účtov. Vymáhanie práva a v rámci toho činnosť súdництва sú však už niekoľko rokov hodnotené pomerne negatívne – či už podnikateľmi alebo širokou verejnosťou. Prieskumy verejnej mienky prichádzajú s informáciou o pomerne rozšírenom vnímaní korupcie na slovenských súdoch, tak ako na to poukazuje tabuľka 1, pričom vnímanie rozšírenia korupcie v súdnictve sa od roku 1999 nemení.

Graf 1

Vnímanie korupcie na súdoch



Zdroj: FOCUS pre TIS, 2004.

Do akej miery tieto mäkké dáta získané cez prieskumy verejnej mienky korešponujú so zistenými korupčnými praktikami na súdoch, aké protikorupčné opatrenia sú prijímané na súdoch a ako sa rozbieha činnosť Špeciálneho súdu, ktorý sa má venovať korupčným prípadom – na tieto otázky sa pokúsime odpovedať v jednotlivých častiach tejto kapitoly.

2. KORUPCIA A PODOZRENIA Z NEETICKÝCH PRAKTÍK V ROKU 2004

V roku 2004 nebol dočasne pozastavený výkon funkcie sudcu z dôvodu trestného stíhania a ani nebol daný návrh na začatie disciplinárneho konania z dôvodov trestného stíhania. Korupčné správanie je trestným činom, z predchádzajúceho teda možno usudzovať, že k odhaleniu trestného činu korupcie u sudcov v roku 2004 nedošlo. Slovenské súdy však

rozhodovali o vine svojho kolegu podozrivého z prijímania úplatku, ku ktorému malo dôjsť ešte v roku 2002.

Korupčné a neetické praktiky na súdoch môžu mať rôznu podobu, pričom nie vždy sa dá jednoducho dokázať prijatie istej protihodnoty. Preto v nasledujúcom texte poukážeme na tri podoby otázného správania. V prvom rade poukážeme na prípady, ktoré sú klasifikované ako korupcia, a sú buď dokázané alebo v štádiu riešenia. Druhá a tretia podoba neetického správania nemusí byť priamo spojená s korupciou, avšak indikuje korupčnú motiváciu.

2.1. SUDCOVIA: ETIKA A KORUPCIA – POHĽAD NA PRAX

V roku 2004 bol zaznamenaný prvý prípad, keď slovenský súd uznal sudcu za vinného z korupcie. Ide o prípad petržalského sudcu Igora Š. obvineného z prijímania úplatku. Okresný súd v Malackách v máji 2004 uznal tohto sudcu za vinného a odsúdil ho na dvojročný nepodmienečný trest odňatia slobody. Rozsudok ešte nenadobudol právoplatnosť, pretože Igor Š. sa odvolal. Prípad bude pojednávať Krajský súd v Bratislave. Minister spravodlivosti Daniel Lipšic toto rozhodnutie privítal a uviedol, že „prvostupňové rozhodnutie svedčí o tom, že justícia sa začína vysporadúvať s osobami, ktoré by v talároch nemali byť a ktoré jej robia zlé meno“.¹ Igor Š. ešte v roku 2002 ponúkol docentovi prednášajúcemu na Právnickej fakulte UK Jozefovi Králikovi, že kauzu jeho syna obžalovaného z lúpeže bude za 70-tisícový úplatok posudzovať miernejšie. Polícia ho zadržala v auguste 2002 potom, čo prebral spomínanú sumu. Sudca sa najskôr priznal k prevzatíu peňazí, následne začal tvrdiť, že mu ich podhodili.

Viacero prípadov spojených s korupciou ostáva zatiaľ otvorených, nedoriešených. Príkladom je prípad sudcu z Veľkého Krtiša Slavomíra C., pri ktorom mal minister spravodlivosti pochybnosti o statočnosti nadobudnutého majetku.² Z dôvodov prieťahov v trestnom konaní, ktorými sa v súčasnosti zaoberá Ústavný súd SR, nebolo o jeho vine rozhodnuté. Trestné stíhanie trvá už viac ako štyri roky.³

Ďalší príklad otvoreného prípadu je z Michaloviec. Tam sa vyskytol poisťovací podvod, do ktorého bol údajne zapletený aj sudca Jozef S. Exekútorka, sudca a advokát sa mali pokúsiť obráť poisťovňu Allianz o asi 30 miliónov Sk. Išlo o odškodné pre ženu, ktorá utrpela zranenie pri havárii v zahraničí a zažalovala svojho muža, ktorý šoféroval. Náhradu škody mala vyplatiť poisťovňa, kde bol poistený jej manžel. Advokát žiadal o exekúciu trikrát, vyhovel mu až tretí sudca. Ministerstvo spravodlivosti SR to zistilo vďaka elektronickej podateľni. Minister spravodlivosti D. Lipšic podal v tejto súvislosti trestné oznámenie na tohto sudcu.⁴ Voči tomuto sudcovi je vedené trestné stíhanie. Ústavný súd SR 21. septembra 2004 vydal súhlas na trestné stíhanie michalovského okresného sudcu.

Keďže sa korupcia aj v prípade súdov dokazuje pomerne ťažko, na čo poukazuje aj rozdiel medzi mierou vnímanej korupcie v tejto oblasti verejného sektora a riešenými prípadmi,

¹ *Sme*, 29. 5. 2004.

² *Sme*, 16. 8. 2003.

³ *Sme*, 19. 11. 2004.

⁴ *Sme*, 10. 2. 2004.

mnohé pochybenia sudcov sú predmetom disciplinárneho konania disciplinárnych senátov. Škála dôvodov, pre ktoré sa môže sudca dostať pred disciplinárny senát je široká, a patria tam aj prípady spojené s neetickým správaním.⁵ Celkovo bolo v roku 2004 iniciovaných 23 disciplinárnych konaní voči sudcom.⁶

2.2. KONKURZY

Podľa tvrdení Ministerstva vnútra SR (ďalej len „MV SR“) a Ministerstva spravodlivosti SR (ďalej len „MS SR“) na Slovensku existuje konkurzná mafia. D. Lipšic uviedol, že finančné skupiny si nájdu firmu s rozsiahlym majetkom a cez svoje účelovo vytvorené spoločnosti dosiahnu vyhlásenie konkurzu a výber správcu konkurznej podstaty. Kontrola na súde podľa neho preukázala spoluprácu niektorých sudcov s konkurznou mafiou, čo priviedla k bankrotu viac zdravých firiem a získala ich majetok.⁷ Kontrola MS SR ďalej ukázala, že sudcovia vyberali správcov konkurznej podstaty mimo poradia tak, aby vybrali toho „správneho“.⁸ V praxi sa napríklad vytvoria na tento účel firmy, na ktoré finančné skupiny prevedú a rozdelia pohľadávky. Na vyhlásenie konkurzu musia dať totiž návrh minimálne dve firmy, ktorým spoločnosť dlhuje majetok.

Minister spravodlivosti D. Lipšic sa rozhodol v tejto veci konať. Bolo začatých šesť disciplinárnych konaní a bola odvolaná predsedníčka Krajského súdu v Bratislave Mária Š.

Podľa denníka Sme kontrola MS SR zo začiatku marca 2004 totiž zistila závažné nedostatky vo vedení konkurzných konaní. O funkciu prišla aj poverená vedúca obchodného Elena Ondrišová. „Čiastkový záver kontroly ukázal, že na krajskom súde sa veci neprideľovali cez elektronickú podateľňu,“⁹ povedal D. Lipšic. Ďalšie nedostatky mali byť aj v prideľovaní predbežných správcov a v postupe sudcov v konkurzných konaniach.¹⁰

Ako sme uviedli vyššie, v tejto oblasti sú predmetom disciplinárneho konania v roku 2004 šiesti sudcovia. Ich prípadné potrestanie je neisté a v rukách disciplinárnych súdov, na čo poukazujú aj nasledovné príklady.

⁵ Podľa zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich Disciplinárnym previnením je:

- zavinené nesplnenie alebo porušenie povinností sudcu;
- správanie, ktoré vzbudzuje oprávnené pochybnosti o nezávislosti a nestrannosti sudcu pri rozhodovaní, o nezaujatosti sudcu voči účastníkom konania a o úsilí ukončiť súdne konanie spravodlivo a bez zbytočných prieťahov;
- nepreukázanie požadovaných výsledkov podľa zásad hodnotenia sudcov schválených podľa osobitného predpisu na základe hodnotenia práce sudcu;
- nesplnenie povinnosti podať majetkové priznanie podľa § 32 ods. 1 ani v lehote ustanovenej podľa § 33 ods. 1 alebo nespôsobilosť sudcu hodnoverným spôsobom preukázať zdroj majetkových prírastkov, ktoré zjavne presahujú súhrn jeho plátov a iných vyčíslených príjmov;
- porušenie povinností pri výkone štátnej správy súdu podľa osobitného predpisu.

⁶ Stav k 19. 10. 2004. <http://www.justice.gov.sk>.

⁷ *Sme*, 23. 10. 2004.

⁸ *Sme*, 22. 6. 2004.

⁹ *Sme*, 15. 4. 2004.

¹⁰ *Tamtiež*.

D. Lipšic pozastavil dvom sudkyňiam bratislavského krajského súdu Beate T. a Blažene H. výkon funkcie a navrhol zbaviť ich funkcie sudcov. Na koniec októbra 2004 boli plánované pojednávania so sudkyňami. V oboch prípadoch D. Lipšic žiadal pre sudkyne najprísnejší trest, a to zbavenie funkcie sudcu. Beáta T. neprišla pre práceneschopnosť a pojednanie sa neuskutočnilo, Blažena H. síce prišla, ale pojednanie sa na návrh MS SR odročilo na neurčito. Právnicki MS SR to zdôvodnili tak, že chcú počkať, kým polícia poskytne senátu správu, v akom stave je trestné stíhanie vo veci zneužitia právomocí, ktoré súvisí s konkurzmi na súde v Bratislave.

Ďalších štyroch sudcov – Eugena P., Tatianu P., Tatianu H. a Elenu K. – taktiež z bratislavského krajského súdu navrhol D. Lipšic preložiť na okresný súd. Návrhy na začatie disciplinárneho konania však musia prejsť disciplinárnym senátom, ktorý je tvorený sudcami disciplinárneho súdu volenými Súdnu radou SR na obdobie troch rokov z kandidátov navrhnutých sudcovskými radami, ministrom a NR SR. Podozrivému konkurznému sudcovi Eugenovi P. minister D. Lipšic, ako je uvedené vyššie, navrhoval, aby bol preložený na súd nižšieho stupňa. Disciplinárny senát však potrestal sudcu trojmesačným znížením platu o 50 %. D. Lipšic sa voči rozhodnutiu odvolal a opäť žiadal, aby bol sudca Eugen P. preradený na okresný súd.¹¹ Eugen P. sa odvolal tiež.¹² Jeho najväčším pochybením je prednostný predaj majetku spoločnosti Nový Elektrosvit za výrazne podhodnotené ceny. „Konkurzní správcovia ustanovení sudcom Eugenom P. umožnili vytunelovať Elektrosvit niekoľkým jeho privatizérom,“ uviedol bývalý člen dozornej rady tohto podniku.¹³

Disciplinárne pojednávania voči ďalším dvom konkurzným sudkyňiam z Bratislavy bolo taktiež odročené.

Disciplinárne senáty teda dali dvom zo šiestich konkurzných sudcov z Bratislavy, ktorých chcel potrestať minister spravodlivosti, nižšie tresty, ako navrhoval D. Lipšic. Minister spravodlivosti na jednej strane nie je oprávnený podľa platnej právnej úpravy navrhovať tresty pre rozhodovanie disciplinárneho senátu. Na druhej strane však zjavnú miernosť v ukladaní trestov možno vysvetliť iba falošnou sudcovskou solidaritou.

Aj na riaditeľku sekcie na MS SR, Gabrielu S., prišli dve trestné oznámenia, a obvinili ju zo zneužívania právomoci verejného činiteľa. Oznámenia sa podľa denníka *Sme* týkali dvoch konkurzov, ktorých spisy si Gabriela S. vyžiadala na kontrolu a vraj ich bezdôvodne zdržiavala a marila tak konkurzy. Konateľ firmy, ktorá podala jedno z trestných oznámení tvrdí, že keď Gabriela S. zdržiavala spis o konkurze, jej syn, súdny exekútor „ukončil exekúcie vedené jeho úradom a získal tak odmenu presahujúcu jeden milión korún“.¹⁴ MS SR sa zastalo svojej zamestnankyne, avšak prípadný konflikt záujmov nekomentovalo.

Od januára 2006 MS SR mení systém a bude konkurzy prísnejšie kontrolovať. Ide o zákon o konkurze a reštrukturalizácii, ktorému sa venujeme v tretej časti tejto kapitoly. V súvislosti s konkurzným konaním predložilo MS SR do legislatívneho procesu aj návrh zákona o správcoch, ktorý okrem iného predpokladá elektronický výber správcu konkurznej podstaty.

¹¹ *Pravda*, 22. 10. 2004.

¹² *Sme*, 5. 11. 2004.

¹³ *Pravda*, 29. 10. 2004.

¹⁴ *Sme*, 15. 4. 2004.

2.3. NEKONANIE/NEČINNOSŤ SUDCOV

Korupcia sa podobne ako v iných oblastiach aj pri činnosti súdov dá len ťažko dokázať. Preto sa pri skúmaní tohto fenoménu opierame aj o indikatórne formy korupčného správania, ktoré mohli ale nemuseli byť motivované poskytnutím protihodnoty v rôznej forme – *quid pro quo*. Okrem toho, že sudca môže rozhodovať v prospech korumpujúceho, prípadne naťahovať súdny spor, môže nastať aj situácia nerozhodnutia v stanovenom časovom horizonte, ktorá je výhodná pre žalovanú stranu. Nasledujúci príklad poukazuje na takúto situáciu:

Najvyšší súd SR zmeškal lehoty na rozhodnutia v šiestich sťažnostiach pre porušenie zákona. Štát tak prišiel o desiatky miliónov korún. Prípadmi sa už zaoberá polícia. Sťažnosti na Najvyšší súd SR podala Generálna prokuratúra SR ešte minulý rok. Namietala rozhodnutia súdov v kauze deblokácií ruského dlhu vo výške 60 mil. Sk a za podvod vo výške 1. mil. Sk. Predseda Najvyššieho súdu SR Milan Karabín povedal: „Keď zistím, kto pochybil, vyvodím proti nemu dôsledky. Zodpovednosť by mal niesť pracovník ktorý mal na starosti spis prevziať a odovzdať príslušnému senátu.“¹⁵ Prípad označený ako prísne tajný takmer štyri mesiace neodovzdal senátu pracovník Najvyššieho súdu SR Ján M., ktorý osobne prevzal spis kauzy ešte vlani v novembri. Výplýva to z listu predsedu senátu Emila B., ktorý adresoval začiatkom apríla predsedovi Milanovi Karabínovi.¹⁶ Ján M. spis vraj zabudol a poprel akýkoľvek iný zámer. Ján M. požiadal o odchod do dôchodku.

Ďalšími príkladom pochybného správania je prepustenie potenciálneho vraha žilinským sudcom:

Podľa denníka Sme sa vinou súdu dostal koncom septembra 2004 na slobodu Vladimír L., ktorého prokuratúra viní z vraždy troch dôchodcov. Sudca Daniel H. totiž nepožiadaval o predĺženie väzby pre Vladimíra L., ktorý sa dostal po dvoch rokoch na slobodu bez toho, aby o jeho vine rozhodol súd. Sudca je presvedčený, že chybu nespravil on, ale Najvyšší súd SR. Ten v čase premeškania lehoty na predĺženie väzby rozhodoval o podnete Daniela H., aby prípad pridelil inému súdu. Najvyšší súd SR tvrdí, že v spise, ktorý prišiel od Daniela H., nebolo vyznačené, že ide o väzbu. Vedúca kancelárie predsedu Najvyššieho súdu SR Eva Rupcová zdôraznila, že „to musí byť vždy v sprievodnej správe“.¹⁷

3. SÚDNA REFORMA A PROTIKORUPČNÉ OPATRENIA

Vzhľadom na postavenie súdnictva by reformy v tejto oblasti mali prichádzať z viacerých strán. Reformy v súdnictve vrátane presadzovania protikorupčných opatrení by v súvislosti s jeho pomerne veľkou nezávislosťou mali vychádzať aj zvnútra súdnictva.

Napriek uvedenému lídrom pri nastoľovaní, príprave a presadzovaní zmien v tejto oblasti je MS SR. To dokonca často čelí nezáujmu a kritike zvnútra sudcovského stavu. Sudcovské organizácie sa skôr zamerali na obhajovanie svojich funkčných výhod a ich správanie je možné prirovnať k správaniu odborovej organizácie.

¹⁵ Pravda, 24. 4. 2004.

¹⁶ Sme, 18. 5. 2004.

¹⁷ Sme, 16. 10. 2004.

MS SR však aj v roku 2004 pokračovalo v príprave a presadzovaní zmien v súdnictve. Niektoré z nich si priblížime v nasledujúcom texte.

- **Majetkové priznania na internete**

V súvislosti so zvyšovaním transparentnosti rozhodovania v súdnictve bola ešte v roku 2003 prijatá novela zákona o sudcoch a prísediacich. Podľa tohto znenia MS SR zverejňuje majetkové priznania sudcov na voľne prístupnej internetovej stránke v súlade s ochranou osobných údajov podľa osobitného zákona.¹⁸ Avšak až v októbri 2004 zverejnilo MS SR na svojej internetovej stránke majetkové priznania sudcov, hoci túto povinnosť malo už od 1. novembra 2003. Sudca je povinný deklarovať v majetkovom priznaní aj majetkové pomery svojho neplnoletého dieťaťa a manžela, ktorý s ním žije v domácnosti, a to aj vtedy, ak manželia uzavreli dohodu o zúžení alebo rozšírení zákonom určeného rozsahu bezpodielového spoluvlastníctva. Nezverejňujú sa ale majetky rodinných príslušníkov. Podľa D. Lipšica má sprístupnenie majetkových pomerov sudcov verejnosti zabrániť korupcii v súdnictve.¹⁹ Minister považuje zverejnenie majetkových priznaní sudcov na internete za významnú zbraň proti úplatkom. Podľa hovorca rezortu spravodlivosti Richarda Fidesa, občan môže v prípade podozrenia, že sudca nadobudol majetok nenáležite podať podnet na preskúmanie pravdivosti týchto údajov.²⁰ Ozývajú sa však aj hlasy z druhej strany. Napríklad podpredseda Ústavnoprávneho výboru NR SR Miroslav Abelovský tvrdí, že táto metóda je nesystémová a ide iba o chabý pokus o transparentnenie. Podľa neho sudca môže viesť do priznania, čo chce.²¹ Šéf odboru boja proti korupcii Úradu vlády SR Ján Hrubala v tejto súvislosti uviedol, že zverejnenie majetkových priznaní je len jedným zo sklíčok mozaiky, ktoré majú v konečnom dôsledku protikorupčný efekt – umožňujú kontrolu.²² Podľa predsedu Najvyššieho súdu SR Milana Karabína na základe údajov z majetkových priznaní nie vždy možno vyvodit' záver, že sudca je neúmerne bohatý. „Majetky sa tam uvádzajú aj ako spoločné bezpodielové vlastníctvo. Rozsah toho majetku teda závisí aj od príjmu partnera, ktorý môže výrazne prevyšovať príjem sudcu.“²³ Pre problémy preukázať pôvod majetkových prírastkov bol doteraz disciplinárne riešený len jeden prípad a ten nebol zatiaľ uzavretý. To, do akej miery novo zavedený inštitút zverejňovania majetkových priznaní tento stav zmení, ukáže rok 2005.

- **Zavádzanie elektronickej podateľne**

Zavádzanie systému náhodného pridelovania súdnych sporov, tzv. elektronickej podateľne, na slovenských súdoch ešte nie je úplnou samozrejmosťou. Elektronická podateľňa funguje na všetkých okresných a krajských súdoch bez väčších problémov. Negatívnu výnimku dlhšie obdobie predstavoval Najvyšší súd SR, ktorý ju napriek dva roky platnému zákonu nezaviedol. V súčasnosti je už podateľňa na Najvyššom súde SR funkčná. Ozývajú sa však aj hlasy, ktoré poukazujú na možnosť manipulácie s týmto systémom zo strany advokátov. Niektorí sudcovia upozornili, že systém sa dá zneužiť, čo sa potvrdilo. „...Viem o prípadoch, keď advokáti napríklad podali päť až šesť žalôb po sebe a v prípadoch, kde im nevyhovoval

¹⁸ Novelizovaný zákon č. 426/2003 Z. z.

¹⁹ *Národná obroda*, 26. 10. 2004.

²⁰ *Tamtiež*.

²¹ *Tamtiež*.

²² *Tamtiež*.

²³ *Hospodárske noviny*, 20. 10. 2004.

sudca, žaloby stiahli,“ hovorí predseda Okresného súdu v Galante Ľuboš Szigeti.²⁴ Na slabé stránky systému sa snažia súdy a MS SR reagovať.

- **Zvukové záznamy – prístup k informáciám súdov**

Ústavný súd SR rozhodol o tom, že priebeh verejného súdneho pojednávania a aj vyhlásenie rozsudku si môže ktokoľvek nahráť na diktafón či magnetofón. Nie je na to potrebný súhlas sudcu. Ústavný súd SR v zdôvodnení rozhodnutia uvádza, že slovenská ústava neobsahuje zákaz prijímania informácií od súdnych orgánov.²⁵ Toto rozhodnutie je krokom k vyššej transparentnosti rozhodovania súdnictva.

- **Zverejňovanie rozhodnutí súdov**

Významným prínosom pre občanov, odbornú verejnosť, ale aj pre samotných sudcov by bolo vytvorenie systému zverejňovania rozhodnutí súdov na internete. Prispelo by to k zjednocovaniu judikatúry súdov a zabezpečilo by to aj predvídateľnosť rozhodnutí súdov. Súčasne by sa tak zmenšil priestor na svojvoľné rozhodovanie sudcov, ktoré by mohlo byť motivované nelegálnym spôsobom.

- **Optimalizovanie siete súdov**

Súčasťou súdnej reformy je novelizácia niektorých ustanovení zákona o sídlach a obvodoch súdov SR, ktoré nadobúdajú platnosť od januára 2005. MS SR očakáva, že zrušenie niektorých súdov v konečnom dôsledku zefektívni výkon súdnictva a zvýši sa kvalita súdnictva. Na druhej strane existujú aj obavy – týkajú sa predovšetkým možného počiatočného spomalenia práce justície.²⁶ V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že pôvodný návrh na optimalizáciu súdov sa líši od schváleného, keďže na finálnej verzii sa odzrkadlili viaceré politické tlaky – z opozičných aj koalíčných radov. Ako príklad je možné uviesť presadzovanie nezrušenia súdov poslancom Viktorom Bérešom (ANO) či Jozefom Miklušičákom (KDH) v mestách, z ktorých pochádzajú.²⁷ Rušenie súdov neschvaľovalo ani Združenie sudcov Slovenska,²⁸ čo však nie je prekvapujúce vzhľadom na záujmy jeho členov.

- **Zvýšenie charakteru kontradiktórnosti v civilnom konaní**

V prijatej novele Občianskeho súdneho poriadku účinnnej od 1. septembra 2003 sa zaviedli do občianskeho súdneho konania vo výraznejšom rozsahu prvky kontradiktórnosti. Znamenajú prenesenie zodpovednosti za výsledok sporu na účastníkov samotných. Súd bude pôsobiť pri aplikácii novelizovaných ustanovení ako orgán, ktorému je zverená rozhodovacia právomoc, a nie ako ďalší účastník v spore. Odbúrava sa tým možnosť zbytočne predlžovať súdne konanie a súčasne sudcovia majú menšie možnosti zasahovať do samotného súdneho konania. Rozhodujú teda na základe predložených dôkazov. Protikorupčný efekt spočíva v zmenšení vplyvu sudcu na priebeh dokazovania.

- **Zmena pravidiel konkurzov**

Od roku 2006 budú platiť nové pravidlá pri konkurznom konaní. Národná rada SR na

²⁴ *Pravda*, 24. 5. 2004.

²⁵ *Pravda*, 29. 12. 2003.

²⁶ *Hospodárske noviny*, 22. 10. 2004.

²⁷ *Sme*, 28. 5. 2004.

²⁸ *Hospodárske noviny*, 26. 5. 2004.

v decembri 2004 schválila nový zákon o konkurze a reštrukturalizácii, ktorý by mal nadobudnúť účinnosť k januáru 2006 a nový zákon o správcoch, ktorý by mal nadobudnúť účinnosť k júlu 2005. Tento zákon upravuje postavenie správcov, ktorí vykonávajú činnosť v konkurznom konaní, reštrukturalizačnom konaní alebo konaní o oddĺžení podľa osobitného predpisu. Ustanovujú sa predpoklady zápisu fyzickej osoby do zoznamu správcov. Základný dôraz sa pritom kladie na bezúhonnosť, dôveryhodnosť a odbornú spôsobilosť zapisovanej osoby. Rovnako ako v iných profesiách sa zavádza princíp nulovej tolerancie vo vzťahu k trestným činom korupcie. Vo vzťahu k dôveryhodnosti sa vymenúvajú riziká, ktoré spochybňujú dôveryhodnosť fyzických osôb najmä vo vzťahu riadne, čestne a svedomito vykonávať správcovskú činnosť. V neposlednom rade sa definuje odborná spôsobilosť. Pri prerokúvaní zákona sa dostala do sporu s ministrom spravodlivosti poslankyňa Smeru Jana Laššáková. D. Lipšic ju obvinil z konfliktu záujmov. Poslankyňa a súčasne správkyňa vo viacerých konkurzoch namietala proti snahe rezortu rozšíriť dohľad nad správcami aj na ministerstvo spravodlivosti. Dosiaľ ho mali len súdy.²⁹

- **Zmeny v obchodnom registri**

Od 1. februára 2004 je účinný zákon o obchodnom registri, ktorý zefektívnil prácu v Obchodnom registri. Nový spôsob vedenia obchodného registra zabezpečil rýchlejšie vybavovanie návrhov na zápis do obchodného registra. Zápis do obchodného registra sa uskutočňuje v podobe formulárov, kde je ustanovený presný zoznam príloh, ktorými je potrebné doložiť návrh na zápis. Zákon stanovil pevnú päťdňovú lehotu na vykonanie zápisu, čím sa v prípade úplného a bezchybného návrhu na zápis príloh vytvorili predpoklady na rýchle vybavovanie návrhov. Kým v minulosti zapísanie do obchodného registra trvalo na jednotlivých krajských súdoch 40 až 150 dní, v súčasnosti až 65 % návrhov je vybavených do piatich dní, 35 % návrhov je vybavených do jedného mesiaca z dôvodu chybných návrhov. Po odstránení chýb v podaniach prebehne registrácia do obchodného registra do piatich pracovných dní.

- **Spustenie činnosti Justičnej akadémie**

V roku 2004 začala svoju činnosť Justičná akadémia ako celoslovenská vzdelávacia inštitúcia sudcov, prokurátorov, justičných čakatel'ov, právnych čakatel'ov prokuratúry, vyšších súdnych úradníkov a súdnych tajomníkov. Podpredseda vlády a minister spravodlivosti Daniel Lipšic vymenoval za riaditeľku akadémie Zuzanu Ďurišovú. Poskytované vzdelávanie by malo prispieť k zjednocovaniu výkladu zákonov a judikatúry v praxi. Predpokladá sa zlepšenie predvídateľnosť rozhodnutí súdov a umožní sa tak aj hodnotenie rozhodnutia súdu a sudcu – najmä v prípadoch, keď rozhodnú v rovnakých prípadoch v rozpore s judikatúrou ostatných súdov a sudcov.

Súbor opatrení, ktoré boli prijaté prípadne aj zavádzané do praxe v roku 2004, je široký. Finálna podoba viacerých z nich sa líši od pôvodného návrhu, keďže sa stali predmetom politického kompromisu v NR SR, čo samozrejme zníži ich očakávanú funkčnosť. Napriek uvedenému ide o pozitívny posun, pred ktorým stojí výzva implementácie. Až tá môže znamenať jednak prevenciu pred korupčnými praktikami na súdoch, ako aj zvýšiť možnosť odhalenia tých, ktorí sa správajú korupčne.

²⁹ *Pravda*, 10. 12. 2004.

4. ŠPECIÁLNY SÚD

Do vytvorenia Špeciálneho súdu (ďalej len „ŠS“), ktorý má súdiť aj ústavných činiteľov, boli vkladané pomerne veľké očakávania. Rok 2004 však nepriniesol ich naplnenie. Prax zatiaľ svedčila o opaku. Začiatok fungovania ŠS sa odkladal, ŠS mal začať pracovať už od mája 2004, termín sa však presunul na september 2004. K septembru 2004 neboli vybraní sudcovia, preto právomoci ŠS boli dočasne zverené Krajskému súdu v Banskej Bystrici. Personálne obsadenie ŠS bolo totiž ukázkou nedostatočného skladania účtov sudcovskej samosprávy (Súdnej rady SR) a určenie súdu/súdov, ktoré preň budú vykonávať prípravné konanie sa stalo predmetom ostrej vnútrokoaličnej politickej diskusie.

Špeciálnych sudcov volí Súdna rada SR (ďalej len „súdna rada“). Tá ich v prvom kole nezvolila dostatok. Súdna rada spomedzi piatich kandidátov v prvom kole zvolila len dvoch, pričom uvedený počet sudcov nestačí ani na zostavenie jedného trojčlenného senátu z troch plánovaných. Dostatočný počet hlasov nezískal napríklad riaditeľ Odboru boja proti korupcii Ján Hrubala. Súdna rada omietla vysvetľovať dôvody svojho rozhodnutia. U ostatných dvoch kandidátov neboli splnené formálne náležitosti. Nové výberové konanie bolo vypísané a druhé kolo volieb sudcov do ŠS sa predpokladá začiatkom roka 2005.

Politická diskusia sa otvorila aj pri určení súdov, ktoré majú pre ŠS vykonávať prípravné konanie. Podstatou návrhu MS SR bolo, aby prípravné konanie pre ŠS zabezpečoval Krajský súd v Banskej Bystrici, ktorý už teraz vykonáva kompetencie nefungujúceho ŠS. Generálna prokuratúra SR navrhovala dve alternatívne riešenia. Prvé – okrem banskobystrického súdu navrhovala aj krajské sudy v Bratislave a Košiciach a druhé – aby to bol bratislavský súd. S názorom prokuratúry sa stotožnili aj politické strany SDKÚ a ANO. Nesúhlasilo s ním MS SR, teda KDĽ.³⁰

Spory sa otvorili aj medzi ŠS a Najvyšším súdom SR. Vedenie Krajského súdu v Banskej Bystrici, ktorý vykonáva ja právomoci ŠS uviedlo, že postoj Najvyššieho súdu SR môže ohroziť a dokonca znefunkčniť vykonávanie špeciálnej agendy, keďže senát Najvyššieho súdu SR už trikrát vrátil vyšetrovací spis. Podľa senátu, ktorý vedie Štefan Harabin, bol vždy predložený predčasne – vo vyšetrovacom spise neboli očíslované listinné dôkazy. Podľa predsedu Krajského súdu Ľudovíta Bradáča to Trestný poriadok nevyžaduje.³¹ Na tejto povinnosti sa nezhodli viacerí sudcovia.

ŠS postupne dostáva obžaloby. Jednou z prvých káuz, ktorá je na stole ŠS, je tzv. kauza „kyselínari“.

Prokurátor obžaloval spolu 30 ľudí v prípade kyselínárov – títo mali na podvodoch s daňami zarábať desiatky miliónov korún. Nepohodlných obchodných partnerov gang likvidoval a ich telesné pozostatky potom rozpúšťal v kyseline sírovej, aby zahladil stopy. „Cez takzvané biele kone vytvorili sieť firiem, ktoré fiktívne obchodovali s bezcenným softvérom. Na základe nepravdivých dokladov si potom uplatňovali odpočet dane,“ uviedla pre denník Pravda Eva Mišíková z Generálnej prokuratúry SR.³²

³⁰ Sme, 12. 11. 2004.

³¹ Sme, 14. 12. 2004.

Pri hodnotení činnosti ŠS je potrebné spomenúť aj fakt, že jeho odvolacím súdom je Najvyšší súd SR, čo otvára viaceré otázky. Na Špeciálny súd možno prideliť len sudcu, ktorý dovŕšil vek 35 rokov a podľa vyjadrenia Národného bezpečnostného úradu podľa osobitného zákona je oprávnený oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami stupňa utajenia „prísne tajné“. Tieto podmienky platia rovnako na sudcu dočasne prideleného alebo na sudcu preloženého na ŠS, ako aj na sudcu, ktorý rozhoduje o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu ŠS. V praxi však môže vzniknúť rovnaká situácia ako v prípade ustanovenia banskobystričského súdu, t. j. že o opravnom prostriedku budú rozhodovať sudcovia bez bezpečnostnej previerky. V takomto prípade bude platiť, že ak o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu ŠS nemôže rozhodnúť príslušný senát vyčlenený na takéto rozhodovanie, rozhodne o opravnom prostriedku ktorýkoľvek senát Najvyššieho súdu SR určený rozvrhom práce. Bude teda rozhodovať senát zložený zo sudcov bez bezpečnostných previerok, čo vytvára riziko, že nový systém nesplní svoje očakávania.

5. ZÁVER

Rok 2004 sa vo vývoji slovenského súdnictva zapísal predovšetkým ako rok, v ktorom slovenské súdy prvýkrát rozhodovali o vine svojho kolegu zo spáchania trestného činu *prijímania úplatku alebo inej nenáležitej výhody*. Reakciu ostatných sudcov na tento prípad však možno označiť za vlažnú. Neboli zaznamenané žiadne jasné odsudzujúce stanoviská k tomuto skutku.

Prvé kroky na ceste k očiste sudcovského stavu sa uskutočnili aj za pomoci disciplinárnych konaní. Spoločným faktorom týchto prípadov však je, že iniciátorom prešetrenia bolo MS SR. Nikto z kolegov sudcov na príslušných súdoch neupozornil na nekalé praktiky, hoci niektoré sa považovali za verejne známe, napríklad pridelovanie konkurzov konkurzným správcom. Celkovo je možné hodnotiť, že prijímanie opatrení MS SR predbieha pripravenosť sudcovského stavu na takéto reformy. Možno vnímať skrytý, ale aj otvorený odpor voči krokom MS SR, čo najlepšie dokumentuje činnosť súdnej rady. Kritike iniciatív ministerstva spravodlivosti, ktorá vo viacerých prípadoch nemusí byť neoprávnená, však chýba konštruktívny prístup. Snaží sa procesy zmien zastaviť a nepokúša sa ich vylepšiť. Príkladom bolo aj prijímanie a implementovanie nového spôsobu vedenia Obchodného registra. Napriek tomu, že odpor sudcov bol silný, podarilo sa spustiť jeden z najefektívnejších registračných spôsobov v Európe. To, čo sudcom trvalo ešte v januári tohto roku aj niekoľko mesiacov, dokázali vybaviť už vo februári za päť dní.

Účinky zavedenia nového spôsobu vedenia Obchodného registra sa prejavili prakticky okamžite. Väčšina reformných krokov si však na svoje úspechy bude musieť ešte počkať. Zmena spôsobu vedenia súdnych konaní je zložitejšia a ťažšie reformovateľná. Efekt z prijímaných opatrení sa objaví až strednodobo. Základným predpokladom úspechu reforiem v súdnictve však bude získať väčšinu sudcov na svoju stranu tak, aby sa stali ich podporovateľom a presadzovateľom. Svoju úlohu by v tomto procese mala splniť Justičná akadémia.

LITERATÚRA

Monitoring dennej tlače.

³² Pravda, 29. 10. 2004.

IV.5. VEREJNOPRÁVNE INŠTITÚCIE

Branislav Pavlovič

Verejný sektor tvoria rôzne typy inštitúcií. Patria medzi ne aj verejnoprávne inštitúcie, ktoré sú jednou z foriem správy verejného vlastníctva a sú zriaďované na základe zákona. Verejnoprávne inštitúcie vznikajú vtedy, keď u zákonodarcu prevládne názor, že určitú činnosť vie lepšie zabezpečiť oddelene od priameho výkonu štátnej správy a to napríklad kvôli obmedzeniu politického zasahovania do výkonu tejto činnosti alebo v nádeji na jej efektívnejší výkon. Verejnoprávnymi inštitúciami sú napríklad Národná banka Slovenska, Sociálna poisťovňa, Fond národného majetku SR, Matica slovenská, Slovenská televízia, Slovenský rozhlas alebo verejné vysoké školy.

Pre ich zaradenie do hodnotiacej správy je kľúčovou skutočnosťou to, že hospodária s verejnými financiami. Tieto inštitúcie totiž hospodária so značným majetkom, ktorý je porovnateľný, alebo v niektorých prípadoch dokonca výrazne prevyšuje rozpočty napríklad jednotlivých ministerstiev. Napriek existencii vnútorných kontrolných mechanizmov a externej kontrole zo strany Najvyššieho kontrolného úradu SR riziko korupcie a netransparentného nakladania s verejným majetkom vo verejnoprávných inštitúciách pretrváva. Rovnako ako iné inštitúcie verejného sektora, aj verejnoprávne inštitúcie môžu byť miestom pre korupčné správanie, ale zároveň môžu v rámci svojich kompetencií a svojho spoločenského poslania prispieť k pozitívnej zmene spoločenskej klímy a regulačného rámca pre boj s korupciou a klientelizmom. Tento rok sa venujeme dvom vyššie spomenutým verejnoprávnym inštitúciám – Slovenskému rozhlasu a verejným vysokým školám.

IV.5.1. SLOVENSKÝ ROZHLAS

Eva Čobejová

1. ÚVOD

Slovenský rozhlas je verejnoprávna národná, nezávislá, informačná, kultúrna a vzdelávacia inštitúcia, ktorá poskytuje službu verejnosti v oblasti rozhlasového vysielania. Jeho poslaním je vysielateľ programy založené na zásadách demokracie a humanizmu, ktoré o. i. prispievajú k právnemu vedomiu, k etickému vedomiu a k environmentálnej zodpovednosti obyvateľov SR. Od redaktorov Slovenského rozhlasu (ďalej len „SRO“) sa očakáva, že budú pracovať na základe redakčnej nezávislosti a s pocitom spoločenskej zodpovednosti. K spoločensky závažnej téme určite patrí aj stav a znižovanie miery korupcie v SR.

Ročné výdavky SRO predstavujú sumu vyššiu ako 1 mld. Sk, pričom prevažnú časť príjmov tvoria príjmy z koncesionárskych poplatkov. Transfer zo štátneho rozpočtu sa do roku 2003 pohyboval na úrovni cca 30% z celkových príjmov. Priestor pre korupciu sa tak, podobne ako u iných inštitúcií, ktoré hospodária so zverenými finančnými prostriedkami, vytvára na základe závislosti časti rozpočtu od politickej vôle (v tomto prípade Vlády SR, Ministerstva kultúry SR, poslancov Národnej rady SR), pri prenajímaní a predaji nehnuteľného majetku a zabezpečovaní služieb a nákupe tovarov z externého prostredia. Táto kapitola sa preto venuje predovšetkým oblastiam, ktoré priestor pre korupčné praktiky uvedenej inštitúcie determinujú – legislatívnemu prostrediu, financovaniu a kontrole hospodárenia SRO.

2. LEGISLATÍVNE PROSTREDIE – NOVÝ ZÁKON

Slovenský rozhlas sa podobne ako Slovenská televízia (ďalej len „STV“) 1. januára 2004 dočkal nového zákona, ktorý lepšie vystihuje postavenie a funkcie verejnoprávneho média. Prijatie zákona bolo dobrou správou pre mediálne prostredie na Slovensku.

Viaceré ustanovenia tohto zákona vytvárajú predpoklad pre vyššiu nezávislosť SRO. Medzi najdôležitejšie zmeny v uvedenom kontexte patrí nový spôsob voľby generálneho riaditeľa SRO – kým doteraz ho volil parlament, podľa nového zákona ho volí už Rozhlasová rada, rozšírená z deviatich členov na pätnásť. Nezávislosť verejnoprávneho rozhlasu najmä od politických strán by mal zaisťovať aj paragraf, podľa ktorého sa každé dva roky obmieňa jedna tretina členov rady. To znamená, že funkčné obdobia členov rady sa nekryjú s funkčným obdobím parlamentu ani generálneho riaditeľa. Dôležitou zmenou v novom zákone je aj ustanovenie Dozornej komisie, ktorá má dohliadať „nad riadnym a účelným hospodárením Slovenského rozhlasu“.

Napriek uvedeným pozitívam má nový zákon aj sporné časti – napríklad § 5, ktorý definuje hlavnú činnosť SRO, obsahuje až osemnásť bodov a vyhovuje najmä súčasnému manažmentu SRO. Vďaka tomuto paragrafu manažment totiž môže účinnejšie obhajovať svoje finančné nároky na štátny rozpočet. Je však otázne, či je správne považovať za hlavnú činnosť SRO aj vydavateľskú činnosť, zabezpečovanie prieskumov mediálneho prostredia či zriaďovanie a riadenie umeleckých telies a súborov. Ak by sa tieto činnosti nedostali medzi hlavné činnosti

SRO, museli by fungovať podľa zásad podnikateľskej činnosti, čo vyžaduje väčšie nároky na manažment SRO. STV tieto činnosti vo svojej hlavnej činnosti uzákonené nemá. V legislatívnom procese zákonov o SRO a STV tak nebol zohľadnený argument, podľa ktorého by obidve verejnoprávne médiá mali mať rovnaké nielen poslanie, ale i hlavnú činnosť. Príliš široké definovanie hlavnej činnosti môže zväzovať ruky takému manažmentu, ktorý by chcel fungovať v režime vyrovnaného rozpočtu.

Nový zákon znamenal aj rozšírenie Rozhlasovej rady na 15 členov, ktorých volí Národná rada SR (ďalej len „NR SR“). Kandidátov jej navrhuje príslušný výbor NR SR. Tzv. mediálny výbor posudzuje kandidátov, ktorých mu predkladajú poslanci alebo právnické osoby „pôsobiace v oblasti rozhlasovej tvorby, hromadných informačných prostriedkov, kultúry, vedy, vzdelávania, rozvoja a ochrany duchovných hodnôt, ľudských práv a životného prostredia, ochrany zdravia, reprezentujúce alebo zastupujúce záujmy národnostných menšín alebo etnických skupín, iných menšín alebo registrované cirkvi a náboženské spoločnosti.“ Len samotný fakt, že zákon široko vymedzuje tých, ktorí môžu navrhovať kandidátov do Rozhlasovej rady, ešte neznamená, že sa do nej dostanú nezávislé osobnosti, pretože v konečnom dôsledku majú pri hlasovaní v NR SR šancu na zvolenie len kandidáti so silnou politickou podporou. Toto ustanovenie zákona sa môže využívať najmä na účelové nominácie, vzbudzujúce aj podozrenie z konfliktu záujmov. Prax už priniesla prvé príklady. Mediá najviac diskutovali v tejto súvislosti o Petrovi Vargovi, ktorý bol členom manažmentu SRO a dlhoročným blízkym spolupracovníkom generálneho riaditeľa SRO Jaroslava Rezníka až do konca februára 2004. O pár dní ho NR SR zvolila za člena Rozhlasovej rady, ktorá má kontrolovať činnosť manažmentu SRO. Pritom v roku 2001 správa Najvyššieho kontrolného úradu SR (ďalej len „NKÚ“) dokonca konštatovala, že Peter Varga obýval v roku 1998 v rozpore so zákonom o správe majetku štátu služobný byt riaditeľa SRO.¹ P. Vargu do Rozhlasovej rady navrhla Nadácia Slovak Gold, ktorej najvýznamnejším mediálnym partnerom je práve SRO. Aj zápisnice Rozhlasovej rady potvrdzujú, že P. Varga je stále človekom lojálnym k manažmentu SRO.²

3. FINANCOVANIE SLOVENSKEHO ROZHLASU A JEHO PREHEADNOSŤ

Nová metodika tvorby štátneho rozpočtu zrušila samostatnú rozpočtovú kapitolu pre SRO. Finančné nároky SRO voči štátu sa uspokojujú z rozpočtovej kapitoly Ministerstva kultúry SR (ďalej len „MK SR“). Zmenou zákona o koncesionárskych poplatkoch sa zvýšili tieto poplatky z 30Sk na 40Sk mesačne, pre dôchodcovské domácnosti na 20 Sk. Zmenilo sa aj definovanie činností, na ktoré SRO môže od štátu získať finančné prostriedky – úhrada výdavkov na zabezpečenie vysielania v pásme stredných vln, úhrada výdavkov na zabezpečenie vysielania do zahraničia a niektoré programy vo verejnom záujme. Aj napriek zmenám však manažment SRO predkladá Rozhlasovej rade na schválenie deficitné rozpočty.

Generálny riaditeľ SRO Jaroslav Rezník deficit zdôvodňuje **výpadkom príjmov**, ktorý vznikol neschválením manažmentom SRO požadovanej výšky koncesionárskych poplatkov 50Sk a riešenie straty vidí v oddlení SRO štátom a v zmene zákona o koncesionárskych poplatkoch. Vznikla tak paradoxná situácia: na jednej strane bol deklarovaný záujem znížiť vplyv politického prostredia na SRO, resp. na verejnoprávne médiá, na strane druhej je závislosť

¹ Honline, 10. 3. 2004.

² Bližšie pozri zápisnice Rozhlasovej rady.

SRO od politického prostredia väčšia ako pred prijatím zákona o koncesionárskych poplatkoch a zákona o SRO. O tom, že **úmysel zvýšiť prehľadnosť financovania SRO nebol naplnený** svedčí aj fakt, že dodnes nie je zrejmé, z ktorej rozpočtovej kapitoly má byť financované vysielanie SRO do zahraničia (MK SR tvrdí, že toto vysielanie má financovať MZV SR v rámci položky propagácia Slovenska v zahraničí, MZV SR tieto prostriedky vo svojom rozpočte nemá naplánované ani na rok 2005) a tiež aj skutočnosť, že položku **transfer na uskutočnenie niektorých programov vo verejnom záujme** MK SR podľa slov generálnej riaditeľky sekcie médií a audiovizie MK SR Zuzany Mistríkovej využíva skôr na sanovanie rozpočtu SRO, než na cielenú štátnu objednávku s úmyslom podporiť tvorbu nových rozhlasových programov kultúrno-spoločenského charakteru.³

Manažment SRO v spolupráci s MK SR v lete 2004 pripravil nový návrh zákona o koncesionárskych poplatkoch, ktorý by mal zmeniť filozofiu platby – poplatok viazaný na vlastníctvo rozhlasového a televízneho prijímača by sa mal zmeniť na **príspevok na finančné zabezpečenie plnenia povinností uložených SRO a STV osobitnými predpismi**. Podstatnou zmenou oproti súčasnému stavu je aj zlúčenie poplatkov pre SRO a STV do jednej platby vo výške 140Sk a jej následným prerozdelením medzi obidve médiá v pomere 70% pre STV a 30% pre SRO.

4. KONTROLA HOSPODÁRENIA SRO

Hospodárenie SRO dozoruje Rozhlasová rada, ktorá schvaľuje návrh rozpočtu SRO aj účtovnú uzávierku. Významnú pomoc pri plnení tejto funkcie by jej mala poskytnúť novo ustanovená Dozorná komisia, ktorá sa venuje aj podnikateľskej činnosti SRO. Prácu Dozornej komisie zatiaľ nie je možné hodnotiť, keďže pracuje len od mája roku 2004. Napriek uvedenému v roku 2004 Rozhlasová rada spolu s Dozornou komisiou už riešili zaujímavý prípad:

Manažment SRO plánoval vziať si investičný úver z Tatra banky vo výške 54 189 tis. Sk a ručiť zaň pohľadávkami z koncesionárskych poplatkov. Stanovisko Dozornej komisie bolo negatívne a ani Rozhlasová rada s týmto zámerom nesúhlasila. Neskôr manažment SRO po dohode s Tatra bankou zmenil obsah záložného práva pre tento úver na pohľadávky z príjmov z nájomných vzťahov a reklamy. Ani zmena záložného práva neovplyvnila zamietavé stanovisko Dozornej komisie a Rozhlasovej rady k možnosti čerpaniu úveru. Generálny riaditeľ však prezentoval svoje rozhodnutie vziať si úver aj bez súhlasu Rozhlasovej rady.⁴ K októbru 2004 si SRO tento úver z Tatra banky nevzal, ale môže tak urobiť kedykoľvek.

Aj na základe uvedeného príkladu je možné vyvodiť záver, že zatiaľ nie je možné objektívne zhodnotiť prínos Dozornej komisie, pretože aj v prípade, ktorý sa týka vyslovene jej poľa pôsobnosti, vyslovil riaditeľ SRO možnosť nerešpektovať jej stanovisko. Či bude pomoc Dozornej komisie pri kontrole hospodárenia naozaj významná, ukáže o. i. ďalší vývoj tohto prípadu.

Kontrolu hospodárenia SRO podľa zákona vykonáva aj NKÚ. Ten v septembri 2003 pripravil *Správu o výsledku kontroly hospodárnosti s rozpočtovými prostriedkami a majetkom štátu*

³ Bližšie pozri zápis z rokovania Rozhlasovej rady z 5. 8. 2004.

⁴ <http://www.mediaportal.sk>, 6. 7. 2004.

v *Slovenskom rozhlas*e. Najzávažnejšie zistenia kontrolórov sa týkali prenájmania nebytových priestorov, ktoré vlastní SRo. Správa skonštatovala: „Kontrolou 46 zmlúv o nájme nebytových priestorov bolo zistené, že SRo pri uzatváraní zmlúv o nájme nebytových priestorov nepostupoval hospodárne, pretože majetok štátu v rokoch 2001 a 2002 prenajímal za ceny nájmu (v Sk/m²/rok) v rozmedzí od 14% do 54% ceny nájmu obvyklej pre daný účel a príslušnú lokalitu Bratislavy podľa údajov uvedených v tzv. cenovej mape Magistrátu hl. mesta SR Bratislava.“

Médiá zaregistrovali, že lukratívne priestory v budove SRo získala aj firma, ktorej spolujateľom je poslanec Smeru Róbert Kaliňák. Tento fakt viedol médiá k špekuláciám, že manažment SRo si takýmto spôsobom chcel nakloniť významnú politickú stranu. Rokovania s firmou R. Kaliňáka sa začali koncom roka 2001, teda pár mesiacov pred voľbami, v ktorých podľa predvolebných prieskumov mala najväčšie šance zvíťaziť práve strana Smer.⁵ R. Kaliňák v tom čase figuroval v štruktúrach Smeru ako tieňový minister spravodlivosti.

Šéf Odboru boja proti korupcii Úradu vlády SR Ján Hrubala podal na základe správy NKÚ na riaditeľa SRo J. Rezníka podnet na začatie trestného stíhania. Podobne zareagoval riaditeľ SRo a podal na J. Hrubalu trestné oznámenie za zneužívanie právomoci verejného činiteľa. V prípade podania J. Hrubalu orgány činné v trestnom konaní neskonštatovali, že pri prenájmaní nebytových priestorov zo strany SRo bol porušený zákon a podanie J. Rezníka vyhodnotili ako neopodstatnené.

5. ZHRNUTIE PROBLÉMOVÝCH OBLASTÍ SLOVENSKEHO ROZHLASU

Pri činnosti SRo sa môžeme stretnúť s viacerými typmi problémov, ktoré ovplyvňujú potieranie korupčných praktík vo verejnoprávnych inštitúciách typu SRo a plnením úlohy inštitúcie – médiá, ktorá môže zohrať pri znižovaní korupcie dôležitú úlohu. V krátkosti ich zhrnieme v nasledujúcom texte:

• **Nakladanie s majetkom SRo**

Ako sme uviedli v štvrtej časti tejto kapitoly, SRo prenájma časť svojho majetku. SRo by mal však odpredať čo najviac majetku, ktorý nevyužíva, aby nedochádzalo k podobne neefektívnym prenájomom, aké kritizovala správa NKÚ. Za zaujímavý nápad možno v tejto súvislosti označiť aj úvahu o predaji budovy SRo známej ako obrátená pyramída, pretože v prípade, že SRo ostane v tejto budove, bude musieť prenajať minimálne dve poschodia. Prenájom priestorov by mohol opäť priniesť podozrenia, že v pozadí je korupcia či klientelizmus.

• **Financovanie SRo a jeho nezávislosť**

Plnenie úlohy mediálneho „watchdoga“ vyžaduje istú mieru finančnej nezávislosti. V tretej časti tejto kapitoly sme popísali situáciu vo financovaní SRo a poukázali sme na to, že SRo je ešte stále do veľkej miery závislý od transferov zo štátneho rozpočtu. V roku 2003 mal SRo stratu takmer 63 miliónov Sk, na rok 2004 si naplánoval vyše 120 miliónový deficit. Manažment SRo rokoval s Ministerstvom financií SR o krytí straty zo štátneho rozpočtu. Rozhlasový dlh sa riešil aj na koalíčných rokovaniach vládnucich politických strán. Z toho vyplýva, že SRo si musí udržiavať priazeň politikov, keďže od nich žiada finančné prostriedky, ktoré neboli zahrnuté v štátnom rozpočte. Manažment SRo potrebuje politickú podporu aj

⁵ *Život*, 19. 1. 2004.

v NR SR, napríklad pre svoj návrh zákona o koncesionárskych poplatkoch. Aj toto je zrejme dôvod, prečo sa zdá byť spravodajstvo, ale aj niektoré publicistické relácie SRO politicky opatrné. Obmedzuje sa na informácie o rokovaní vlády, politických strán a na oficiálne informácie od hovorcov. Nie je známy prakticky jediný prípad, keď by spravodajstvo SRO ako prvé prinieslo tému, ktorá by bola nepríjemná pre ktorúkoľvek z politických strán. Za otázku možno považovať aj ponuku pre predsedu vlády, aby mal svoju pravidelnú reláciu. V súvislosti s vysielaním tejto relácie (*Tvárou v tvár*, vysielaná v období máj 2003 – december 2003) Rada pre vysielanie a retransmisiu udelila SRO sankciu – upozornenie na porušenie zákona. SRO sa ho dopustil tým, že „v rozpore s povinnosťou zabezpečiť názorovú pluralitu v rámci vysielanej programovej služby poskytol exkluzívny priestor na vyjadrenie sa k politickým témam jedinému politikovi, čím zároveň nerespektoval princíp vyváženosti ako základného kritéria nestrannosti a objektívnosti politicko-publicistických programov“. Tento stav indikuje, že novinári, ktorí nechcú iba citovať hovorcov a chodiť po tlačových konferenciách, sa môžu stať pre manažment SRO nepohodlní.

6. ZÁVER

SRO ročne odvysiela na siedmich vysielacích okruhoch 45 tisíc hodín programu. Je to však verejná objednávka? Plní si SRO úlohu „mediálneho watchdoga“, ktorý prispieva k zníženou korupcie? Financie na svoju činnosť verejnoprávny rozhlas nedokáže pokryť z koncesionárskych poplatkov, príjmov z reklamy, podnikateľských príjmov a ani zo štátnych transferov, ktoré mu zaručuje zákon. Preto sú jeho rozpočty deficitné a manažment SRO sa aj v roku 2004 spoliehal na to, že rokovaniami s vládou získa ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu. Po tom, čo sa v STV realizuje radikálna transformácia, však politici strácajú trpezlivosť a nútia aj manažment SRO k finančnej reštrukturalizácii a transformácii. Minister financií Ivan Mikloš viackrát verejne vyzval manažment SRO „k potrebným zmenám, ktoré by zamedzili tvorbe nového dlhu“.⁶ Súčasný manažment SRO však stále uvažuje najmä o nových finančných zdrojoch zo štátneho rozpočtu a menej sa zaoberá zefektívnením svojej činnosti. To posilňuje jeho závislosť na politických stranách a vládných štruktúrach, čo oslabuje nielen verejnoprávne funkcie SRO, medzi ktoré patrí určite aj kontrola moci a jej kritika, ale aj jeho možnú úlohu v boji s korupciou.

LITERATÚRA

1. *Kto bude kontrolovať Rezníka?* hnonline 10. 3. 2004.
2. *Rezník v žalúdku.* Život, 19. 1. 2004.
3. *Rozhlas sa v rozpočte skryl za televíziu.* Trend, 19. 2. 2004.
4. *Rozhodnutie rady pre vysielanie a retransmisiu č. RL/508I2003.*
5. *Správa NKÚ o výsledku kontroly hospodárnosti s rozpočtovými prostriedkami a majetkom štátu v Slovenskom rozhlase, september 2003.*
6. *Šéf rozhlasu je rozhodnutý zobrať úver založený koncesionárskymi poplatkami.* <http://www.mediaportal.sk>, 6. 7. 2004.
7. *Výskum dôveryhodnosti médií – máj 2004.* OMV, 7. 10. 2004. <http://www.slovakradio.sk>.
8. *Zákon č. 619/2003 o Slovenskom rozhlase.*
9. *Zápisnice z rokovaní Rozhlasovej rady.* <http://www.slovakradio.sk>.

⁶ *Trend*, 19. 2. 2004.

IV.5.2. VEREJNÉ VYSOKÉ ŠKOLY

Zuzana Horníková

1. ÚVOD

Ladislav V., docent na Slovenskej poľnohospodárskej univerzite (SPU) v Nitre, vymenil v roku 2002 skúšku za 5 000 Sk. Za branie úplatku dostal rok podmiennečne. Je to jediný medializovaný vyriešený prípad korupcie na verejnej vysokej škole (ďalej len „VŠ“).

Fakt, že ich zamestnanec nebol obvinený či usvedčený z korupcie, považujú mnohé VŠ za dostatočný dôkaz, že korupcia neexistuje. Ďalším je tvrdenie, že o korupcii nemajú signály.⁷ Korupcia na VŠ, tak ako aj v iných oblastiach verejného sektora, má však utajený charakter, dôkazov je minimum. Možno ju analyzovať napríklad z pohľadu možností na jej vznik.⁸

Táto kapitola sa zameriava na analýzu toho, kde v systéme verejných VŠ priestor na korupciu vzniká a pre ktorých hráčov je korupčné správanie výhodné. Veľa sme čerpali z dotazníka, ktoré sme na verejné VŠ poslali v súlade so zákonom o slobodnom prístupe k informáciám.

2. FAKTY

Ministerstvo školstva (ďalej len „MŠ SR“) SR problematický imidž verejných VŠ priznáva. Minister Martin Fronc rektorov vyzval na stransparentnenie prijímacích pohovorov a komunikácie s verejnosťou. „Pri dlhodobjšom dôslednom uplatňovaní týchto odporúčaní očakávam znížovanie pocitu verejnosti o možnom korupčnom správaní vysokých škôl,“ tvrdí M. Fronc.⁹

MŠ SR zadefinovalo opatrenia v oblasti boja proti korupcii do roku 2006.¹⁰ Za kritické považuje získavanie grantov z agentúr VEGA a KEGA¹¹ a prijímacie pohovory. Od VŠ očakáva zvyšovanie podielu prijatých uchádzačov, čím sa zúži priestor na korupciu. Rezort v roku 2004 opatrenia vyhodnotil, problémy nezistil.

Podľa Ministerstva vnútra SR polícia doteraz obvinila z korupcie 640 páchatel'ov, z toho šesť pedagógov všetkých stupňov. Tento rok vyšetruje podozrenie z korupcie pri prijímacích pohovoroch na Trenčianskej univerzite Alexandra Dubčeka.

⁷ Dotazníky rozposlané na VŠ v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

⁸ *Korupcia a protikorupčná...*, 2003.

⁹ List Ministerstva školstva SR č. 995/2003 zo 16. mája 2003.

¹⁰ Správa o plnení úloh vyplývajúcich z prijatých opatrení v oblasti boja proti korupcii k 1. 10. 2004 a plnenie úloh legislatívneho charakteru vyplývajúcich z Programového vyhlásenia vlády SR.

¹¹ KEGA je Kultúrno-edukačná grantová agentúra Ministerstva školstva SR, VEGA je Vedecká grantová agentúra Ministerstva školstva SR a Slovenskej akadémie vied.

Nízky počet usvedčených i spokojnosť MŠ SR by mohli naznačovať, že korupcia je okrajový problém. Prieskumy verejnej mienky však hovoria, že hoci rozšírenosť úplatkárstva v školstve v roku 2004 klesla, školstvo má mieru vnímania korupcie stále vysokú. Pred dvoma rokmi označilo úplatkárstvo za veľmi rozšírené 41 % respondentov, tento rok 35 %. Korupciu silno pociťujú najmä ľudia od 18 do 24 rokov.¹²

3. CHARAKTERISTIKA VŠ

Verejné VŠ poskytujú, organizujú a zabezpečujú vysokoškolské vzdelávanie. Od apríla 2002 sú verejnoprávnymi inštitúciami s vlastnou samosprávou. V súčasnosti ich je dvadsať.

Akademický senát VŠ schvaľuje návrhy rektora, ako sú vnútorné predpisy či rozpočet. Volí kandidáta na rektora a navrhuje jeho odvolanie. Rektora ako štatutárny orgán VŠ menuje minister školstva. Rektor školu riadi, zodpovedá aj za efektívne hospodárenie v zmysle zákonov. Vnútornú kontrolu hospodárenia vykonáva oddelenie kontroly, väčšinou spadajúce priamo pod rektora. Nakladanie s majetkom nad zákonom určenú hodnotu odobruje správna rada.

4. MOŽNÝ PRIESTOR NA KORUPCIU

VŠ prichádzajú do kontaktu s množstvom partnerov. Možnosť korupčného správania vzniká v nasledujúcich prípadoch.

4.1. VZNIK A AKREDITÁCIA

Verejná VŠ vzniká i zaniká zo zákona po vyjadrení **Akreditačnej komisie**. Jej stanovisko však nie je záväzná. Komisia ale akredituje študijné programy, bez toho nemôže škola prijímať uchádzačov. VŠ dostáva peniaze od štátu, výška dotácie závisí najmä od počtu študentov. Čím viac akreditovaných programov, tým viac študentov a teda aj peňazí.

Z pohľadu korupčného správania sa pre VŠ ako **iniciátora** otvárajú dvere k členom komisie a **poslancom parlamentu**. To, že komisia môže podliehať tlakom politikov alebo vysokoškolských funkcionárov, naznačil jej predseda Pavol Návrat.¹³ Spomenul prípad, keď minister školstva Milan Ftáčnik poveril komisiu prehodnotením Trenčianskej univerzity, Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave a Akadémie umení v Banskej Bystrici. Komisia pripravila odporúčania – od zrušenia cez zlúčenie až po neživotnosť minimálne niektorých fakúlt. No žiadne takéto odporúčanie sa nezrealizovalo, minister ich ani nepredložil do parlamentu. „Viem si predstaviť, že prišli zástupcovia regiónu a povedali: Nebláznite, nedajte si školu, keď ju už máme! A tak prežila fakulta, ktorú sme navrhli na zrušenie, aj vysoká škola, ktorú sme odporučili zrušiť alebo zlúčiť s inou v tom istom meste,“ povedal P. Návrat.

¹² Reprezentatívny prieskum agentúry FOCUS pre TIS, máj 2004.

¹³ *Trend*, 8. 4. 2004

4.2. HOSPODÁRENIE

Na hospodárenie VŠ s verejnými zdrojmi dohliada aj externá kontrola, najmä:

- **oddelenie kontroly MŠ SR,**
- **Najvyšší kontrolný úrad SR** (ďalej len „NKÚ“),
- **správy finančnej kontroly,**
- **Úrad vlády SR,**
- **Úrad pre verejné obstarávanie.**

Rozpor s legislatívou však iba konštatujú, ide totiž o následnú kontrolu. Tak ako na Vysokej škole múzických umení (ďalej len „VŠMU“) v Bratislave, kde ministerská kontrola v roku 2004 zistila porušenie niekoľkých zákonov – o účtovníctve, rozpočtových pravidlách alebo verejnom obstarávaní. Či v dôsledku korupcie, nie je jasné. Niektoré kroky vtedajšej kvestorky VŠMU majú charakter rodinkárstva.¹⁴ Kontrola tiež zistila, že na niektorých fakultách viacerých VŠ sa protizákonne organizuje externé štúdium, pričom mechanizmus platieb je netransparentný a peniaze môžu končiť u predstaviteľov VŠ.

4.3. PRIJÍMACIE KONANIE, SKÚŠKY

Nielenže sa na najžiadanejšie fakulty hlási viac **študentov**, ako môžu školy prijať, ale školy ani neposkytujú dostatočné informácie o kritériách prijímacích pohovorov.¹⁵ V roku 2003 Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť (ďalej len „SGI“) monitoroval prijímacie pohovory na vybraných VŠ. Konštatoval, že viaceré necítia povinnosť správať sa transparentne. SGI síce nepreukázal žiaden prípad korupcie, no podľa jeho výkonného riaditeľa Andreja Salnera školy taja „množstvo informácií a sú uzatvorené voči nejakej kontrole zo strany **verejnosti**, že ľudia, pochopiteľne, začnú pochybovať“.¹⁶

SGI zopakoval svoj monitoring aj tento rok, a to na 29 fakultách verejných VŠ. Tentoraz už školy viac pochválil za otvorenosť. Druhým pozitívom bolo podľa SGI to, že pri vyhodnocovaní prijímacích skúšok sú širšie zastúpené zainteresované strany. Naopak, za jeden z najzávažnejších nedostatkov v prijímacích skúškach považuje SGI fakt, že rektori niektorých VŠ zmenili rozhodnutie dekana o neprijatí uchádzača bez uvedenia relevantného dôvodu. SGI kritizoval viaceré VŠ aj za to, že nemajú formálne ošetrené doučovanie pedagógmi, ktorí sa môžu podieľať na tvorbe otázok prijímacích skúšok. Netransparentné sú podľa SGI aj pretrvávajúce ústne skúšky a prijímanie uchádzačov len na základe študijných výsledkov zo strednej školy.

4.4. PRIDEĽOVANIE IZIEB NA INTERNÁTE

Prideľovanie izieb na internátoch **študentom** je často neprehľadné, otvára priestor na korupciu.¹⁷ O tom, kto izby získa, rozhodujú podľa vnútorných predpisov VŠ ubytovacie

¹⁴ Informácia o záveroch následnej finančnej kontroly vykonanej vo verejnoprávnej organizácii VŠMU.

¹⁵ *Sme*, 2. 12. 2003.

¹⁶ *Národná obroda*, 31. 1. 2004.

¹⁷ *Národná obroda*, 3. 7. 2003.

komisie či oddelenia, v ktorých majú poväčšine rozhodujúce slovo študenti. Podľa vyjadrení študentov možno uplatiť **členov komisie aj riaditeľa internátov**.¹⁸

5. LEGISLATÍVA

V roku 2004 vstúpili do účinnosti dva dôležité zákony. Zákon č. 552/2003 o výkone prác vo verejnom záujme zakazuje zamestnancom VŠ uprednostniť osobný záujem pred verejným, požadovať alebo prijímať dary či iné výhody. Ústavný zákon o konflikte záujmov stanovuje, že rektor musí zverejniť majetkové priznanie. Priznania musí odovzdať aj za manželku a neplnoleté deti, tie sa nezvereňujú. Tak sa má zúžiť priestor na prepisovanie majetku.

6. PRAX

Dobrovoľný etický kódex alebo vlastný protikorupčný program považujú VŠ za duplicitu či formalitu. Podľa Univerzity Konštantína Filozofa v Nitre „iba deklaruje vzťah ku korupcii, sám o sebe jej nezabráni“.¹⁹ K etickému kódexu sa prihlásila len Katolícka univerzita (ďalej len „KU“) v Ružomberku, Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka (ďalej len „TU“), protikorupčný program prijala tento rok Ekonomická univerzita (ďalej len „EU“) v Bratislave. SPU založila v júni 2004 ako prvú etickú komisiu. Bola reakciou na korupčnú aféru docenta SPU. Komisia je poradným orgánom rektora. Jej iniciátorovi, členovi akademického senátu SPU Jaroslavovi Pokorádimu, sa však už pre odpor kolegov nepodarilo presadiť prijatie protikorupčného programu.

Kódex KU je apelom na morálku jednotlivca, neobsahuje kontrolný mechanizmus ani sankcie. Program EU sa opiera o vnútorné predpisy EU, menuje opatrenia aj zodpovedných zamestnancov. EÚ si je vedomá, že likvidácia korupcie je možná, len ak niekto prehovorí. Preto takej osobe garantuje ochranu. Prijala preventívne opatrenia, ktoré bude kontrolovať.

Etický kódex TU ako príloha štatútu školy sa zameriava na zamestnancov univerzity. Je široko koncipovaný a vychádza najmä z dvoch zákonov – o vysokých školách a o výkone prác vo verejnom záujme. Rektor TU uložil všetkým dekanom fakúlt, riaditeľom ústavu a ďalším pracoviskám za úlohu konkretizovať opatrenia vyplývajúce z tohto kódexu. Ten jasne hovorí, že zamestnanec TU „neprijíma žiadne dary, odplaty, láskavosti, ani žiadne iné zvýhodnenia, ktoré by mohli ovplyvniť alebo zdanlivo ovplyvniť rozhodovanie vo veci, narušiť profesionálny prístup k veci alebo také správanie, ktoré je možné považovať za odmenu za prácu, ktorá je súčasťou pracovných povinností“. Zamestnanec TU sa tiež nemá dostať do postavenia, „na základe ktorého by bol zaviazaný oplatiť preukázanú láskavosť alebo ktoré by ho zaväzovalo k lojálnemu vzťahu a vplyvu nepatričných osôb“. Zamestnanci TU majú povinnosť ponúkajú výhodu za výkon ich pracovných povinností nielen odmietnuť, ale o tom neodkladne informovať nadriadeného.

Pri predchádzaní korupcie sa ostatné VŠ spoliehajú na legislatívu, vnútorné predpisy a svojich kontrolórov. Pracovné poriadky ako bežný dôvod okamžitého skončenia pracovného pomeru uvádzajú prijímanie úplatkov. Pri prijímacom konaní sa prechádza z ústnych skúšok

¹⁸ *Národná obroda*, 3. 7. 2003.

¹⁹ Dotazníky rozposlané na VŠ v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

na písomné testy. Na väčšine škôl má uchádzač číselný kód, ktorý zabezpečí anonymitu pri vyhodnocovaní. Testy pripravujú pracovníci univerzity alebo externé firmy. Na niektorých VŠ generuje testy počítač.

Počas prijímacích pohovorov bývajú priestory školy uzavreté. KU umožňuje zvoleným zástupcom rodičov uchádzačov priamo sledovať priebeh prijímacích pohovorov aj ich vyhodnocovanie. Testy opravujú počítače alebo komisia. Školy umožňujú uchádzačom podať odvolanie i nahliadnuť do vlastnej kompletnej dokumentácie.

7. ODPORÚČANIA

Eliminovať priestor na vznik korupcie možno v každej spomenutej oblasti. Kľúčovou je čo najväčšia otvorenosť VŠ voči verejnosti a verejnej kontrole. To ide samozrejme ruka v ruku s tým, aby občania svoju možnosť aj skutočne využili.

VŠ by mali automaticky zverejňovať komplexnú dokumentáciu z prijímacích pohovorov i štatistiku odvolaní. Transparentne by sa mali zverejňovať aj rozhodnutia ubytovacích komisií i kritériá, ktorými sa riadia. Rozhodovacie právomoci jednej osoby (riaditeľa) pri prideľovaní internátov odstrániť, sú nekontrolovateľné. Transparentnosť treba zvýšiť aj pri verejnom obstarávaní.

Hoci sa správna rada VŠ vyjadruje k návrhu rozpočtu či k úmyslu školy prijať úver, jej súhlas nie je záväzný. Mali by sa preto zvýšiť jej právomoci. V Akreditačnej komisii sedí mnoho aktívnych zamestnancov VŠ. Pomohlo by jej viac nezávislých členov, najlepšie zo zahraničia. Hoci tzv. ústavný zákon o konflikte záujmov priniesol niektoré pozitíva, mal by byť ešte prísnejší. Treba spoplatniť štúdium a dať plateniu jasné pravidlá. Možno totiž predpokladať, že ak študent platí, ochota uplácať klesá. Korupciu by ale znížilo hlavne zvýšenie kapacity VŠ.

Protikorupčný program je pozitívnym signálom, nesmie však byť len formalitou. V prípade EU je časť opatrení v programe priamo povinnosťou VŠ vyplývajúcou zo zákonov, takže nie sú žiadnou nadstavbou. Tou môže byť cieľ udržať si kvalitných bezúhonných pedagógov, alebo budovať etickú motiváciu. Bude však dôležité, ako EU zabezpečí plnenie cieľov a kontrolu. Čim viac ju otvorí verejnosti, tým lepšie.

8. ZÁVER

Verejné VŠ, podobne ako celý verejný sektor, sa postupne učia správať transparentne a otvorene, hoci majú ešte veľa nedostatkov. Chýba im stále úprimnosť, keďže o korupcii tvrdia, že ju nepoznajú. Určite by bolo férovejšie priznať, že existujú minimálne možnosti na jej vznik a že škola sa ich pokúsi čo najviac eliminovať.

Učenie pôjde VŠ o to rýchlejšie a lepšie, o čo bude väčší dopyt po takomto správaní a čoraz menej dôvodov korumpovať alebo byť korumpovaný. Tlak týmto smerom začínajú vytvárať študenti, ich rodičia, ale pomôcť môžu aj médiá alebo projekty, aký realizuje SGI. Legislatíva síce zakazuje korupčné správanie, najúčinnejšou zbraňou sú však dobrovoľné iniciatívy samotných VŠ alebo jej fakúlt. Fakt, že dve školy sa touto cestou vydali, je dobrým znamením. Treba však zabezpečiť ich efektívne dodržiavanie.

LITERATÚRA

1. *Antikorupčný program Ekonomickej univerzity v Bratislave*. Bratislava, Ekonomická univerzita 2004.
2. *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 2003*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.
3. *Správa o monitoringu prijímacieho konania na vybrané vysoké školy v SR v roku 2003*. Bratislava, Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť 2004.
4. *Správa o monitoringu prijímacieho konania na vybrané vysoké školy v SR v roku 2004*. Bratislava, Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť 2004.
5. *Správa o plnení úloh vyplývajúcich z prijatých opatrení v oblasti boja proti korupcii k 1. 10. 2004 a plnenie úloh legislatívneho charakteru vyplývajúcich z Programového vyhlásenia vlády SR*. Bratislava, Ministerstvo školstva SR 2004.

Monitoring médií.

IV.6. NAJvyšší KONTROLNÝ ÚRAD SR

Juraj Nemec

1. ÚVOD

Kontrolnú funkciu plní v inštitucionálnom systéme verejného sektora SR Najvyšší kontrolný úrad SR (ďalej „NKÚ“). Existencia a poslanie NKÚ sú deklarované priamo v Ústave SR,¹ ktorá definuje NKÚ ako nezávislý orgán vykonávajúci kontrolu hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami, so štátnym majetkom, s majetkovými právami a s pohľadávkami štátu.²

NKÚ kontroluje hospodárenia s prostriedkami štátneho rozpočtu, hospodárenie a nakladanie so štátnym majetkom, nakladanie s majetkovými právami a s pohľadávkami štátu, spôsob vyrubovania a vymáhania daní, odvodov, poplatkov a pokút, ktoré sú príjmom štátneho rozpočtu, výkon a uplatňovanie práv a dodržiavanie povinností vyplývajúcich z finančno-ekonomických vzťahov, ktorých účastníkom je štát. Kontrolná pôsobnosť NKÚ sa vzťahuje na vládu SR, pokiaľ ide o rozhodnutia vlády o hospodárení s prostriedkami štátneho rozpočtu, resp. o rozhodnutia o nakladaní so štátnym majetkom, na ministerstvá a na ostatné ústredné orgány štátnej správy a na orgány im podriadené, ako aj na iné štátne orgány, ďalej na právnické osoby, u ktorých vykonávajú funkciu zakladateľa alebo zriaďovateľa ústredné orgány štátnej správy alebo iné štátne orgány, na štátne úrady a na osobitné zriadenia v zahraničí. Ďalej na fondy, na verejnoprávne inštitúcie a na iné právnické osoby, pokiaľ hospodária s prostriedkami štátneho rozpočtu a hospodária alebo nakladajú so štátnym majetkom, na právnické osoby a majetkovou účasťou štátu, na fyzické osoby, pokiaľ hospodária s prostriedkami štátneho rozpočtu a hospodária alebo nakladajú so štátnym majetkom.

Positívnu legislatívnu zmenou v roku 2004,³ ktorá môže mať vplyv na problematiku korupcie, je rozšírenie kontrolných kompetencií NKÚ na obce a na samosprávne kraje, ako aj na právnické osoby vykonávajúce činnosti vo verejnom záujme.

V nasledujúcej kapitole sa budeme venovať problematike kontroly a poslaniu a fungovaniu NKÚ všeobecne a najmä z aspektu jeho potenciálneho vplyvu na mieru znižovania korupcie v slovenskej spoločnosti. V úvode charakterizujeme NKÚ a jeho kompetencie. V ďalšom texte sa venujeme analýze kontrolnej činnosti NKÚ v roku 2004 a hodnoteniu jej efektívnosti, najmä z pohľadu fenoménu korupcie. V závere naznačujeme niektoré možnosti ako by sa dal súčasný stav zlepšiť.

¹ V článkoch 60 až 63.

² NKÚ bol zriadený zákonom NR č. 39/1993 Z. z. z 19. 1. 1993 o NKÚ. Svoju činnosť začal v apríli 1993. NKÚ je orgán ústrednej štátnej správy, ktorý je vo svojej kontrolnej činnosti nezávislý, viazaný len zákonom.

³ Novela zákona 39/1993 schválená NR SR dňa 18. 6. 2004.

2. KONTROLNÁ ČINNOSŤ NKÚ V ROKU 2004

Do konca augusta 2004 zverejnil NKÚ celkom 58 protokolov z vykonaných kontrol.⁴ Časť týchto kontrol bola zahájená už v roku 2003, pri zaradení do našej analýzy sme sa však rozhodli vychádzať z času zverejnenie výsledku, t. j. z momentu, keď bol kontrolný proces ukončený.

Štruktúru kontrolnej činnosti NKÚ v prvých dvoch tretinách roku 2004 z pohľadu sledovaného subjektu môžeme charakterizovať nasledovne:

• Ústredná štátna správa	13 kontrol,
• Štátne fondy	2 kontroly,
• Dekoncentrovaná štátna správa	11 kontrol,
• Servisné organizácie priamo riadené ministerstvami	7 kontrol,
• Organizácie poskytujúce verejné služby	11 kontrol,
• Samosprávne kraje a obce	2 kontroly,
• Právnické osoby hospodáriace s majetkom štátu	4 kontroly,
• Hospodárenie s fondmi EÚ	3 kontroly,
• Iné	5 kontrol.

Z uvedeného pohľadu je zrejmé, že kontrolné aktivity NKÚ sa v značnej miere sústreďujú na ústrednú úroveň, vzhľadom k počtu subjektov je relatívne nízky počet kontrol na výkonnej úrovni, v organizáciách, ktoré priamo poskytujú služby obyvateľstvu. Samozrejme znižuje sa počet kontrol v štátnych fondoch, ktorých počet bol v ostatnom období zásadným spôsobom redukovaný a naopak novým momentom je kontrola v oblasti využívania zdrojov poskytovaných Európskou úniou, kde by mal rozsah aktivít naďalej narastať. Celkový počet vykonaných kontrol je dlhodobo stabilizovaný a zodpovedá kvantite personálneho vybavenia NKÚ, rozhodujúca časť kontrol má charakter riadnej plánovanej kontroly danej obsahom plánu kontrolnej činnosti NKÚ.

Štruktúru kontrolnej činnosti NKÚ v sledovanom období z pohľadu predmetu kontroly (uvádzame len rozhodujúce aktivity, väčšinou bolo kontrolovaných naraz viacej oblastí) môžeme charakterizovať nasledovne:

- rozpočtová disciplína (zákon o účtovníctve, zákon o rozpočtových pravidlách, plnenie daňových a odvodových povinností, cenové vyhlášky, cestovné náhrady): 36,
- správa majetku, hospodárenie (zákon o správe majetku štátu, nakladanie s majetkom): 32,
- zamestnávanie a odmeňovanie zamestnancov (zákon o verejnej službe, zákon o štátnej službe, zákonník práce, pracovné poriadky): 14,
- interná kontrola: 4,
- verejné obstarávanie: 21,
- pripravenosť a podmienky čerpania EÚ fondov: 3,
- kontrola výkonnosti: 2.

⁴ Bližšie pozri <http://www.controll.gov.sk>.

Z hľadiska výsledku všetky kontroly v roku 2004 zachytili určité nedostatky, pričom obsah zistení je rozličný – od formálnych chýb až po podozrenie na trestnú činnosť. Počet nálezov, ktoré NKÚ odstúpil orgánom činným v trestnom konaní, je z pohľadu dlhodobého trendu v podstate stabilizovaný – v priemere štyri podania ročne, tento trend sa naplňa (možno prekročí) aj v roku 2004, keď boli v sledovanom období odstúpené výsledky nasledovných kontrol – kontrola dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov pri likvidácii štátnych podnikov, v ktorých vykonáva úlohu zakladateľa Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, kontrola Inšpektorátu práce Trenčín, kontrola v Ústave informácií a prognóz školstva Bratislava, kontrola odpredaja kaštieľa v Tonkovicach (Ministerstvo kultúry SR). Ako dôsledok začatia trestného stíhania v starších prípadoch bolo vznesené obvinenie voči predsedovi Trnavského samosprávneho kraja za zneužitie právomoci verejného činiteľa a trestné obvinenia vo veci porušenia pravidiel v hospodárskom styku vo veci výstavby tunela Branisko.⁵

3. HODNOTENIE KONTROLNÝCH AKTIVÍT NKÚ

NKÚ zistil pri svojich kontrolách množstvo nedostatkov, ktoré môžeme (zjednodušene) rozčleniť do štyroch základných druhov:

- porušenia právnych noriem spôsobené nedostatočným rešpektovaním legislatívy, nevedome, bez snahy obohatiť sa (nebol preukázaný úmysel);
- porušenia právnych noriem spôsobené nedostatočným rešpektovaním legislatívy, vedome, ale bez snahy obohatiť sa, s cieľom riešiť určitý reálny manažérsky problém (typickým príkladom je nerešpektovanie rozpočtovej skladby, môže sa jednať aj o niektoré nedostatky v oblasti verejného obstarávania);
- vedomé a úmyselné porušenia právnych noriem s cieľom priameho vlastného (prípadne príbuzní a pod.) majetkového zisku;
- vedomé a úmyselné porušenia právnych noriem a postupov z titulu korupcie – nepriamy vlastný majetkový zisk;

Zásadným problémom sú posledné tri prípady, ktorých je však stále pomerne veľa, a to na všetkých úrovniach verejného sektora. Pre ilustráciu uvádzame výňatky z vybraných protokolov:⁶

- Kontrola hospodárenia s prostriedkami štátneho rozpočtu použitých pri rekonštrukcii administratívnej budovy Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR (ďalej len „MVRR SR“):

Kontrolou bolo zistené, že na dokončenie rekonštrukcie administratívnej budovy v zmysle zákona o verejnom obstarávaní,⁷ vyhlásil obstarávateľ MVRR SR v apríli 2001 užšiu súťaž. Podmienky boli uverejnené vo Vestníku verejného obstarávania. Jednou z podmienok výberového konania okrem iného bolo, že obstarávateľ neposkytuje zálohu

⁵ Koncom roka 2004 prebiehalo trestné stíhanie v siedmich prípadoch závažných nálezov zistených NKÚ (ide aj o staršie prípady), konkrétne vo veci uzatvárania nevýhodných zmlúv v STV, neehospodárneho nakladania so štátnymi peniazmi na Najvyššom súde SR, machinácii pri výstavbe bytov ŽSR a Železničnej spoločnosti, neštandardného postupovania pohľadávok Slovenskou konsolidačnou, neehospodárneho nakladania s majetkom na Správe štátnych hmotných rezerv, nedostatkov pri verejnom obstarávaní na Úrade vlády a podvodoch pri subvenciách.

⁶ <http://www.controll.gov.sk>

⁷ § 43 až § 46 zákona č. 263/1999 Z. z.

na plnenie zmluvy. Kontrolou vecnej a formálnej správnosti verejného obstarávania a následného uzatvorenia Zmluvy o dielo bolo zistené, že v článku VI. „Spôsob financovania a platenia“, ods. 1 sa zmluvné strany dohodli, že objednávateľ poskytne zhotoviteľovi finančný preddavok vo výške 6 500 000 Sk a bol poskytnutý v rozpore s podmienkami verejného obstarávania. **Kontrolovaný subjekt tak porušil zákon o verejnom obstarávaní.**⁸ Pôvodná cena diela na základe uzavretej zmluvy z augusta 2001 predstavovala výšku 68 027 821 Sk. **Celkové zvýšenie ceny diela na základe uzavretých ďalších zmlúv o dielo a dodatkov bolo celkom vo výške 120 210 702,40 Sk.** Navýšenie ceny diela v porovnaní so základnou zmluvou predstavuje čiastku 52 182 881,40 Sk. Preinvestovanie finančných prostriedkov za obdobie od roku 2001 do mája 2004 bolo vo výške 119 066 756,90 Sk.

- **Kontrola na Ústave informatiky SAV (ďalej len „ÚI SAV“):**
Riaditeľ ÚI SAV uzatvoril v januári 1999 s ÚI SAV pracovný pomer na dobu určitú do 31. 12. 2003 ako samostatný vedecký pracovník. Podľa pracovnej náplne „tvorivo rieši úlohy rozvoja vedy a techniky originálnym spôsobom s rozhodujúcim významom pre hospodársky a spoločenský rozvoj“. Jeho zástupca ako zamestnávateľ mu priznal osobný plat v sume 31 050 Sk. Riaditeľ ÚI SAV bol dňom 1. 2. 2002 menovaný za predsedu SAV na dobu určitú do 31. 1. 2006. Predsedom SAV mu bol dňom 1. 4. 2002 priznaný plat, ktorý je v súčasnosti v sume 39 680 Sk. Súbežným vykonávaním prác rovnakého druhu (vedecko-výskumnej činnosti) vo dvoch pracovných pomeroch u jedného zamestnávateľa došlo k porušeniu zákona č. 311/2001 Z. z. v platnom znení.⁹ Súbežným priznaním tarifného platu s osobným príplatkom a osobného platu riaditeľovi ÚI SAV bol porušený zákon o verejnej službe v platnom znení.¹⁰ Z uvedeného vyplýva, že riaditeľovi ÚI SAV bola neoprávnenne vyplatená mzda od apríl 2002 do decembra 2003 v sume 652 050 Sk a neoprávnenne odvodený odvod do poisťovní bol v sume 247 779 Sk. Spolu došlo k neoprávnenému použitiu prostriedkov zo štátneho rozpočtu a prostriedkov ES v celkovej čiastke 899 829 Sk. Tiež bolo zistené, že riaditeľovi ÚI SAV boli bez schválenia predsedom SAV ako orgánu, ktorý ho do funkcie menoval, vyplatené tri odmeny v celkovej sume 138 352 Sk. Odmeny a odvod vo výške 38 %, spolu 190 926 Sk boli použité v rozpore so zákonom o verejnej službe v platnom znení.¹¹
- **Kontrola hospodárenia s prostriedkami štátneho rozpočtu SR v Slovenskom národnom stredisku pre ľudské práva:**
Kontrolou boli zistené prípady nedostatočného preukázania skutočnej realizácie uhradených tlačiarenských prác a dodávok, pretože v dvoch prípadoch neboli preukázané vôbec a v šiestich prípadoch boli preukázané len materiálmi, ktoré boli vytlačené v predchádzajúcich rokoch. Ani v jednom prípade neboli k faktúram priložené dodacie listy. Stredisko objednávalo tlačiarenské práce a dodávky najmä u podnikateľských subjektov, ktoré nemali v predmete činnosti podnikanie v oblasti tlačiarenských služieb, alebo ktoré mali len sprostredkovateľskú činnosť a preto tlačiarenské služby objednávali od ďalších dodávateľov. Týmto subjektom bolo uhradených spolu 1 437 600 Sk, prevažne v hotovosti z pokladne.

⁸ Ustanovenie § 7, ods. 2, písm. d) zákona č. 263/1999 Z. z.

⁹ Ustanovenia § 50 a 51.

¹⁰ § 20 ods. 3.

¹¹ S ustanovením § 44.

Porušenie ustanovení zákona o rozpočtových pravidlách bolo zistené v celkovej sume 2 685 628 Sk, a to najmä uhrádzaním faktúr v hotovosti, nedodržaním účelu použitia prostriedkov štátneho rozpočtu a nevrátením zostatku prostriedkov ŠR na príjmový účet v Národnej banke Slovenska. Rozpočtová disciplína bola porušená v prípadoch, keď stredisko z prostriedkov štátneho rozpočtu neoprávnene vyplatilo zamestnancom odmeny, uhradilo výdavky za činnosti vykonávané v rozpore so zákonom o zriadení strediska, platilo za prenájom priestorov, ktorých využitie pre činnosť strediska nevedelo preukázať, vyplatilo odmeny za právne služby nad rámec uzatvorenej zmluvy, vyplatilo vyššie cestovné náhrady než boli stanovené zákonom, poskytovalo zamestnancom stravné lístky aj za dni, v ktorých boli vyslaní na pracovnú cestu a použilo prostriedky štátneho rozpočtu aj v prípadoch, keď mali byť výdavky hradené z prostriedkov iných účtov, zaplatilo za vypracovanie analýzy mediálnych aktivít, pričom výsledný materiál stredisko nevedelo kontrole predložiť; zaplatilo zamestnankyni ako konzultantke poradensko-odborného servisu strediska pre medzinárodné otázky ochrany ľudských práv za práce, pričom neboli žiadne doklady o tom, čo bolo skutočne vykonané; uhrádzalo cesty lietadlom, o ktorých nevedelo preukázať, že boli vykonané v súvislosti s aktivitami strediska a pod.

3.1. HODNOTENIE KONTROLNÝCH AKTIVÍT NKÚ Z POHEADU ZNIŽOVANIA MIERY KORUPCIE V SR

Pôsobenie NKÚ v oblasti boja proti korupcii je predovšetkým nepriame. NKÚ zisťuje problémy v oblasti fungovania verejnej správy, avšak priamo zo štatútu NKÚ vyplýva, že jeho úlohou nie je príčiny týchto nedostatkov ďalej podrobnejšie analyzovať a ani sankcionovať.

Ako je zrejmé aj z uvedených kontrolných protokolov, NKÚ pri svojich kontrolách zistí určitý negatívny stav, napríklad predrazenie stavby z titulu dodatkov k pôvodnej zmluve. Podrobnejšiu analýzu, prečo k takémuto postupu došlo, či sa niekto obohatil, či išlo o korupčné správanie s prospechom pre dodávateľa, ako aj predstaviteľov obstarávateľa však už musí vykonať príslušný rezort, zriaďovateľ alebo iný zodpovedný subjekt. V uvedenom kontexte možno ako nedostatočnú vnímať spoluprácu NKÚ s orgánmi činnými v trestnom konaní, keďže detekcia porušení zákonov iba v nízkej miere nadväzuje na prácu uvedených orgánov. Trestnoprávne následky porušenia dohodnutých pravidiel hry tak nepredstavujú pre prácu verejného sektora vážnejšie riziko.

NKÚ navyše (zatiaľ) nedokáže v drvivej väčšine prípadov zistiť korupčné správanie, ktoré sa podarilo realizovať pri dodržaní všetkých právnych predpisov – v tomto smere je účinná len kontrola výkonnosti, ktorú však ešte NKÚ nedokáže kvalitne realizovať (pozri aj ďalší text).

Positívom smerom k znižovaniu rizika korupcie a rozkrádania je zverejňovanie informácií o všetkých kontrolách na internetovej stránke NKÚ, čím sa vytvára priestor pre podstatne systémovejšiu verejnú aj odbornú kontrolu.

3.2. HODNOTENIE ČINNOSTI NKÚ Z POHEADU PREVENCIE KORUPCIE VO VNÚTRI NKÚ

Je potrebné oceniť, že NKÚ sa snaží znižovať potenciál pre korupciu a politické ovplyvňovanie jeho činnosti prostredníctvom interných noriem a stanovených postupov.

NKÚ ma spracovaný a uverejnený Etický kódex, má spracované kontrolné štandardy, ktoré sú v súlade s medzinárodnými štandardami INTOSAI, ako aj nezávislý plán kontrolnej činnosti. Zároveň však treba uviesť, že informácie o práci s týmto Etickým kódexom a spôsobe vymáhania jeho dodržiavania nie sú aktívne zverejňované. Potenciál pre korupciu a jednanie v prospech určitej časti politického spektra je takto znížený, aj keď samozrejme nie je eliminovaný. V priebehu hodnoteného roka nebol zistený prípad korupčného konania zamestnanca NKÚ.

4. MOŽNOSTI ZVÝŠENIA EFEKTÍVNOTI FUNGOVANIA NKÚ

Z pohľadu pôsobnosti je NKÚ orgánom externej kontroly (z zahraničnej literatúry sa používa termín audit) v SR. Jeho partnerom sú najvyššie kontrolné inštitúcie, ktoré fungujú v troch základných formách. Prvou je „dvor“ s funkciou súdu (Taliansko, Rumunsko), druhou je kolegiálny orgán bez funkcií súdu, ale s kolegiálnymi rozhodovacími postupmi (Česká republika, Nemecko, Holandsko, alebo aj Európsky účtovný dvor, sem patrí aj SR). Tretím druhom je monokratický kontrolný úrad na čele s jedným generálnym auditorom (Dánsko, Estónsko, VB). Z pohľadu obsahu aktivít sa najvyššie kontrolné inštitúcie môžu zameriavať na dva druhy kontroly – klasickú finančnú kontrolu zhody a novú modernú kontrolu výkonnosti (tabuľka 1).

Tabuľka 1

Orgány externej kontroly vo vybraných európskych krajinách

Krajina	Druhy auditu
Rakúsko	Finančný
Belgicko	Finančný aj výkonnostný
Dánsko	Finančný aj výkonnostný
Francúzsko	Finančný aj výkonnostný
Nemecko	Finančný aj výkonnostný
Grécko	Finančný
Írsko	Finančný aj výkonnostný
Taliansko	Finančný aj výkonnostný
Luxembursko	Finančný aj výkonnostný
Holandsko	Finančný aj výkonnostný
Portugalsko	Finančný aj výkonnostný
Španielsko	Finančný aj výkonnostný
Švédsko	Finančný aj výkonnostný
Veľká Británia	Finančný aj výkonnostný

Zdroj: Allen – Tomassi, 2001.

NKÚ má vo svojich kontrolných štandardoch zahrnutú aj kontrolu výkonnosti, ktorú mu zákon predpisuje,¹² avšak práve v tejto oblasti, ktorá poskytuje kľúčové poznatky o efektívnosti a účelnosti vynakladania verejných zdrojov zatiaľ príliš nepokročil. Drvivá väčšina kontrol má formu klasickej finančnej kontroly zameranej na zhodu s právnym poriadkom. V roku 2004 sme

¹² Ustanovenia § 3.

zaevidovali dva pokusy o kontrolu výkonnosti (v oblasti daňovej správy), avšak aj tieto majú k štandardu tohto typu kontroly relatívne ďaleko – stačí sa pozrieť na jazyk protokolov.

Prečo je kontrola výkonnosti taká významná? Ako sme už naznačili, jedine tento typ kontroly dokáže zachytiť sofistikovanú korupciu, realizovanú pri dodržaní platných právnych predpisov, ako aj rozlíšiť medzi porušením zákona s „dobrým“ cieľom a s cieľom obohatiť sa. Môžeme uviesť príklad, kedy z textu nevieme nič o dopadoch v oblasti efektívnosti:¹³

Pri kontrole Fakultnej nemocnice v Martine sa zistilo, že v prípade stavby „Nevyhnutné stavebné úpravy pre NMR a angiograf“ bola zistená nesprávne použitá metóda verejného obstarávania.

Iný príklad dokladuje mieru reálneho preverovania účelnosti:¹⁴

Účelom kontroly bolo preveriť účelnosť a hospodárnosť vynakladania prostriedkov určených na výstavbu diaľnic a rýchlostných komunikácií za obdobie rokov 2001 a 2002 a prvého polroka 2003 a zistiť stav v plnení prijatých opatrení k nedostatkom zisteným pri predchádzajúcich kontrolách NKÚ SR – v protokole však o účelnosti nie je jediné reálne zistenie.

Zistenie o použití nesprávnej metódy je zistením kontroly zhody a ďalej nič nehovorí o príčinách a najmä následkoch. Kontrola výkonnosti (ak jej hlavným nositeľom nemá byť NKÚ – pozri tabuľku 1, potom je potrebné rozhodnúť, kto) je však už schopná zistiť, či vôbec bola predmetná stavba potrebná, ako aj to, čo sa vlastne z titulu porušenia zákona stalo (stavba sa môže predražiť a niekto obohatiť, ale mohlo ísť aj o porušenie zákona s cieľom stavbu urýchliť a pod., dokonca s pozitívnym dopadom na efektívnosť organizácie). Zákon/právne normy sa porušovať nikdy nemajú, ale práve podrobnejšia analýza, vykonaná v rámci kontroly výkonnosti môže ukázať napríklad aj to, že zákon, alebo príslušná práva norma je nevhodná, prípadne legislatíva si navzájom odporuje.¹⁵

Okrem požiadavky na rozšírenie a skvalitnenie kontroly výkonnosti, ako kľúčového nástroja analýzy efektívnosti a predchádzania obohacovaniu a korupcii, je potrebné tiež uviesť potrebu ďalšieho rastu kvalifikácie kontrolórov a ich orientácie v moderných prístupoch k manažmentu verejných financií (aj preto, že nielen obsah, ale aj kvalita kontrol – počet uznaných námietok kontrolovaných subjektov, miera rozlišovania podstatných a nepodstatných vecí je stále nedostatočná).

LITERATÚRA

1. Allen, R. – Tomassi, D.: *Managing Public Expenditure*. Paríž, SIGMA OECD 2001.
2. <http://www.controll.gov.sk>
3. <http://www.nrsr.sk>
4. Jones, B.: *Financial Management in the Public Sector*. Londýn, McGraw-Hill 1997.
5. Wright, G. – Nemeč, J.: *Management verejné správy*. Praha, Ekopress 2003.

¹³ <http://www.controll.gov.sk>.

¹⁴ *Tamtiež.*

¹⁵ Je možné doložiť, že naše súčasné predpisy v oblasti financií verejného sektora ďaleko zaostávajú za štandardom moderných ekonomík (pozri napríklad Wright – Nemeč, 2003).

6. Ochrana, F.: *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*. Praha, Ekopress 2003.
7. Pollit, CH. – Bouckaert, G.: *Public Management Reform*. Oxford, Oxford University Press 2000.
8. Rektořík, J. – Šelešovský, J. a kol.: *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha, Ekopress, 2003.

IV.7. ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA

Emília Sičáková-Beblavá

1. ÚVOD

Decentralizácia verejného sektora prechádzala v roku 2004 viacerými zmenami. Okrem iného sa prijali pravidlá spojené s fiskálnou decentralizáciou, ktorá v praxi znamená zvýšenie množstva prostriedkov, o ktorých sa bude rozhodovať priamo na úrovni územnej samosprávy. S mocou a s finančnými prostriedkami prichádza aj možnosť ich zneužitia. Preto sa v nasledujúcom texte bližšie pozrieme na to, ako je podľa prieskumov verejnej mienky korupcia na úrovni územnej samosprávy vnímaná v roku 2004, ďalej sa zameriame na podozrenia spojené s korupčnými aktivitami, ktoré boli predmetom verejnej diskusie v danom roku, ako aj na to, aké preventívne nástroje sú prijímané s cieľom minimalizácie korupčného správania na tejto úrovni správy vecí verejných. Špeciálnou témou, ktorej venujeme priestor v tejto kapitole, je verejné obstarávanie vo vybraných nemocniciach Slovenska, ktoré v súčasnosti spadajú pod pôsobnosť VÚC.

2. VNÍMANIE KORUPCIE NA ÚROVNI MIESTNEJ SAMOSPRÁVY PODĽA PRIESKUMOV VEREJNEJ MIENKY

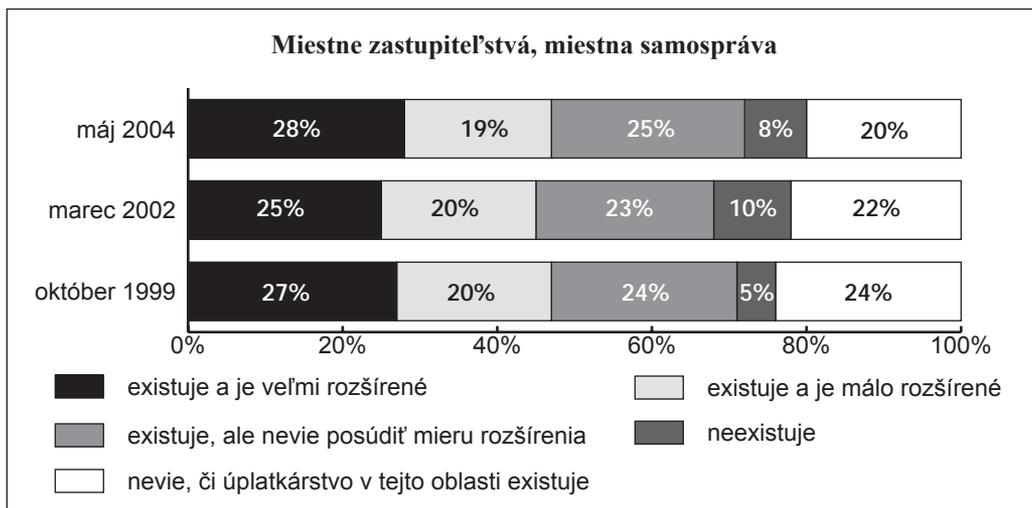
V prvej kapitole sme poukázali na vnímanie korupcie vo verejnom sektore Slovenska podľa prieskumov uskutočnených agentúrou FOCUS pre TIS v máji 2004. Preto v tejto kapitole upriamime pozornosť len na výsledky relevantné pre miestnu samosprávu.

V porovnaní s výsledkami prieskumu z rokov 1999¹ a 2002² možno konštatovať, že miera percepcie korupcie sa v roku 2004 v miestnej samospráve mierne zmenila – vzrástol počet tých občanov, ktorí si myslia, že korupcia je v miestnej samospráve veľmi rozšírená (z 25 % v roku 2002 na 28 % v roku 2004). Názornejšie na to poukazuje graf 1.

¹ *Výskum korupcie a kvality služieb na Slovensku – domácnosti*. Prieskum pre Svetovú banku realizovaný agentúrou FOCUS v októbri 1999 na reprezentatívnej vzorke 1 131 respondentov.

² *Prieskum verejnej mienky pre Transparency International, realizovaný agentúrou FOCUS v marci 2002 na reprezentatívnej vzorke 1 035 respondentov*.

Graf 1
Dynamika vnímania korupcie na úrovni miestnej samosprávy

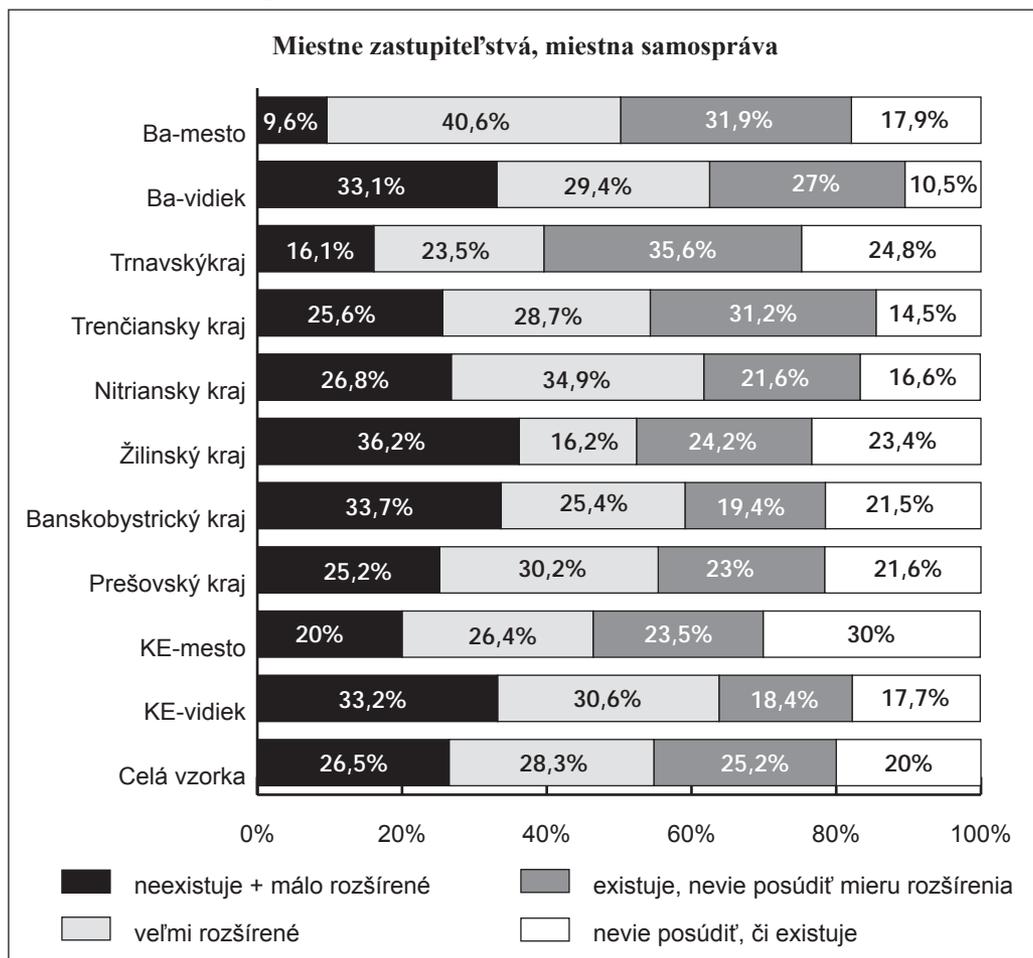


Zdroj: FOCUS pre TIS – máj 2004/marec 2002/október 1999.

Počet respondentov, ktorí nevedia presne posúdiť mieru rozšírenia korupcie, ale myslia si, že existuje, ako aj tých ktorí nevedia, či úplatkárstvo na úrovni miestnej samosprávy existuje, je stále vysoký a výrazne sa nemení. To môže signalizovať, že občania nie sú dostatočne informovaní o tejto úrovni verejného sektora, resp. sa o ňu menej zaujímajú.

Vyšší podiel respondentov, ktorí si v roku 2004 myslia, že **úplatkárstvo je veľmi rozšírené na miestnych zastupiteľstvách, v miestnej samospráve**, je medzi ľuďmi vo veku 35 – 44 rokov (34%), podnikateľmi a živnostníkmi (45%), ľuďmi s najvyšším čistým mesačným príjmom na člena domácnosti 9 000Sk a viac (40%), ďalej medzi obyvateľmi Bratislavy a Košíc (37%) a obyvateľmi Bratislavského kraja (37%).

Graf 2
Vnímanie rozšírenia úplatkárstva



Zdroj: FOCUS pre TIS, 2004.

Zaujímavý je aj pohľad na dávanie úplatkov. Na otázku: „Dali ste v priebehu posledných troch rokov úplatok či už formou daru alebo protislužby alebo peňazí pracovníkovi vo verejných službách?“ až 46 % respondentov z Košického kraja odpovedalo kladne.

Tabuľka 1

Dávanie úplatkov podľa slovenských krajov

Riadkové %		Dali ste v priebehu posledných troch rokov úplatok pracovníkovi vo verejných službách? 1999*			Dali ste v priebehu posledných troch rokov úplatok pracovníkovi vo verejných službách? 2004**		
		Áno	Nie	Neodpovedal/a	Áno	Nie	Neodpovedal/a
CELÁ VZORKA							
KRAJ	Bratislava – mesto	42	57	1	37,7	56,5	5,9
	Bratislava – vidiek	38,9	58,3	2,8	22,7	65,7	11,6
	Trnavský	33	65,2	1,8	33,4	55,5	11,1
	Trenčiansky	36,9	60,8	2,3	27	63,5	9,5
	Nitriansky	47,4	49,4	3,2	34,3	62,3	3,5
	Žilinský	35,2	63,4	1,4	31	62,1	6,9
	Banskobystrický	42,3	55,5	2,2	26,3	70	3,8
	Prešovský	38	60,8	1,3	23,9	68,9	7,3
	Košice – mesto	39,6	58,5	1,9	43,5	52,2	4,3
	Košice – vidiek	49,1	43,4	7,5	47,2	44,8	8
	Bratislavský	41,2	57,4	1,5	33,4	59,1	7,5
	Košický	45,9	48,4	5,7	46	47,1	6,8

Poznámka: * 1 131 respondentov.

** 1 074 respondentov.

Zdroj: FOCUS pre TIS, 1999, 2004.

Odpovede na vyššie uvedenú otázku sú zaujímavé z viacerých dôvodov. Nepoukazujú totiž len na vnímanie rozšírenia korupcie, ale bližšie indikujú realitu poskytovania úplatkov. Nemôžeme síce urobiť záver, že korupcia je regionálne najviac rozšírená v Košickom kraji, avšak vieme, že aj podľa vnímania, aj podľa skutočného poskytovania úplatkov je Košický kraj regiónom, ktorý si vyžaduje uskutočňovanie rôznych foriem protikorupčných aktivít.

3. STAV KORUPCIE V HLAVNOM MESTE SLOVENSKA A POROVNANIE S OSTATNÝMI KRAJINAMI V4 PODĽA KOMPARATÍVNEHO VÝSKUMU

S najväčším miestnym rozpočtom na Slovensku hospodári Bratislava. Preto je zaujímavé pozrieť sa na vnímanie korupcie v hlavnom meste SR a porovnať ho s hlavnými mestami okolitých krajín.

Odpovede na tieto otázky hľadala česká pobočka TI v spolupráci so spoločnosťou GfK Praha. Na jar 2004 uskutočnila v hlavných mestách Visegrádskej štvorky (ďalej len „V4“) porovnávací výskum s titulom *INDEX V4*.³ Jeho cieľom bolo zistiť, ktoré vybrané protikorupčné nástroje sa

³ V kontexte tohto prieskumu je potrebné uviesť nasledujúcu poznámku: komparácie medzi krajinami sú zložitejšie ako porovnávanie na národnej úrovni, a nie sú tak priamo porovnateľné, pretože je ťažké posúdiť aj celkový kontext, napríklad potrebu konkrétnych protikorupčných nástrojov.

uplatňujú vo verejnej správe Bratislavy, Budapešti, Prahy a Varšavy a súčasne porovnať, do akej miery sú tieto nástroje funkčné, teda do akej miery sú schopné predchádzať korupcii.⁴

Výskum bol zameraný na objektívne hodnotenia (zistenie tzv. tvrdých dát vypovedajúcich o existencii protikorupčných nástrojov a mechanizmov vo verejnej správe hlavných miest krajín V4) a subjektívne hodnotenia (prieskumu verejnej mienky zameranej na vnímanie účinnosti protikorupčných nástrojov a mechanizmov v príslušných mestách). Výsledky sú nasledovné:

- **Existencia vybraných protikorupčných nástrojov vo verejnej správe hlavných miest krajín V4 (objektívne hodnotenia)**

Podľa celkových výsledkov objektívnych hodnotení – prvej fázy *INDEXU V4*, ktorej cieľom bolo zistiť existenciu protikorupčných nástrojov v piatich oblastiach upravujúcich činnosť verejnej správy, je inštitucionálne prostredie Bratislavy hodnotené v rámci hlavných miest V4 ako najhoršie.⁵ Hodnota indexu sa môže pohybovať od 0 po 1. Čím je hodnota indexu vyššia, tým je situácia v príslušnej oblasti hodnotená pozitívnejšie. Konkrétne hodnotenia uvádza tabuľka 2.

Tabuľka 2
Objektívne hodnotenia

	Praha	Bratislava	Varšava	Budapešť
Celkový index	0,598	0,553	0,642	0,865
Zadávanie verejných zákaziek	0,607	0,356	0,904	0,963
Interný audit a kontrolné mechanizmy	0,728	0,933	0,617	0,761
Etické kódexy	0,800	0,222	0,000	0,928
Konflikt záujmov	0,357	0,643	0,857	0,786
Informačná otvorenosť	0,500	0,611	0,833	0,889

Zdroj: <http://www.transparency.cz>.

- **Funkčnosť vybraných protikorupčných nástrojov vo verejnej správe hlavných miest krajín V4 (subjektívne hodnotenia)**

Takmer rovnakým indexom bolo vo vnímaní respondentov ohodnotených fungovanie protikorupčných nástrojov v Bratislave a Varšave. Podľa názoru respondentov (subjektívnych hodnotení) sa Bratislava umiestnila na 2. mieste. Nadpriemerný výsledok Bratislava dosahuje v oblasti fungovania etických kódexov: väčšina opýtaných považuje prostredie vo verejnej správe na území hlavného mesta za etické, a to navzdory skutočnosti, že etický kódex ešte nebol na magistráte prijatý. Nie všetky nástroje verejnej politiky totiž byť vo forme formalizovaných pravidiel hry. V tejto súvislosti však stojí za zmienku zákon o výkone prác vo verejnom záujme, ktorý upravuje viaceré „citlivé“ oblasti a môže mať vplyv na etickosť správania sa zamestnancov magistrátu, keďže sa ich priamo dotýka. Najväčší priestor na zlepšenie potom vidia respondenti v oblasti stretu záujmov, ktorá je podľa ich názoru najmenej funkčná. Celkové výsledné hodnoty jednotlivých subjektívnych hodnotení sú uvedené v nasledujúcej tabuľke. Pričom čím je hodnota indexu vyššia, tým je situácia v príslušnej oblasti vnímaná pozitívnejšie.

⁴ Podrobnejšie informácie k výsledkom výskumu sú dostupné na <http://www.transparency.cz> a <http://www.gfk.cz>.

⁵ Index objektívnej časti môže nadobúdať hodnoty 0 až 1, kde „0“ znamená absenciu protikorupčných opatrení vo verejnej správe a „1“ znamená existenciu všetkých skúmaných opatrení.

Tabuľka 3
Subjektívne hodnotenia

	Praha	Bratislava	Varšava	Budapešť
Celkový index	0,403	0,43782	0,43778	0,489
Zadávanie verejných zákaziek	0,400	0,455	0,471	0,547
Interný audit a kontrolné mechanizmy	0,383	0,401	0,388	0,461
Etické kódexy	0,473	0,509	0,505	0,495
Konflikt záujmov	0,294	0,317	0,400	0,423
Informačná otvorenosť	0,463	0,508	0,425	0,515

Zdroj: <http://www.transparency.cz>

Výsledky naznačujú existenciu značného priestoru pre zavádzanie protikorupčných opatrení v činnosti hlavného mesta SR a to hlavne pri budovaní protikorupčných inštitúcií.

4. PRÍKLADY PODOZRENÍ Z KORUPČNÉHO SPRÁVANIA A NETRANSPARENTNOSTI NA ÚROVNI ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V ROKU 2004

Média aj v roku 2004 diskutovali o viacerých prípadoch spojených s podozrením na korupciu a nakladaním s verejnými prostriedkami na úrovni územnej samosprávy. Prípady sú regionálne rozložené, príklady podozrení z korupčného správania nájdeme na východe Slovenska, v strede aj na západnom Slovensku a týkajú sa predstaviteľov viacerých politických strán. Reakcie príslušných politických strán na existujúce podozrenia sa však líšia. Bližšie sa stručnému popisu vybraných prípadov venujeme v nasledujúcom texte.

Kauza v Banskej Bystrici

V novembri 2003 zatkla polícia priamo pri preberaní úplatku poslanca NR SR Gabriela K. za HZDS a šéfa úradu Banskobystrického VÚC Milana M. Úplatok 500 000 Sk prebrali obaja páni v kancelárii Milana M. ako protihodnotu za vybavenie zákazky v hodnote 17 mil. Sk na rekonštrukciu telocvične Strednej združenej školy v Žiari nad Hronom. Obálku s peniazmi prevzal Gabriel K. a hneď vzápätí vstúpili do miestnosti príslušníci polície a oboch zadržali. Úplatok našli v poslancovom kufriku. O dva dni neskôr zbavila NR SR poslanca Gabriela K. imunity a tým ho vydala na trestné stíhanie. Následne sudca rozhodol o vzatí Gabriela K. a Milana M. do vyšetrovacej väzby. V marci 2004 ukončil vyšetrovateľ vyšetrovanie a pripravil prokurátorovi návrh na podanie obžaloby. Prokurátor na nich podal obžalobu z prijímania úplatku a inej nenáležitej výhody. Obaja obvinení tak boli prepustení z väzby, pretože podľa súdu dôvody väzby pominuli. Kauzou sa začal zaoberať súd.⁶ Obvinený Milan M. tvrdí, že naňho pripravil pascu s úplatkom Gabriel K.⁷ V kauze vypovedal aj podnikateľ Juraj H., ktorého ako agenta najala polícia. Podľa výpovede Gabriela K. mu Juraj H. ponúkal 300 000 Sk na prevádzkovanie kancelárie HZDS.⁸ Gabriel K. sa po prepustení z väzby vrátil do NR SR. Aj keď obaja funkcionári prišli o svoje posty v HZDS, do verdiktu súdu zostávajú v strane.⁹

⁶ Regionálne noviny, 14. 7. 2004.

⁷ Tamtiež.

⁸ Tamtiež.

⁹ Sme, 9. 3. 2004.

Kauza v Košiciach

Podľa denníka *Sme*¹⁰ bol priamo pri preberaní miliónového úplatku v marci 2004 zatknutý viceprimátor Košíc Eugen Č., ktorý bol v danom čase členom ústrednej rady SDKÚ. Eugen Č. mal prijať úplatok 18 mil. Sk za to, že firma Kame dostane od mesta zákazku za 181 mil. Sk na stavbu 18 montovaných domov so 150 obecnými bytmi. Podľa ministra vnútra Vladimíra Palka úplatok mal byť pravdepodobne kamuflovaný ako pôžička. V prípade sa objavili aj ďalší obvinení. Vyšetrovateľ obvinil z podvodu starostu košickej mestskej časti Dargovských hrdinov Ladislava L. (SDKÚ) a Maroša M., ktorý pomáhal policii chytiť Eugena Č. Tito dvaja sú stíhaní na slobode, lebo vyšetrovateľ má listinné dôkazy. Firma Kame údajne vystavovala faktúry na práce v projekte výstavby nájomných bytov, ktoré neboli vykonané. Starosta Ladislav L. faktúry odsúhlasoval a nariadzoval ich preplácanie, Maroš M. z firmy ich podpisoval ako dodávateľ, ale aj ako stavebný dozor. Podľa policie išlo o faktúry za viac ako 60 mil. Sk.¹¹

Na obranu Eugena Č. poslalo 30 Košičanov z okruhu príbuzných, spolupracovníkov a priateľov otvorený list ministrom vnútra a spravodlivosti. Tvrdia, že je nevinný a nedokážu si predstaviť ako mohol byť obvinený z korupcie.¹² Košický magistrát však nepripravuje žiadnu kontrolu doterajších rozhodnutí zatknutého viceprimátora. Pre aféru sa stavba odložila.¹³ Košická SDKÚ Eugeni Č. pozastavila členstvo v SDKÚ.¹⁴

Kauza v Bratislave – Rači

Koncom apríla 2004 bol podpredseda Bratislavského VÚC a račiansky starosta Pavol B. obvinený z trestného činu brania úplatku. Podľa vyšetrovateľov žiadal Pavol B. 5 mil. Sk za odsúhlasenie architektonického riešenia výstavby niekoľkých obytných domoch vo Vinohradoch v hodnote 100 mil. Sk. Spolupáchatelom v tejto kauze mal byť podnikateľ Jaroslav S., ktorý 14. januára 2004 sprostredkoval stretnutie s predsedom predstavenstva spoločnosti. Tam mal Pavol B. požiadať o spomínanú províziu. Okrem úplatkárstva je Pavol B. od mája 2004 obvinený z ďalšieho trestného činu – porušovania povinnosti pri správe cudzieho majetku. Trestné stíhanie začal okresný úrad Justičnej polície v Rači, ale obidve kauzy vyšetruje Úrad boja proti korupcii.¹⁵ Polícia podľa týždenníka *Domino fórum*¹⁶ podozrieva Pavla B. Aj z toho, že v roku 1999 bez súhlasu mestského zastupiteľstva neoprávnene odsúhlasil 750 000 Sk na rôzne projekty. Okrem iného to bolo 20 000 Sk pre kresťanské rádio Lumen v Banskej Bystrici, 15 000 Sk pre Bohosloveckú fakultu Univerzity Komenského v Košiciach alebo 10 000 Sk Slovenskému kresťanskému zväzu dôchodcov v Bratislave. Ako ďalej upozorňuje *Domino fórum*, vtedajší miestny kontrolór Alexander Č., ktorý na viacnásobné porušenie zákona upozornil, nepochodil. Keď poslanci Rače prijali uznesenie, že prekročil svoje právomoci, rozhodol sa abdikovať. Podľa bývalej vicestarostky, keď odišiel kontrolór Alexander Č., starosta nechcel, aby bol do konca volebného obdobia zvolený nový.¹⁷ V auguste 2004 prenikla do médií ďalšia správa, ktorá môže do istej miery ovplyvniť priebeh ďalšieho vyšetrovania tejto kauzy – stratil sa dôkaz usvedčujúci Pavla B. Ako uvádza denník *Sme*,¹⁸ nahrávky telefonátov, ktoré mali dokázať jeho skutok, sa

¹⁰ *Sme*, 12. 3. 2004.

¹¹ *Sme*, 19. 7. 2004.

¹² *Sme*, 14. 7. 2004.

¹³ *Nový Čas*, 18. 3. 2004.

¹⁴ *Pravda*, 13. 7. 2004.

¹⁵ *Sme*, 30. 7. 2004.

¹⁶ *Domino fórum*, 19. 5. 2004.

¹⁷ *Tamtiež*.

zrazu nedajú získať z odpočívacieho systému. Stratu telefonátov potvrdil aj Úrad špeciálneho prokurátora, ktorý celý prípad dozoruje.

P. Bielik kandidoval na starostu za KDH. Po prvom obvinení predseda KDH. P. Hrušovský povedal, že ak bude v prípade podaná obžaloba, tak KDH zaujme postoj.¹⁹ Po vznesení obžaloby P. Hrušovský vyzval P. Bielika, aby odstúpil zo straníckych funkcií, čo on odmietol. Človek obvinený z korupcie tak naďalej vedie krajskú radu KDH, ktorej členom je aj podpredseda strany a minister vnútra V. Palko.²⁰ P. Bielikovi dokonca zastupiteľstvo v septembri 2004 schválilo odmenu približne 70 000 Sk.²¹

Predaj pozemku v Bratislave – Nové Mesto

Už vo februári 2004 časť poslancov Mestského zastupiteľstva Bratislava Nové Mesto požiadala, aby sa pozemok pri jazere Kuchajda vo výmere 30 000 m² predal prostredníctvom verejnej súťaže. Podľa poslanca miestneho zastupiteľstva Libora G. (SDKÚ) by sa takýmto transparentným spôsobom zabezpečila maximálna cena.²² Starosta Richard F. túto možnosť už predtým zamietol s odôvodnením, že aj v iných mestských častiach sa pozemky predávajú bez vypísania tendra.²³ O pozemok sa uchádzali dve firmy: TriGránit, ktorá ponúkla 117 mil. Sk a firma HB Reavis, ktorá na februárovom zasadnutí zastupiteľstva prebila ponuku TriGránitu sumou 130 mil. Sk. TriGránit reagoval v marci zvýšením sumy na 134 mil. Sk, ktoré prezentoval Richard F. priamo otvorením a prečítaním listu. V liste vyjadril TriGránit svoje rozčarovanie nad druhým záujemcom. Na rokovaní sa zúčastnil aj zástupca HB Reavis, ktorý zvýšil ponuku na 170 mil. Sk, ale starosta o jeho návrhu nenechal hlasovať a navrhol materiál stiahnuť. Na aprílovom mimoriadnom rokovaní miestna rada nevybrala ani jedného zo záujemcov. Zástupcovia firiem HB Reavis a TriGránit priniesli definitívne cenové ponuky priamo na rokovanie miestnej rady v zalepených obálkach. Ponuka HB Reavis bola 255 mil. Sk a TriGránit ponúkol 235 mil. Sk. Podľa denníka Sme, starosta Richard F. nepovažoval cenu za jediné kritérium pri výbere investora, pričom vedenie mestskej časti neurčilo objektívne kritériá. Richard F. i viacerí poslanci v Novom Meste sa však netaja nadštandardnými vzťahmi s predstaviteľmi firmy TriGránit.²⁴ Členovia rady sa dohodli, že miestnemu zastupiteľstvu neodporúčia schváliť ani jednu z predložených ponúk. Investora malo vybrať zastupiteľstvo na svojom zasadnutí koncom apríla. Lukratívny pozemok nakoniec získala firma TriGránit, aj napriek tomu, že jej ponuka bola o 20 mil. Sk nižšia ako ponuka HB Reavis, ktorá sa rozhodla ponúknuť 255 mil. Sk. Podľa hovorca HB Reavis boli rozhodujúce práve nadštandardné vzťahy medzi Mestským zastupiteľstvom a firmou TriGránit.²⁵

¹⁸ Sme, 19. 8. 2004.

¹⁹ Sme, 30. 7. 2004.

²⁰ Sme, 1. 6. 2004.

²¹ Sme, 13. 9. 2004.

²² Sme, 30. 3. 2004.

²³ Tamtiež.

²⁴ Sme, 21. 4. 2004.

²⁵ Tamtiež.

Tabuľka 4

Vývoj cenových ponúk (v mil. Sk)²⁶

Mesiac	TriGránit	HB Reavis
Február 2004	117	130
Marec 2004	134	170
Apríl 2004	235	255

Zdroj: *Sme*, 21. 4. 2004.**Kauza v Bardejove**

Podľa denníka *Sme*²⁷ v júni 2004 zatkla polícia hlavného kontrolóra mesta Bardejov Bartolomeja N. a Dušana S. s firmy Lar Argo z Považskej Bystrice. Oboch obvinila polícia z uplácania. Prípadoznámil ministromi vnútra poslanec mestského zastupiteľstva za KDĽ-DS Pavol T., ktorý je zároveň predsedom prešovskej rady KDĽ. Podľa slov ministra V. Palka v máji prišiel za Pavlom T. hlavný kontrolór s ponukou, aby on a ešte aj ďalší poslanci podporili predaj majetku istej firme. Išlo o predaj lukratívneho majetku v centre mesta, kde chcela firma Lar Argo postaviť polyfunkčný dom. Kontrolór vraj ponúkal Pavlovi T. 100 000 Sk a všetkým poslancom, ktorých presvedčí po 10 000 Sk. O niekoľko týždňov sa naňho kontrolór opäť obrátil s tým, že sa s ním chcú stretnúť zástupcovia firmy Lar Argo. Vtedy Pavol T. išiel za ministrom. Následne Pavla T. navštívil Dušan S. z firmy Lar Argo a odovzdal mu úplatok 150 000 Sk. Zároveň mu povedal, že mieni dohromady vyplatiť 400 000 Sk aj pre ostatných poslancov. Potom Dušana S. zatkla polícia. Pri sebe mal ďalších 300 000 Sk. Polícia zatkla zároveň aj kontrolóra.²⁸ Podľa primátora Bardejova Borisa H. bolo po rokovaní zastupiteľstva zvolané mimoriadne zasadnutie mestskej rady, ktorej záver bol taký, že až do vyriešenia prípadu sa bude rešpektovať prezumpcia nevinoty. Kontrolné úlohy mesta bude mať na starosti kontrolná skupina, ktorú vždy poverí mestské zastupiteľstvo.²⁹

5. PROTİKORUPČNÉ LEGISLATÍVNE ZMENY V ROKU 2004 TÝKAJÚCE SA ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

V roku 2004 vstúpili do platnosti prípadne boli prijaté viaceré zákony, ktoré môžu mať dopad na znižovanie rozsahu korupčného správania na úrovni územnej samosprávy. V nasledujúcom texte priblížime niektoré z nich.

- **Konflikt záujmov**

Nový ústavný zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej len „konflikt záujmov“), ktorý sa týka aj miestnej samosprávy, vstúpil do platnosti v októbri 2004. Pri rozhodovaní o konflikte záujmov mestského zastupiteľstva alebo obecného zastupiteľstva je potrebná nadpolovičná väčšina. Maximálnou sankciou pri konflikte záujmov by mala byť strata mandátu a funkcie. Problematickým ustanovením podľa ZMOS je povinnosť, že verejný funkcionár nesmie byť štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu, členom riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu právnickej osoby, ktorá bola zriadená na výkon podnikateľskej činnosti, okrem valného zhromaždenia a členskej

²⁶ *Sme*, 21. 4. 2004.

²⁷ *Sme*, 26. 6. 2004.

²⁸ *Tamtiež*.

²⁹ *Prešovský Korzár*, 30. 7. 2004.

schôdze. Tento zákaz sa však nevzťahuje na zastupovanie obce v orgánoch právnických osôb s majetkovou účasťou obce vykonávajúcej podnikateľskú činnosť, ak sa za členstvo v nich neposkytuje finančná odmena. Zákaz podnikat' sa nevzťahuje na starostov obcí.

- **Etika**

Tzv. „etický zákon“ – presnejšie zákon o výkone prác vo verejnom záujme, ktorý začal platiť v roku 2004, sa týka aj zamestnancov miestnej samosprávy. Venuje sa napríklad predpokladom, ktoré musí fyzická osoba splniť, aby mohla vykonávať práce vo verejnom záujme. Jedným z nich je bezúhonnosť vo forme tzv. nulovej tolerancie korupcie. Ďalej upravuje pravidlá týkajúce sa výberu vedúcich zamestnancov. V záujme predchádzania pochybnostiam o nestrannosti vedúcich zamestnancov, zneužívania ich postavenia sa zaviedli určité obmedzenia týkajúce sa členstva v riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánoch právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť a obmedzenie výkonu podnikateľskej činnosti a inej zárobkovej činnosti. Ukladá sa povinnosť pre vedúcich zamestnancov, aby najneskôr do 30 dní od ustanovenia do funkcie deklarovali svoje majetkové pomery v majetkovom priznaní. Túto povinnosť majú aj počas vykonávania vedúcej funkcie, a to každoročne vždy do 31. marca.

- **Transparentnosť konania samosprávy³⁰**

K 1. januáru 2004 nadobudol účinnosť zákon č. 527/2003 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 71/1967 o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“). Ide o novelu, ktorá sa dotýka všetkých slovenských úradov pri vydávaní rozhodnutí a inej decíznej činnosti. Za významné z pohľadu znižovania korupcie možno považovať napríklad zavedenie dvoch nových zásad správneho konania, zásady materiálnej rovnosti a zásady informovanosti verejnosti. Podstatou prvej zásady je povinnosť úradov aplikovať v rozhodovacej činnosti „rovnaký meter“, t. j. dbať na to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely. Mala by sa takto zúžiť voľnosť v rozhodovaní. Inými slovami, od januára 2004 by sa už nemali vyskytovať situácie, keď napríklad dva rôzne obvodné úrady uložia dvom obvineným za ten istý priestupok (povedzme na úseku práva na informácie) dve diametrálne odlišné sankcie (jednému 10 000 korún a druhému pokarhanie, resp. 150 Sk). Druhá zásada zasa posilňuje právo občanov na informácie, pretože ukladá všetkým správnym orgánom (t. j. štátnym orgánom, orgánom územnej a záujmovej samosprávy i vybraným fyzickým a právnickým osobám) prevádzkovať nepretržite, t. j. 24 hodín denne prístupnú úradnú tabuľu. Rovnako musia správne orgány na takejto tabuli a tiež na internete, prípadne aj iným vhodným spôsobom, informovať zrozumiteľne a včas verejnosť o začatí, uskutočňovaní a o skončení všetkých konaní, ktoré sú „predmetom záujmu verejnosti“, t. j. napríklad o konaniach z oblasti životného prostredia, ďalej o konaniach, v ktorých verejnosť aktívne využije zákonný prostriedok (napríklad petíciu), ale aj o konaniach, v ktorých zákon garantuje postavenie tzv. účastníka konania mimovládny organizáciám a pod. Významnou zmenou je liberalizácia foriem, prostredníctvom ktorých môžu tieto subjekty získavať informácie zo správnych spisov. Zatiaľ čo do konca roka 2003 bolo možné robiť si zo spisov iba výpisy, novela zavádza aj právo robiť si odpisy, fotokópie či získavať tieto informácie inou obojstranne vykonateľnou technickou formou (e-mail...), čím sa nielen významne šetrí čas občanov, ale tiež zefektívňuje práca úradov.³¹

³⁰ Bližšie pozri Pirošík, 2004.

³¹ Tamtiež.

V rámci systémového zvyšovania transparentnosti je potrebné spomenúť aj novelu zákona o obecnom zriadení (ďalej len „ZOZ“), ktorá s účinnosťou od 1. júla 2004 zlepšuje možnosti verejnosti vstupovať do procesu prípravy návrhov všeobecne záväzných nariadení (ďalej len „VZN“). Od júla 2004 musí byť zo strany obce každý návrh VZN, o ktorom má rokovať obecné zastupiteľstvo, zverejnený najprv na úradnej tabuli obce a prípadne aj na internete, a to najmenej 15 dní pred rokovaním poslaneckého zboru. Dňom vyvesenia návrhu VZN zároveň začína plynúť najmenej desaťdňová lehota, počas ktorej môžu fyzické a právnické osoby poslať k návrhu tzv. pripomienku. Tá musí byť zaslaná v písomnej forme, elektronicky alebo ústne zanesená do zápisnice na obecnom úrade a musí z nej byť jasné, kto ju predkladá a čoho presne sa domáha (prijatia nového textu, resp. zmeny, vypustenia alebo spresnenia pôvodného textu).

Následne sa musia pripomienky verejnosti vyhodnotiť. V gescii to má navrhovateľ nariadenia, t. j. vo veľkej väčšine obecný/mestský úrad, prípadne aj s príslušnou komisiou, ak je zriadená. Ak sa niektorým pripomienkam verejnosti nevyhovelo, súčasťou vyhodnotenia je aj povinné uvedenie dôvodu, z akého sa tak stalo. Vyhodnotenie pripomienok sa po tomto procese predloží poslancom zastupiteľstva, a to tak, aby ho mali k dispozícii najneskôr tri dni pred svojím rokovaním o VZN. Identický postup pritom zákon určil aj zastupiteľstvám VÚC.

Záverom tejto časti je potrebné uviesť, že nový progresívny systém pripomienkovania na úrovni obcí i VÚC sa týka len návrhov VZN, nie však uznesení. Tie pritom tvoria viac ako 90% celej poslaneckej agendy. Ďalšie rozšírenie možnosti verejnosti participovať na príprave samosprávnych právnych aktov preto zostáva výzvou aj do budúcnosti.

- **Interná kontrola**

Novely ZOZ priniesli aj spresnenie postavenia základného realizátora internej kontroly v obciach a mestách – hlavného kontrolóra (ďalej len „HK“). Spresnili a sprísnilo sa kvalifikačné predpoklady na výkon tejto funkcie. HK musí mať úplné stredoškolské vzdelanie, pričom pôvodne sa rátalo dokonca s vysokoškolským. Pre HK platí zákaz podnikania, resp. inej zárobkovej činnosti HK, avšak obecné (mestské) zastupiteľstvo môže povoliť v tejto veci kontrolórovi výnimku. Po zvolení vzniká HK automaticky nárok na uzavretie pracovnej zmluvy. Významným kompetenčným posilnením HK je rozšírenie právomoci kontrolovať nielen samotný obecný úrad či rôzne rozpočtové a príspevkové organizácie v jeho pôsobnosti, ale napr. aj právnické osoby, v ktorých má obec majetkovú účasť (firmy) či osoby, ktoré od obce dostali dotácie a finančnú výpomoc.

- **Predaj obecného majetku**

Ďalšími právnymi predpismi s protikorupčným potenciálom sú zákon č. 522/2003 Z. z. a zákon č. 445/2004 Z. z., ktorými sa zmenil zákon o majetku obcí. Podľa prvej novely, účinnej už od 1. januára 2004, nemôže obec previesť vlastníctvo svojho majetku na starostu, poslanca, šéfov obecných rozpočtových organizácií, prednostu obecného úradu, zamestnancov obce, HK či blízke osoby týchto subjektov, inak ako v obchodnej verejnej súťaži (ďalej len „OVS“) podľa Obchodného zákonníka. Dochádza tak k značnému zúženiu priestoru na možný konflikt záujmov. V pôvodnom návrhu, ktorý išiel do NR SR, sa však plánovalo ešte zásadnejšia úprava: uvedeným osobám sa „v rámci boja proti korupcii“ (dôvodová správa k návrhu zákona) malo zakázať nadobúdať akýkoľvek obecný majetok. Výnimka OVS prešla až ako pozmeňujúci návrh spoločnej správy výborov.

Druhá, menšia novela, ktorá nadobudla účinnosť 1. septembra 2004, obsahuje dve zásadné ustanovenia: prvé ešte viac prehľbuje zmeny zavedené od januára, keď určuje, že obec nemôže previesť vlastnícke právo mimo OVS v zásade ani na právnické osoby (firmy), v ktorých vyššie uvedené subjekty pôsobia ako zakladatelia, vlastníci obchodného podielu, štatutári, resp. členovia riadiacich, výkonných alebo dozorných orgánov. Nasledujúce ustanovenie však robí z tejto prísnej úpravy istú výnimku, keď určuje, že na starostu, poslanca, prednostu, hlavného kontrolóra a ďalších možno aj bez OVS previesť byt, pozemok, podiel majetku obce, ktorým sa realizuje predkupné právo a hnuiteľnú vec so zostatkovou cenou nižšou ako 50 000 Sk.

- **zodpovednosť za škody**

Účinnosť nadobudol **zákon o zodpovednosti za výkon verejnej správy**. Zodpovednosť za škodu sa spája s povinnosťou orgánu verejnej moci nahradiť poškodenému škodu, ktorá mu vznikla nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom. Okrem iného sa týka aj územnej samosprávy a porušením povinnosti bude aj nečinnosť úradníka. V takom prípade si občan môže uplatniť nárok na náhradu škody a ten bude môcť byť zosobnený konkrétnemu úradníkovi.

6. POHĽAD NA VEREJNÉ OBSTARÁVANIE NEMOCNÍC V SR³²

Po uskutočnenom pilotnom monitoringu verejného obstarávania vo vybraných mestách v roku 2003³³ boli pre druhé kolo monitorovania verejného obstarávania zvolené nemocnice. Nemocnice spadajú do pôsobnosti VÚC a v zmysle zákona o verejnom obstarávaní sú verejnými obstarávateľmi. Očakáva sa od nich hospodárne vynakladanie verejných prostriedkov, ktoré sú im zverené na plnenie zverených funkcií v oblasti zdravia občanov, a to v súlade s príslušnými zákonnými predpismi. Niet pochýb o tom, že majú zabezpečovať a dodržiavať aj etickú stránku konania pri verejnom obstarávaní. Verejnosť však nie vždy vníma konanie nemocníc z uvedených hľadísk kladne. Svedčia o tom napríklad prieskumy verejnej mienky, ktoré v súvislosti s korupčnými praktikami neposkytujú priaznivý obraz o zdravotníctve.³⁴ Preto sa TIS v spolupráci so svojimi partnermi v slovenských regiónoch rozhodla pozrieť na vybrané aktivity nemocníc – verejné obstarávanie, trochu hlbšie a pozornejšie. Závety monitoringu priblížujeme v nasledujúcom texte.

Pozitívne zistenia:

- nemocnice realizujú verejné obstarávanie prostredníctvom kvalifikovaných osôb,
- nemocnice vo väčšine prípadov spracovávajú pomerne kvalitné súťažné podklady a dodržiujú lehoty verejného obstarávania,
- výber najvýhodnejšej ponuky vykonávajú riadne ustanovené komisie.

Hlavným nedostatkom je nesystémové uplatňovanie až neuplatňovanie ducha verejného obstarávania pri nákupoch bežných tovarov a služieb v nemocniciach. Tento stav vytvára veľké riziko nehospodárnosti, tunelovania či korupcie. Prítom celkové objemy a finančné sumy na nákupy, pri ktorých sa nevyužil potenciál konkurencie sú pomerne veľké.

³² Celú správu pozri na <http://www.transparency.sk>.

³³ Vlach – Sičáková-Beblavá, 2003. Správa je dostupná aj na <http://www.transparency.sk>.

³⁴ Pozri napríklad prieskum agentúry FOCUS pre TIS z mája 2004 na <http://www.transparency.sk>.

Ďalšie nedostatky a problémové okruhy:

- nemocnice nespracovávajú plán verejného obstarávania, nevyhodnocujú ho a nevyžadujú k nemu audit;
- nemocnice nevenujú pozornosť etickej stránke verejného obstarávania (eticným kódexom a paktom integrity a ich transparentnosti) a čelia tak riziku straty nielen dobrého mena, ale aj o časti im zverených verejných prostriedkov;
- nemocnice často „nepochopili“, že každý nákup z verejných prostriedkov je verejným obstarávaním, nech sa preň zvolí akákoľvek metóda verejného obstarávania, vrátane priameho zadania. Tým dochádza k stavu, keď sledovaný, vykazovaný a analyzovaný rozsah verejného obstarávania je nižší ako skutočný objem vynakladaných prostriedkov na nákup tovarov, služieb a kapitálových výdavkov;
- nemocnice príliš často obstarávajú priamym zadáním, obchádzajú tak najúčinnnejšie súťažné metódy obstarávania a tým prichádzajú o možnosť využívať výhody trhového prostredia pre dosahovanie najvýhodnejších nákupov;
- nemocnice nedostatočne využívajú potenciál veľkého odberateľa tým, že nedokážu využiť možnosť množstvových zľav a čelia tak riziku nehospodárneho nakladania so značnou časťou im zverených verejných prostriedkov;
- nemocnice prakticky nevyužívajú obstarávanie podľa rámcových zmlúv, ktoré im môže prinášať trojnásobnú výhodu: zahrnie takmer všetky nákupy do rámca verejného obstarávania, podstatne zjednoduší a skvalitní verejné obstarávanie a zabezpečuje výhodu množstevných zliav;
- nemocnice si neuvedomili a nedokážu teda po dobrovoľnej dohode s inými nemocnicami využívať výhody spoločného obstarávania, ktoré ešte znásobuje výhody využívania rámcových zmlúv a znižuje prácnosť a náklady vynakladané na verejné obstarávanie;
- nemocnice systémovo neanalyzujú možnosti externého zabezpečovania pomocných služieb a preto v niektorých prípadoch realizujú služby interne pri vyšších nákladoch;
- nemocnice si nevytvorili ucelený organizačný a informačný systém, ktorý by pre ich vlastné riadenie umožňoval (bez osobitnej námahy a ďalších interných aj externých impulzov) analyzovať výsledky obstarávania a iniciatívne prijímať opatrenia na jeho zlepšovanie.

7. ZÁVER

Rok 2004 bol v súvislosti s činnosťou územnej samosprávy bohatý na podozrenia spájané s korupciou ako aj na prijímanie protikorupčných opatrení. Ako poukázali jednotlivé príklady, podozrenia z korupčného správania sa týkajú rôznych politických subjektov a rôznych typov aktivít. Nie vždy však prichádza politická, pracovná či trestnoprávna sankcia. Zároveň je vhodné upozorniť na skutočnosť, že formálne prijatie zákona ešte neznamená skutočnú zmenu v správaní predstaviteľov verejnej moci. Preto bude v budúcom období potrebné venovať zvýšenú pozornosť ich implementácii do života územnej samosprávy a zvyšovaniu záujmu občanov o správu vecí verejných a jej verejnú kontrolu. Ako pozitívum je možné v tomto kontexte hodnotiť formovanie sa lokálnej siete watchdogových mimovládnych organizácií, ktorí sa začínajú znižovaniu korupcie venovať čoraz intenzívnejšie.³⁵

³⁵ Bližšie pozri kapitolu *VIII. Mimovládne organizácie*.

LITERATÚRA

1. Čavojec, J.: *Kontrolóra obecných peňazí platí obec*. Sme, 30. 9. 2003.
2. <http://www.transparency.cz>
3. *Kontrolóri: Novela vnáša chaos*. Sme, 18. 2. 2004.
4. *Novelizovaný zákon o majetku obcí s dôvodovou správou v úplnom znení*. Bratislava, EPOS č. 15, 2004.
5. Pirošík, V.: *Protikorupčné ustanovenia v novele správneho poriadku*. In: Pod lupou, 2004.
6. *Primátor Martina: Kontrolór alebo ja*. TASR, 2004.
7. Vlach, J. – Sičáková-Beblavá, E.: *Monitorovanie verejného obstarávania v miestnej samospráve*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.
8. Vlach, J. – Sičáková-Beblavá, E. – Nemeč, J.: *Monitorovanie verejného obstarávania v nemocniciach*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2004.
9. *Zákon č. 369/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení*.
10. *Zákon č. 445/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí*.

Monitoring dennej tlače.

IV.8. ZÁUJMOVÁ SAMOSPRÁVA

Branislav Pavlovič

Priestor, v ktorom vznikli záujmové skupiny a združenia bol na Slovensku spočiatku chaotický. Na jednej strane sa z minulého režimu preliali do novo sa formujúceho politického systému záujmové skupiny, ktoré mali vládou preferovaný prístup k tvorbe verejnej politiky – odbory, na druhej strane sa začala vzťahovať občianska spoločnosť vrátane súkromného sektora a mimovládneho sektora. Náchylnosť Slovenska skôr ku korporatívnemu usporiadaniu reprezentácie záujmov v politickom systéme potvrdzuje postupný vznik a fungovanie množstva rôznorodých záujmových strešných organizácií ako Konfederácia odborových zväzov, Grémium tretieho sektora alebo Asociácie združení zamestnávateľských združení a zväzov (ďalej len „AZZZ“).

Postupne sa systém presadzovania záujmov v slovenskom politickom systéme sformuloval do hybridnej konfigurácie. Záujmy ekonomického a sociálneho charakteru na Slovensku majú častejšie charakter korporatívnych organizácií. Záujmy ostatných druhov majú skôr pluralitné usporiadanie. Z týchto dvoch konfigurácií výraznejšie vytvára menší priestor pre korupčné praktiky a klientelizmus práve pluralistické usporiadanie.

K výrazným posunom došlo v priebehu ostatného roka vo všetkých vyššie spomenutých oblastiach. Vláda sa rozhodla riešiť problém korporativizmu už vo svojom programovom vyhlásení z roku 2002, na základe ktorého bola deklarovaná potreba ho obmedziť. AZZZ sa z dôvodu vnútorných tlakov a nespokojnosti časti členov rozštiepila a ešte v marci 2004 vznikla Republiková únia zamestnávateľov (ďalej len „RÚZ“). V krátkom čase sa RÚZ stala najreprezentatívnejšou organizáciou zamestnávateľov súkromného sektoru z výrobnjej sféry a služieb. Na jeseň roku 2004 sa pretransformovala aj samotná tripartita na poradný orgán vlády. Nakoniec k reformám dochádza postupne aj v organizácii slovenských komôr. Dlhý čas na Slovensku pôsobili dva druhy komôr – tzv. profesijné, na ktoré štát preniesol výkon verejnej moci v oblasti regulácie profesie vydávaním licencie na výkon povolania a dohliadania naň, a prierezové, ktoré sú záujmovými združeniami. Všetky komory mali jedno spoločné – boli zriadené zákonom, čo sa má postupne zmeniť a zachovaných má ostať zákonom definovaných deväť komôr. Je však potrebné zároveň uviesť, že rýchlejší variant transformácie začal postupne narážať na organizovaný odpor.

Konkrétne sme do tejto kapitoly zaradili organizácie odborových zväzov a poľnohospodárov. Na ich záujmové organizácie sa pozrieme z dvoch aspektov. Z hľadiska možnosti výskytu korupcie a klientelizmu vo vnútri organizácie alebo daného odvetvia a tiež z hľadiska možnosti boja proti korupcii v danej organizácii alebo odvetví.

IV.8.1. POĽNOHOSPODÁRI

Radovan Kazda

1. ÚVOD

Poľnohospodárstvo je výrobným odvetvím produkujúcim komodity, ktoré podmieňujú život a existenciu človeka na Zemi. Tento fakt výraznou mierou ovplyvňuje vnímanie jeho významu a postavenia v spoločnosti, čo má výrazný vplyv na posilňovanie regulácií obchodu a podnikania v tomto odvetví a s tým súvisiaci vznik rizík korupcie a iných foriem netransparentného konania. Tie v manažmente poľnohospodárstva súvisia najmä s rozsahom a obsahom regulácií obchodu a s podpornou politikou.

Reguláciami sa stanovujú a limitujú podmienky hospodárenia na pôde. Riziko korupcie súvisí s praktickou realizáciou regulácií, ktorá je podmienená činnosťou často nadmerne rozsiahleho úradníckeho aparátu. Ten realizuje legislatívou stanovené kompetencie, má na starosti kontrolu dodržiavania zákona a vymáhanie sankcií za jeho porušenie. Rozsahy týchto kompetencií sú v mnohých prípadoch nadmerné a neefektívne, navyše sú ťažko kontrolovateľné, čo je objektom výraznej kritiky predovšetkým zo strany médií a tretieho sektora. Tlak na skvalitňovanie mechanizmov agrárnej politiky s cieľom zabrániť neefektívnym a netransparentným prvkom agrárnej politiky silnie najmä od roku 2000, teda od začiatku pôsobenia zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ktorý viedol k zintenzívneniu poskytovania informácií zo strany Ministerstva pôdohospodárstva SR.

Dotčná politika v poľnohospodárstve má dlhú historickú tradíciu, keďže na počiatku éry moderných demokratických štátov bolo poľnohospodárstvo najvýznamnejším výrobným odvetvím s dobrou profesijnou organizovanosťou. Zaistenie potravinovej bezpečnosti bolo taktiež základnou úlohou štátov v časoch hospodárskych kríz a vojen, ako aj propagandistickým zámerom totalitných komunistických vlád v 20. storočí. Z týchto dôvodov vlády rozvinuli rozsiahlu sieť podporných nástrojov, ktorých cieľom bolo najmä udržanie cenovej a produkčnej stability v poľnohospodárskej výrobe. Politika podpory poľnohospodárstva sa však ukazuje byť čoraz neefektívnejším a zbytočným nástrojom. Mechanizmus prideľovania dotácií na základe neprehľadných a ľahko zneužitelných pravidiel je najvýraznejším korupčným rizikom v poľnohospodárstve.

V nasledujúcom texte sa na jednotlivé rizikové, na korupciu citlivé oblasti v rezorte MP SR a ďalšie faktory, ktoré podmieňujú jej rozsah v poľnohospodárstve pozrieme bližšie. Zároveň poukážeme na príklady podozrenia z korupčného správania v danom rezorte v roku 2004.

2. REGULAČNÉ OPATRENIA

Legislatívne opatrenia patria k významným potenciálnym rizikám pre ustanovenie transparentného rozhodovacieho procesu i v rezorte pôdohospodárstva. Sporné stránky poľnohospodárskych zákonov sa veľmi často týkajú najmä prísnosti a jednoznačnosti stanovenia rozsahu kompetencií úradníkov, presného definovania mechanizmov kontroly ich rozhodovania

a schopnosti brániť sa snahám o klientelistické získavanie výhod určitých skupín prostredníctvom zmien v podmienkach obchodovania, ktoré sa snažia presadiť do schvaľovaných zákonov.

Jednou z noriem Ministerstva pôdohospodárstva SR (ďalej len „MP SR“), ktoré boli v roku 2004 predmetom schvaľovacieho konania a obsahujú rizikové postupy z hľadiska snahy o transparentnú štátnu správu, je zákon o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy.¹

Zákon obsahuje množstvo ustanovení obmedzujúcich podnikanie na pôde, najmä povinnosť vlastníka vykonávať trvalú a účinnú protieróznou ochranu poľnohospodárskej pôdy vykonávaním množstva náročných, neefektívnych a ekonomicky nákladných agrotechnických opatrení (napríklad výsadba účelovej poľnohospodárskej a ochrannej zelene, vrstevnicová agrotechnika, bezorbová agrotechnika a iné opatrenia, ktoré určí kompetentný orgán). Okrem toho zákon zavádza nový inštitút – pôdnu službu, ktorá má dohliadať na dodržiavanie povinností vyplývajúcich zo zákona pre užívateľov pôdy. Z rozsiahlych právomocí pôdnej služby je sporná najmä ich kompetencia posudzovať poškodenie pôdy a navrhovať opatrenia na ochranu poľnohospodárskej pôdy. V prípade ochrany pôd je totiž možnosť efektívnej kontroly sťažená vysokým počtom potenciálnych poškodzoateľov a nízka je aj objektivita posúdenia poškodenia pôd z dôvodu mimoriadne zložitých fyzikálnych vlastností pôd. Navyše, túto kompetenciu nebude realizovať žiadna z existujúcich etablovaných organizácií zaoberajúcich sa kontrolou (akou je napríklad Slovenská inšpekcia životného prostredia), ale Výskumný ústav pôdoznalectva a ochrany pôdy (ďalej len „VÚPOP“), ktorý bol aktívny priamo pri tvorbe zákona a táto kompetencia je mu pridelená priamo v zákone, nie vo vykonávacej vyhláške. Týmto vzniká i podozrenie z klientelistickej snahy VÚPOP zaisťovať si svoju činnosť, keďže získal nové kompetencie vo vzťahu k podnikateľskému sektoru práve v období, keď množstvo iných výskumných ústavov v rezorte prechádzalo zásadnou reštriktívnou reformou.²

3. PODPORNÁ POLITIKA SR PRED VSTUPOM DO EÚ

Podporná politika v agrárnom sektore pred vstupom do Európskej únie (ďalej len „EÚ“) bola realizovaná najmä prostredníctvom výnosov MP SR. Manažovanie prerozdelenia procesu spadalo do kompetencií regionálnych odborov MP SR a za rozhodovanie o rozdelení dotácií zodpovedali regionálne konkurzné komisie a rezortná konkurzná komisia, ktorých vedenie zodpovedalo za svoju činnosť ministromi pôdohospodárstva.³

Riziká netransparentnosti rozhodovania konkurzných komisií v predchádzajúcom období boli analyzované a hodnotené vo viacerých prácach⁴ i v mediálnych výstupoch.⁵ Medzi najviac kritizované skutočnosti patrilo mechanizmus udeľovania dotácií, ktorý negarantoval každému, kto splnil podmienky pre ich udelenie, záruku získania podpory. Kritizované boli i mnohé dotačné položky, ktorých kontrola použitia je technicky veľmi obtiažna až nemožná.

¹ Zákon 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

² Kazda, 2003a.

³ Kazda, 2003b.

⁴ Napríklad Kazda, 2002.

⁵ Napríklad *Sme*, 17. 3. 2004.

Typický príklad zlyhania činnosti regionálnych odborov MP SR v procese udeľovania dotácií bol publikovaný vo februári 2004.⁶ Prípád sa týka súkromne hospodáriaceho roľníka, ktorý podal v roku 2003 štandardnú žiadosť o udelenie dotácie na fungujúcu prevádzku chovu králikov. Ministerstvo v zastúpení regionálneho odboru rozhodlo o neudelení dotácie s odôvodnením, že žiadateľ je dlžníkom voči štátnemu rozpočtu vo vtedajšej Intervenčnej poľnohospodárskej agentúre (IPA). Žiadateľ však tvrdí, že ministerstvo ho po celý rok neinformovalo o tom, že dotácia, s ktorou ráta vo svojich príjmoch, mu nebude udelená. Taktiež zásadne odmieta obvinenie zo vzniku dlhu, ktorý podľa neho vznikol práve chybou Štátneho fondu trhovej regulácie ako predchodcu IPA. Ministerstvo argumentovalo jedným z ustanovení príslušného výnosu, podľa ktorého musí žiadateľ podať písomné vyhlásenie o tom, že ku dňu predloženia žiadosti neoprávnene nezadržiava prostriedky štátneho rozpočtu. Výnos však priamo nevylučoval udelenie dotácie dlžníkovi a takýto postup navyše nepostihoval nekontrolovateľných dlžníkov rozpočtu z iných zdrojov než z ministerstva pôdohospodárstva. Najmä však ministerstvo vzhľadom na rozporové konanie nedisponovalo rozhodnutím súdu, že dotýčny súkromne hospodáriaci roľník je skutočným dlžníkom. O neudelení dotácie tak rozhodla konkurzná komisia len na základe subjektívneho tvrdenia IPA. Argumentácia úradníkov MP SR v tomto prípade svedčí skôr o dodatočnom zakrývaní podozrivého rozhodnutia, pretože MP SR síce zamietlo podnikateľovi dotáciu v hodnote niekoľko stoviek tisíc korún, ale **v ten istý rok a podľa rovnakého výnosu mu prideliť inú dotáciu na rastlinnú výrobu**. Hoci išlo o neporovnateľne nižšiu sumu, principiálnosť ich rozhodovania to jednoznačne vyvracia. Krátenu, no vyše stotisícovú dotáciu získal podnikateľ aj v roku 2002. O chaotickom konaní úradníkov MP SR svedčil i fakt, že v liste údajnému dlžníkovi minister pôdohospodárstva uviedol, že dlžníkom štátneho rozpočtu je firma, ktorá síce je prepojená s poškodeným živnostníkom, ale nijaký dlh voči štátnemu rozpočtu nemá (spoločnosť vznikla až štyri roky po údajnom vzniku dlhu). V súvislosti s prípadom však neboli na MP SR vykonané žiadne personálne postihy alebo iné opatrenia.

4. POĽNOHOSPODÁRSKA PLATOBNÁ AGENTÚRA

V súvislosti so vstupom Slovenska do Európskej únie a prechodom agrárnej politiky pod spoločnú poľnohospodársku politiku (ďalej len „SPP“) EÚ bola na sklonku roka zriadená Poľnohospodárska platobná agentúra (ďalej len „PPA“).⁷

Pôdohospodárska platobná agentúra poskytovala od začiatku roka 2004 roľníkom hospodáriacim na pôde nasledujúce typy priamych podpôr:⁸

- jednotná platba na plochu – SAPS (z Garančnej sekcie EAGGF);
- podpora plodín na ornej pôde (z prostriedkov presunutých z plánu rozvoja vidieka z Garančnej sekcie EAGGF) na vybrané plodiny na ornej pôde, podporované Spoločnou poľnohospodárskou politikou;
- podpora štrukturálnych zmien poľnohospodárstva a zabezpečenia konkurencieschopnosti jeho produkcie na trhu (z prostriedkov štátneho rozpočtu SR), ktorá bola poskytnutá do termínu vstupu SR do EÚ t. j. do 1. mája 2004, formou podpory plodín (plodiny na ornej pôde, chmeľ a tabak) a podpory vybraných druhov zvierat (dojčiacie kravy, ovce a kozy);
- vyrovnávací príspevok na znevýhodnené oblasti (Garančnej sekcie EAGGF).

⁶ *Domino fórum*, č. 7, 2004.

⁷ Zákon č. 473/2003 Z. z. o Poľnohospodárskej platobnej agentúre.

⁸ *Pôdohospodárska...*, 2004.

PPA prevzala všetky kompetencie na správu dotácií a realizáciu dotačnej politiky SR. Od zriadenia PPA (rok 2004) nebola zverejnená žiadna štúdia zaoberajúca sa problematikou rizík korupcie v hospodárení s dotáciami a v manažmente rozdeľovania dotácií. Táto problematika taktiež nezískala v roku 2004 výrazný mediálny ohlas, s výnimkou niekoľkých textov upozorňujúcich na spojitosť ministra Zsolta Simona s firmami, ktoré získali výraznú dotačnú podporu z MP SR.⁹

Zákon o Poľnohospodárskej platobnej agentúre nepopisuje mechanizmus rozdeľovania dotácií v zmysle dotačných položiek, ktoré prináležia do kompetencií PPA. Tieto pravidlá nestanovuje ani štatút PPA, ktorý definuje len úlohy agentúry, ktorá zabezpečuje „prijímanie žiadostí o finančný príspevok, vyhodnotenie splnenia podmienok pre získanie finančného príspevku, poskytnutie finančného príspevku konečným prijímateľom pomoci a kontrolu dodržiavania podmienok pre použitie požadovaných finančných prostriedkov“. Štatút definuje kompetencie riaditeľa agentúry, ktorého vymenúva a odvoláva minister pôdohospodárstva. Riaditeľ riadi činnosť agentúry a rozhoduje o všetkých jej záležitostiach, ak rozhodnutie nie je vyhradené inému orgánu. Zodpovedá ministromi za hospodárenie s finančnými prostriedkami podľa zákona o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov, spolupracuje pri výkone činností so štátnymi orgánmi a samosprávnymi organizáciami.

Spôsob informovania o udelených dotáciách prostredníctvom internetu je málo prehľadný a informatívne nedostatočný. Internetová stránka PPA síce na konci roka poskytovala informácie o niektorých rozhodnutiach o udelení finančných prostriedkov, ale vo výraznom časovom oneskorení a bez vymenovania konkrétnych prijímateľov. To je výrazne horší systém, než pôvodné informovanie MP SR o prijímateľoch priamych dotácií v rokoch 2001 – 2003. Súčasná informácia sú zverejnené len ako súčasť rozsiahlejších dokumentov. Podľa stanoviska oddelenia pre styk s verejnosťou PPA (telefonický rozhovor autora), všetky informácie budú priebežne a podrobne sprístupňované, oneskorenie je údajne spôsobené zložitou štruktúrou systému hodnotenia žiadostí.

Najznámejšia kauza týkajúca sa korupcie v rezorte poľnohospodárstva v roku 2004 súvisela so zverejnením správy Slovenskej informačnej služby (ďalej len „SIS“), podľa ktorej pri prerozdeľovaní agrárnych dotácií dochádzalo pravidelne k uplácaniu, keď ľudia z regionálnych pracovísk rezortu pôdohospodárstva za prehliadanie neúčelného využívania podpôr dostávali úplatky v objemoch niekoľkých desiatok až stoviek miliónov Sk.¹⁰ Podplatení štátni úradníci údajne zámerne prehliadali, keď farmy použili dotácie na iný než zmluvný účel. Podľa hovorca SIS Vladimíra Šimka išlo asi o desať ľudí z regiónov Slovenska mimo Bratislavu¹¹ SIS vychádzala z faktu, že pri prideľovaní dotácií v poľnohospodárstve je pomerne veľké rozšírenie korupcie a pri priemernej výške úplatku okolo 10% z poskytnutej sumy dotácií je možné predpokladať, že úplatky vyplatené niektorým štátnym úradníkom dosahovali práve túto sumu.¹²

⁹ Napríklad *Najviac agrodotácií...*, 2004; *Simon sa obhajoval...*, 2004.

¹⁰ *Sme*, 2. 7. 2004.

¹¹ *Sme*, 30. 6. 2004.

¹² *Pravda*, 25. 6. 2004.

5. RIZIKÁ KORUPCIE NA ÚROVNI SPOLOČNEJ POĽNOHOSPODÁRSKEJ POLITIKY EÚ

O rizikách dotácií v spoločnej poľnohospodárskej politike (ďalej len „SPP“) EÚ, napriek zdanlivo prísnejším a zložitejším metódam kontroly použitia finančných prostriedkov (na základe tzv. Integrovaného administratívneho a kontrolného systému – IACS), svedčí nielen zistenie správy Európskeho dvoru auditorov z roku 2003, v ktorej konštatujú zásadné chyby v samotnej podstate klasifikácie podporovaných znevýhodnených území,¹³ ale aj ďalšia správa z roku 2004,¹⁴ ktorá konštatuje, že viac než 3,1 miliardy eur, čo je prepočte asi 123,8 miliardy Sk, použili farmári v rokoch 1971 až 2002 na poľnohospodárske dotácie proti pravidlám stanoveným spoločenstvom.¹⁵

6. NÍZKY VEREJNÝ ZÁUJEM O MONITOROVANIE KORUPCIE V POĽNOHOSPODÁRSTVE

Záujem spoločnosti o monitoring prejavov korupcie a netransparentného konania v poľnohospodárstve v roku 2004 bol ovplyvnený najmä dvoma skutočnosťami. Prvá súvisí s priaznivým agroklimatickým priebehom roka a následnými dobrými úrodami väčšiny významných komodít. To spôsobilo, že poľnohospodárske samosprávy nemohli iniciovať požiadavky na mimoriadne zvýšenie dotácií (tzv. „kompenzácií za sucho“), ako tomu bolo napríklad v roku 2000 či 2002. Druhým faktorom bola skutočnosť, že vstupom do Európskej únie došlo k výraznému zvýšeniu objemu podpory poľnohospodárstva, ktorá, najmä zásluhou vplyvu MP SR pri tvorbe štátneho rozpočtu, nebola významne krátená ani o národné doplatky k priamym platbám, takže nevznikol dôvod na zásadný odpor profesijných organizácií a následný protitlak verejnosti. Neexistencia „rozpočtového problému“ v rezorte pôdohospodárstva sa prejavila aj v nižšom záujme médií o túto problematiku v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi. O rizikách korupcie v agrárnej politike nebola publikovaná ani žiadna významnejšia nezávislá analytická štúdia.

Oslabený záujem spoločnosti o problematiku korupcie v agrárnej politike môže viesť k pretrvávaniu a prehľbovaniu vyššie spomenutých rizík netransparentných postupov v manažmente poľnohospodárstva. Je dôležité uvedomiť si, že práve záujem médií a mimovládnej sféry viedli v minulých rokoch k odhaľovaniu mnohých korupčných káuz v rezorte.

7. ZÁVER

Vstupom Slovenska do EÚ bola poľnohospodárska politika SR včlenená pod pravidlá SPP EÚ. Acquis communautaire pre oblasť poľnohospodárstva predstavuje vyše 3 000 noriem upravujúcich podmienky podnikania na pôde. Najdôležitejšou oblasťou SPP je však jej podporná politika. Mechanizmus prerozdeľovania dotácií podlieha zložitému

¹³ *Information Note...*, 2003.

¹⁴ *Special Report...*, 2004.

¹⁵ Najhoršiu bilanciu v tomto smere pripisuje správa Taliansku a Nemecku, ktoré získali späť od farmárov len 10% neoprávnene poskytnutých prostriedkov. Francúzsko, ktoré bolo v sledovanom období najväčším príjemcom poľnohospodárskej podpory, proti pravidlám využilo 159 miliónov eur, pričom späť od farmárov získalo 58 miliónov eur, teda 36% (*Národná obroda*, 22. 9. 2004).

a rozsiahlemu systému viacnásobnej kontroly, ktorý požaduje od jednotlivých štátov existenciu integrovaného a administratívneho kontrolného systému (IACS) a samostatnej platobnej agentúry. Napriek tomu je evidentné, že nielen v slovenskom, ale i európskom meradle dochádza k rozsiahlym zlyhaniam pravidiel, k netransparentným transferom platieb smerom k poľnohospodárom. Pozitívne snahy o radikálne znižovanie objemu dotácií na úrovni EÚ (v záujme liberalizácie agrárneho trhu) sú však zo strany európskeho spoločenstva málo dôrazné.

Poľnohospodárska platobná agentúra je akreditovaným platobným orgánom MP SR. Ustanovenie agentúry bolo už v roku 2003 sprevádzané časovým sklzom a rozsiahlymi technicko-administratívnymi problémami a pomalé zavádzanie kompletného informačného systému o procese poskytovania dotácií je naďalej výrazným rizikom pre účinnú kontrolu verejnosti.

Osobitným problémom transparentnej verejnej správy v oblasti pôdohospodárstva je obsah legislatívnych noriem prijímaných Národnou radou SR. Viaceré legislatívne opatrenia sú vážnym rizikom pre vznik transparentných vzťahov medzi podnikateľmi na pôde a úradníckym aparátom, ktorého úlohou je realizovať systém obmedzení stanovených právnymi normami. Mnohé z nich vznikajú ako kompromis medzi viacerými vplyvnými skupinami, ktoré sa snažia prostredníctvom zákona presadiť opatrenia výhodné pre ich vlastný ekonomický profit. V slobodnom demokratickom štáte by však potreba obrany voči negatívnym formám lobingu mala viesť k zvyšovaniu procesu tvorby verejnej politiky, riešeniu konfliktu záujmov decízorov a v neposlednom rade aj k rozvoju občianskej spoločnosti.

Z hľadiska boja proti korupcii je hodnotenie poľnohospodárskej politiky Slovenska limitované skutočnosťou, že v roku 2004 došlo k prechodu na systém spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ, ktorý je viazaný novým systémom kontroly a realizovaný novými orgánmi a organizáciami, ktoré tento systém zavádzajú. Bez ohľadu na túto skutočnosť však najúčinnjším spôsobom znižovania rizík korupcie v dotačnej politike zostáva najmä radikálne zníženie objemu dotácií, v legislatívnom procese musí táto snaha viesť predovšetkým k znižovaniu často nejasných vládných regulácií.

LITERATÚRA

1. Bača, I.: *Najviac agrodotácií prúdi do ministerského regiónu*. Národná obroda, 7. 8. 2004.
2. *Farmári použili peniaze nezákonne*. Národná obroda, 22. 9. 2004. Správa TASR.
3. *Information Note by the European Court of Auditors on Special Report No 4/2003 concerning rural development: support for lessfavoured areas*. Court of Auditors, 16. 6. 2003.
4. Kazda, R. – Zemanovičová, D. – Pirošík, V.: *Riziká korupcie v systéme poľnohospodárskej politiky na Slovensku*. Bratislava, Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika 2002.
5. Kazda, R.: *Agrokšeft*. Domino fórum, č. 7, 2004.
6. Kazda, R.: *Krok v ústrety agrokorupcii*. Sme, 26. 9. 2003a.
7. Kazda, R.: *Poľnohospodárstvo*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2003. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2003b.
8. *Kritizovali poľnohospodárske dotácie*. Sme, 17. 3. 2004. TASR, SITA.
9. *Pôdohospodárska platobná agentúra*. <http://www.mpsr.sk/apa>, 26. októbra 2004.
10. *Simon sa obhajoval, že má firmu*. Sme, 13. 3. 2004. Správa TASR.

11. *Simon za upozorneniami SIS o korupcii v agrozozorte vidí boj o peniaze rozpočtu*. Sme, 2. 7. 2004. Správa TASR.
12. *SIS: Úradníci zarobili na agrodotáciách milióny*. Pravda, 25. 6. 2004. Správa SITA.
13. *Special Report No 3/2004. Recovery of irregular payments under the Common Agricultural Policy*. Court of Auditors, 2004.
14. *Správa SIS hovorí o zhruba desiatich skorumpovaných pri pridelovaní dotácií v poľnohospodárstve*. Sme, 30. 6. 2004.
15. *Štatút Poľnohospodárskej platobnej agentúry*. <http://www.mpsr.sk/apa>.
16. *Zákon 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov*.
17. *Zákon č. 473/2003 Z. z. o Poľnohospodárskej platobnej agentúre*.

IV.8.2. ODBORY

Branislav Pavlovič

1. ÚVOD

Odborové zväzy sa sformovali ako reakcia na presadzovanie záujmov zamestnávateľov v spoločnosti. Na Slovensku však odbory¹⁶ nevznikli postupnou organizáciou „zdola“, ale transformáciou z organizácie pôsobiacej v minulom režime, pričom vo veľkej miere bola zachovaná majetková, organizačná a personálna kontinuita s ňou. Ide o ROH (Revolučné odborové hnutie), ktoré bolo jedinou existujúcou odborovou organizáciou v bývalom Československu združenou, tak ako ostatné organizácie, v Národnom fronte. To dalo do vienka dnešných odborov viacero komplikácií, s ktorými sa nevedia vyrovať do dnes. Za uplynulých 15 rokov sa aj na Slovensku ukázalo, že existencia zamestnávateľských a zamestnaneckých záujmov výrazne ovplyvňuje politický život v spoločnosti. A keďže korupcia je komplexný spoločenský problém, zákonite môže ovplyvňovať aj vzťahy zamestnancov so zamestnávateľmi.

Odborové zväzy je možné vnímať ako jedného z možných aktérov boja s korupciou na Slovensku (popri vláde a mimovládnych organizáciách napríklad). Rovnako je možné však zamerať pozornosť aj na vnútorné fungovanie odborov a možnosti výskytu korupcie vo vnútri nich. Po stručnom predstavení vývoja odborov na Slovensku za ostatných 15 rokov sa preto v nasledujúcom texte pokúsime identifikovať priestor pre klientelizmus a korupciu vo vnútri odborov. Nakoniec budeme venovať pozornosť možnostiam slovenských odborov pri potieraní korupcie vo vzťahoch zamestnancov so zamestnávateľmi.¹⁷

2. POSTAVENIE ODBOROV NA SLOVENSKU

Odborové hnutie sa začalo transformovať bezprostredne po páde socializmu. Prvý porevolučný všeodborový zjazd sa konal na jar 1990 v Prahe. ROH bolo rozpustené. Jeho nasledovníkom na Slovensku sa stala Konfederácia odborových zväzov SR (ďalej len „KOZ“), ktorá v tom čase združovala odborové zväzy reprezentujúce približne 2 400 000 zamestnancov Slovenska.

KOZ¹⁸ ako hlavný reprezentant odborového hnutia na Slovensku mala od začiatku vo vienu viacero rozporov, ktoré sa dodnes premietajú do jej fungovania a vnímania spoločnosťou. Na jednej strane predstavovala majetkovú, organizačnú a personálnu kontinuitu totalitného a zdiskreditovaného ROH, na druhej strane sa od pádu socializmu snažila vystupovať apoliticky a nestranne. Ďalej, na jednej strane reprezentovala jeden typ organizovaných záujmov v rodiacej sa pluralitnej demokracii, na strane druhej sa snažila o exkluzivitu vo svojom postavení

¹⁶ Odborové zväzy sú zaradené v tejto správe po prvýkrát, preto im budeme venovať pozornosť v širšom časovom horizonte ako jeden rok.

¹⁷ Pri práci na tejto kapitole sme sa opierali o obmedzené zdroje z obsahovej analýzy tlače, primárne dokumenty a rozhovory uskutočnené v priebehu jesene 2004.

¹⁸ V ďalšom texte sa zameriame hlavne na KOZ, aj keď nie všetky odborové združenia na Slovensku sú jej členmi, napríklad OZ KOVO.

a v reprezentovaní zamestnaneckých záujmov voči vláde. Negovala preto pluralizmus, ktorý je základným stavebným kameňom demokracie. Nakoniec, na jednej strane sa KOZ snažila vystupovať ako hlas „zdola“, hlas zamestnancov, na strane druhej vznikla transformáciou existujúcej organizácie so zachovaním kontinuity a požehnaním vtedajšej vlády, teda „z hora“. ¹⁹ Záujem o tento aj keď rozporuplný spôsob transformácie odborového hnutia na Slovensku bol nielen na strane odborárskych funkcionárov, ktorí si boli vedomí možností, aké by vychádzali zo zdedenia obrovského majetku bývalej ROH, zo spoločenského statusu a potenciálnej politickej moci. Záujem o vznik a fungovanie tripartity na Slovensku mal aj štát a vtedajšia vláda. Tripartita sa mala stať preventívnou inštitúciou sociálneho zmiernu v období pripravovaných spoločensko-ekonomických zmien. ²⁰

Tieto rozpory sa premietli do ďalšieho života KOZ na Slovensku. KOZ zastávala počas svojej existencie rôzne úlohy od vyvíjania tlaku na vládu, aby dodržovala svoje sľuby a predsavzatia až po formulovanie vlastných požiadaviek, najčastejšie v oblasti pracovných vzťahov a politiky zamestnanosti. Zmenou prešla aj politická nestranickosť KOZ. Od nezávislosti po roku 1989 v rokoch 1994 – 1998 mala KOZ zúžený priestor na presadzovanie svojich požiadaviek v rámci tripartity. To posunulo KOZ najprv k tzv. protimečiarovskej opozícii. Po voľbách v roku 1998 sa ukázalo, že k odborovej politike mali najbližšie vtedajšie ľavicové strany vo vláde. ²¹ Po parlamentných voľbách v roku 2002 sa odbory vyjadrili za spoluprácu už iba s jednou stranou – Smer. ²² Navyše v roku 2003 KOZ iniciovala petíciu za predčasnú parlamentnú voľbu. Uvedené posuny významne determinovali vplyv KOZ na štát, rovnako ako aj vnímanie odborárskych požiadaviek jednotlivými vládami. V roku 2004 sa situácia dostala do bodu, kedy sa pripravilo zrušenie zákona o tripartite. ²³ Medzi argumentmi za zrušenie tripartity ministrov spravodlivosti Daniela Lipšica a financií Ivana Mikloša v takej forme, akú má dnes, sa objavilo jej zneužívanie odbormi na politické ambície a naťahovanie rokovaní, ktoré vyústili často do zdržiavania prijatia dôležitých zákonov. Proti jej zrušeniu sa však postavili aj zamestnávateľia. ²⁴ Tripartita sa od decembra 2004 bude schádzať naďalej, nie už však na základe tohto zákona. ²⁵

Presadzovanie transparentnosti na Slovensku a potieranie korupcie sa neobjavili medzi programovými prioritami KOZ za celé obdobie 14 rokov jej existencie. S pomedzi základných cieľov KOZ formulovaných v *Programe KOZ SR* schváleného na Zjazde KOZ v októbri 2000 a v novembri 2004 by sa nepriamo mohli týkať potierania korupcie a klientelizmu z vyše 30tich stanovených cieľov len nasledovné tri: ²⁶

- upevnenie demokratického zriadenia a právneho štátu,
- zákaz diskriminácie v pracovnoprávných vzťahoch,
- odborárske vzdelávanie.

¹⁹ Sopóci, 2002, s. 62.

²⁰ Sopóci, 2002, s. 64.

²¹ Strana občianskeho porozumenia a Strana demokratickej ľavice.

²² Na zjazde KOZ v novembri 2004 bola pôvodná snaha vedenia KOZ o odobrenie výhradnej spolupráce odborov so stranou Smer zmarená časťou delegátov zjazdu (pozri *Odborári odmietli...*, 2004).

²³ Ideo návrh novely zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády.

²⁴ *Ministri chcú...*, 29. 12. 2003.

²⁵ *Dohodli sa...*, 2004.

²⁶ *Program KOZ SR, 2000; Program KOZ, 2004.*

Upevnenie demokratického zriadenia a právneho štátu sa týka zavádzania transparentnosti verejného života a podpory skladania účtov verejných inštitúcií občanom len nepriamo. Odborové zväzy združené v KOZ SR si v tomto bode stanovili úlohu posilňovať demokratické práva a slobody občanov, záruky reálneho fungovania právneho štátu a princípy občianskej spoločnosti. „Ochrana demokratických práv, sloboda občanov a ústavnosť sú záruky riadneho fungovania právneho štátu.“²⁷ Program KOZ z roku 2000 ešte obsahoval zmienku o zasadzovaní sa za „transparentné vykonávanie moci v štáte“.²⁸ Z programu KOZ z roku 2004 táto formulácia o transparentnom vykonávaní moci už vypadla. Ani pri implementácii programu KOZ sme sa nestretli so záujmom KOZ otvoriť diskusiu o jednotlivých aspektoch vykonávania moci na Slovensku.

Čo sa týka všeobecného **zákazu diskriminácie**, v programe je explicitne uvedený len v časti Slovensko a zjednotená Európa.²⁹ Nepriamo naň odkazuje aj časť venovaná pracovným vzťahom. Ide o zákaz diskriminácie zamestnancov zo strany zamestnávateľa na základe pohlavia, národnosti, rasy, etnika, sexuálnej orientácie, zníženej spôsobilosti, veku, náboženstva a sociálneho pôvodu. Zákaz diskriminácie na základe toho, že zamestnanec sa rozhodol oznámiť prípadné podozrivé korupčné praktiky alebo podvody na pracovisku svojmu nadriadenému alebo priamo orgánom činným v trestnom konaní,³⁰ sa však v programe priamo nenachádza a teda táto problematika zatiaľ nebola predmetom záujmu odborov.

Nakoniec v časti programu o vnútroodborovej politike je venovaný priestor **odborárskemu vzdelávaniu**. Aj keď to tak zatiaľ nie je, je dôležité upozorniť, že sa tu otvára priestor pre vzdelávanie odborárskych predákov a samotných zamestnancov aj v oblasti etiky a právneho povedomia týkajúceho sa ochrany pred diskrimináciou prípadne boja s korupciou a klientelizmom na pracovisku. Doteraz však odbory nezaradili do svojho programu vzdelávania túto problematiku.

3. MOŽNOSTI KLIENTELIZMU A NEKALÝCH PRAKTÍK VO VNÚTRI ODBOROV

Právo občanov odborovo sa organizovať patrí medzi základné práva a slobody, ktoré garantuje Ústava SR. Okrem toho široký priestor pre odborovú činnosť vyplýva aj z dohovorov Medzinárodnej organizácie práce ratifikovaných Slovenskou republikou. Okrem Ústavy SR však existujú aj ďalšie právne dokumenty stanovujúce podmienky konštituovania odborových organizácií ako jednu z foriem občianskych združení. Jedná sa o zákon č. 83/1990 Z. z. v znení zákona č. 300/1990 Z. z. o združovaní občanov. Okrem toho odborové združovanie upravuje aj Zákonník práce a zákon č. 2/1991 Z. z. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov a ďalšie.

Založenie a fungovanie odborovej organizácie prebieha rovnako ako v prípade občianskych združení podľa vopred vypracovaných a Ministerstvom vnútra SR zaregistrovaných stanov. Teda v odborovom združení spravidla fungujú nasledovné orgány, ktoré musia byť kreované na základe demokratických pravidiel a schválené členskou schôdzou:

²⁷ Program KOZ SR, 2004.

²⁸ Program KOZ SR, 2000.

²⁹ Ide však len o všeobecné konštatovanie o zapájaní sa na národnej a medzinárodnej úrovni do boja proti všetkým formám diskriminácie (pozri Program KOZ SR, 2004).

³⁰ Ide o tzv. whistleblowing. Tejto oblasti sa venujeme ďalej.

- členská schôdza (konferencia),
- výbor odborovej organizácie,
- revízna komisia odborovej organizácie,
- komisia bezpečnosti a ochrany zdravia práce.

Okrem toho, môžu odborové organizácie vytvárať aj ďalšie orgány a komisie podľa vlastnej potreby a v súlade so stanovami. Vznikajú tak komisie ako Mzdová komisia, Komisia bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, Komisia starostlivosti o pracujúcich alebo Sťažnostná komisia.

Formálne pravidlá teda určujú pomerne jasne základný rámec fungovania odborových organizácií na Slovensku. Je nutné však zároveň zdôrazniť, že odborové združovanie je postavené na princípe samosprávnosti a nezávislosti od štátu. To sa premieta napríklad aj do ne/možnosti kontroly nakladania s vlastným majetkom, ktorá je z formálneho hľadiska výlučne v rukách samotných odborových organizácií. Z hľadiska postavenia odborov na Slovensku a predovšetkým so zreteľom na zachovanie ich majetkovej kontinuity s ROH (majetok, ktorej vznikol z príspevkov celej vtedajšej pracujúcej populácie, teda nie len príspevkov dnešných členov odborov), však otázka nakladania odborárov s vlastným majetkom už nemá takú jednoznačnú odpoveď, že ide len o ich vnútornú záležitosť. Práve pohľad za zákonom stanovené formálne pravidlá umožňuje pozrieť sa na odborové zväzy aj ako na miesto potenciálneho klientelizmu a korupcie. Oblasť, ktorých sa to týka je možné identifikovať viac:

- nakladanie s majetkom,
- personálne otázky a presadzovanie odborárskych požiadaviek.³¹

3.1. MAJETOK ODBOROV

Súčasnú odborovú zväz združenú v KOZ zdedili veľký hnuťelný a nehnuteľný majetok, ktorý bol predtým majetkom ROH, teda majetkom štátu, a teda vznikol z daňových poplatkov všetkých pracujúcich. Uvádza sa, že len výber členských odborárskych príspevkov mal v roku 1989 hodnotu 2 miliardy 91 miliónov korún v rámci spoločného štátu.³² To je práve problém, na ktorý narážajú odborové zväzy pri neochote informovať o svojom majetku širokú verejnosť. Na jednej strane im nie je možné vyčítať tento postup, pretože nie sú zo zákona povinní zverejňovať tieto informácie. Na druhej strane dnešný majetok odborov vznikol ešte za éry socializmu, a teda bol majetkom štátu, na ktorý v podstate prispievali všetci. Je preto možné hovoriť o istom type verejného majetku. Verejnosť sa teda dnes právom môže pýtať, ako odbory nakladajú s týmto majetkom. Mlčanlivosť a neochota na strane odborov v tomto smere iba živí podozrenia z netransparentných mechanizmov hospodárenia a nakladania s ním. Prítom je práve v záujme odborov a ich povesti, poznačenej viacerými protikladmi uvedenými v úvode, aby poskytli verejnosti a radovým členom odborov čo najviac informácií o svojom fungovaní a hospodárení.

Odborové zväzy majú okrem vlastného nehnuteľného majetku aj príjem z členských poplatkov. Výška členského je stanovená na úrovni 1 % z čistého príjmu zamestnancov – členov odborov

³¹ Ďalšou oblasťou, ktorej tu nebudeme venovať pozornosť môže byť fungovanie zodpovednostných mechanizmov v rámci odborovej organizácie a skladanie účtov odborárskych predákov voči členom odborov.

³² *Čo skrývajú...*, 2004.

mesačne. Prevažná väčšina takto nazbieranej sumy zostáva na úrovni základnej (podnikovej) odborovej organizácie (cca 75%) a zvyšná časť ide odborovému zväzu.³³ KOZ ako strešná odborová organizácia na národnej úrovni³⁴ má príjem z členského, ktoré platia jednotlivé členské odborové zväzy podľa počtu svojich členov, ďalej príjem z majetku a iných príjmov a darov. Príjmy z členského sa odhadujú na 22 mil. Sk ročne.³⁵ Nehnuteľný majetok odborov spravuje Jednotný majetkový fond (ďalej len „JMF“), založený ako záujmové združenie právnických osôb. Výročná správa JMF je síce verejne prístupná, hovorí o hnutelnom a nehnuteľnom majetku a o výsledku s jeho hospodárením, nič však nehovorí o vnútornom fungovaní JMF, jeho vnútorných zodpovednostných a kontrolných mechanizmoch, o zamedzení využívania tohto majetku na súkromné účely odborových predákov (napríklad rekreačné zariadenia) bez vedomia základných odborových organizácií a jednotlivých pracujúcich prispievajúcich mesačne zo svojho platu na svoje podnikové odborové združenie. JMF spravuje majetok 34 odborových organizácií (KOZ nie je členom JMF). Vlastné imanie JMF dosiahlo k 31. 12. 2003 výšku cca 2,3 mld. Sk. Zisk po zdanení dosiahol viac ako 74 miliónov Sk.³⁶ Ide teda o pomerne vysoké sumy. JMF je zriaďovateľom a spoločníkom viacerých obchodných spoločností, v ktorých má rozhodujúci kapitálový podiel.³⁷ Jedna z dcérskych spoločností JMF, spoločnosť Sorea, s. r. o., ktorá je zároveň najväčšou hotelovou sieťou na Slovensku, má imanie okolo 90 mil. Sk. Práve táto spoločnosť sa podieľa najväčšou mierou na zveľaďovaní majetku JMF.³⁸ Aj keď sa JMF zameriava hlavne na realitnú oblasť, vlastní aj iný druh spoločností.³⁹

Nakladanie s takýmto majetkom, ktorý pochádza pôvodne z majetku socialistického štátu, by malo byť z uvedených dôvodov podriadené dôkladnej kontrole nielen zo strany vnútorných orgánov JMF, ale predovšetkým by malo byť voľne kontrolovateľné zo strany všetkých pracujúcich združených v odborových zväzoch, ktoré sú členmi JMF. V prípade Slovenska však má právo na tieto informácie aj široká verejnosť. Neochota JMF hovoriť o svojich vnútorných mechanizmoch fungovania a nakladania s majetkom mimo výročnej správy vrhá naň zlé svetlo a podozrenia z netransparentného hospodárenia. Rovnako sa to týka pôžitkov a funkčných výhod pre predsedu KOZ Ivana Saktora zabezpečené zo strany odborov. Ide o päťizbový služobný byt, služobné auto za vyše 1,3 milióna so šoférom, prípadne výhodné odkúpenie chaty z rozsiahleho odborárskeho majetku do súkromného vlastníctva.⁴⁰ Iným príkladom, ktorý indikuje neefektívne hospodárenie odborov a podozrenie z nekalých praktík je uzatváranie nevýhodných zmlúv ako tomu bolo v prípade zmluvy s firmou T.R.I.Médium, ktorá obsahovala až 30-percentnú províziu za sprostredkovanie a zhotovenie výstupov a dokumentácie zo 4. zjazdu KOZ v roku 2000.⁴¹

³³ Rozhovor na Odborovom združení pracovníkov obchodu a cestovného ruchu, október .2004.

³⁴ Dnes je členská základňa KOZ tvorená stále veľkým počtom existujúcich odborových zväzov. V októbri 2004 ich bolo 37 združujúcich cca 560 tis. pracujúcich. (Rozhovor na KOZ SR, október 2004)

³⁵ Rozhovor na KOZ SR, október 2004.

³⁶ *Výročná správa JMF 2003.*

³⁷ To, že odbory sú vlastníkom iných súkromných spoločností nie je v Európe výnimočná situácia. Napríklad spoločnosť Istrobanka je stopercentnou dcérskou spoločnosťou jednej z najväčších bankových skupín v Rakúsku BAWAG/P.S.K., ktorej vlastníkom je Rakúsky odborový zväz.

³⁸ *Výročná..., 2004.*

³⁹ Napríklad Dermatkozmetiku JMF, Autoservis JMF, Zámok Topoľčianky a iné.

⁴⁰ *Ivan Saktor lacno..., 2003.*

⁴¹ *Čudné zmluvy..., 2004.*

3.2. PERSONÁLNE OTÁZKY A PRESADZOVANIE POŽIADAVIEK

Nie ojedinelými prípadmi boli situácie vstupu popredných odborových predákov do vysokej politiky. Najčastejším spôsobom ako to dosiahnuť bolo zaradenie člena odborov na kandidátku politickej strany v parlamentných voľbách. Prípadov takto „katapultovaných“ odborových predákov do politiky bolo viac (napríklad Roman Kováč, Jozef Prokeš, Jozef Kalman, Alojz Engliš, Ladislav Polka, Jozef Krumpolec, Marián Mesiarik). Podľa Jána Sopóciho je táto situácia odchodu odborárov do NR SR problematickou, ak mandát novozvoleného poslanca nie je vykonávaný na základe slobodného vedomia a svedomia, ale na základe klientelistického vzťahu medzi takýmto poslancom a odbormi, z ktorých vyšiel, a ktoré by mu za presadzovanie ich požiadaviek mohli poskytovať neoprávnené materiálne výhody (lacný prenájom kancelárie poslanca, diéty na zahraničných cestách, rekreačné pobyty v zariadeniach vo vlastníctve odborov a pod.). Takéto klientelistické siete potom deformujú priestor pre pôsobenie ostatných legitímnych záujmov na tvorbu verejnej politiky a zároveň vytvárajú podhubie pre ďalšie nekalé praktiky, ako sú podplácanie alebo podvody. Žiada sa však uviesť, že veľká časť politikov, ktorí sa do politiky odrazili práve z odborárskeho prostredia, svoje vzťahy s odbormi zatiaľ nekládla nad vzťahy s inými záujmovými skupinami, ale zaujala skôr prostranícke alebo provládne postoje.⁴²

Iným problematickým spôsobom presadzovania svojich požiadaviek môže byť toľko diskutované založenie politickej strany priamo odborármi. Keďže slovenské odborové združenia sú financované svojimi členmi bez ohľadu na ich politickú príslušnosť k pravici alebo k ľavici, založenie politickej strany predstaviteľmi odborov a jej financovanie z odborárskych financií by mohlo byť za určitých okolností vnímané ako neoprávnené použitie finančných prostriedkov na realizáciu politických ambícií odborových predákov.⁴³

4. ODBORY A ICH MOŽNOSTI PRI POTIERANÍ KORUPCIE V SPOLOČNOSTI

Odborové zväzy predstavujú na jednej strane len jednu z mnohých záujmových skupín pôsobiacich na tvorbu verejnej politiky na Slovensku. Na druhej strane svojím rozsahom a vplyvom môžu významne vplývať na verejný život v krajine a rámcové hospodárske podmienky v ekonomike. Z tohto dôvodu odbory majú možnosť prevziať na seba väčšiu verejnú zodpovednosť a výraznejšie sa zasadzovať o potieranie klientelizmu a korupcie v spoločnosti. Viaceré odbory pôsobiace v zahraničí aktívne pôsobia aj v oblasti znižovania korupcie, príkladom sú napríklad odbory vo Veľkej Británii či Holandsku.⁴⁴

Konkrétnych oblastí, kde odbory môžu alebo mohli prispieť k potieraniu klientelizmu a korupcie v spoločnosti, je takto možné identifikovať opäť viacero. Bližšie rozvedieme dve:

- priebeh privatizácie,
- tzv. whistleblowing.

⁴² Sopóci, 2002, s. 69.

⁴³ Koncom 19. storočia a začiatkom 20. storočia vznikli niektoré ľavicové politické strany v Európe práve svojou transformáciou z odborárskych združení. Bezpochyby sa ale tento proces odohrával v diametrálne odlišnej konfigurácii zamestnanecko-zamestnávateľských vzťahov ako je tomu dnes v čase existencie všeobecného, priameho, rovného a tajného hlasovacieho práva.

⁴⁴ Bližšie pozri Jones, 2004.

4.1. PRIVATIZÁCIA

Nevyhnutnou súčasťou ekonomickej a sociálnej reformy na Slovensku v 90. rokoch bola privatizácia. Ako je známe, v mnohých prípadoch došlo k porušeniu alebo k obchádzaniu zákona pri predaji štátnych podnikov do súkromných rúk. Odbory zastupujúce zamestnancov mohli v tomto zmysle účinnejšie pôsobiť ako kontrola alebo ako protiváha záujmov riadiaceho manažmentu. To, že privatizácia nebola len o záujmoch jednotlivých skupín manažérov a podnikateľov o získanie daného podniku, ale o konkrétnych dopadoch takejto privatizácie na zamestnancov podniku dokladuje mnoho prípadov protestov alebo štrajkov zamestnancov vyjadrujúcich nespokojnosť s ekonomickým vývojom ich podniku, prípadne so spôsobom jeho privatizácie 90. rokoch. Uvádza sa, že k často používaným formám spontánnej privatizácie patrilo zámerné zhoršenie ekonomickej situácie podniku, zníženie jeho hodnoty a následné odkúpenie podniku za nízku cenu.⁴⁵ Pritom spoločnosť, ktorá sa na takto zvýhodnenej kúpe mohla často podieľať mohla byť spoločnosť s ručením obmedzeným s tichou účasťou manažmentu pôvodného podniku. K nevýhodnej privatizácii došlo aj v prípadoch, keď sa o privatizáciu uchádzala zamestnanecká spoločnosť. Súťaž nakoniec vyhrala iná spoločnosť, často s horšou cenovou a investičnou ponukou. Medzi uvádzanými príkladmi v tlači sa nachádzali podniky ako Biotika Slovenská Ľupča, SCP Ružomberok, Bučina Zvolen, Palivá Bratislava a pod. Ak sa aj nejaká zamestnanecká spoločnosť v privatizácii presadila, často sa dodatočne ukázalo, že šlo o kamufláž a zamestnanecká privatizácia bola len prostriedkom na získanie majetku v prospech iných ľudí.⁴⁶ Práve nedostatočná snaha o zabránenie rozkrádania fabriek a ich tunelovania vrhala v druhej polovici 90. rokov na odbory zlé svetlo a živila rôzne podozrenia z podplácania odborárskych predákov v základných podnikových odborových organizáciách zo strany riadiaceho manažmentu. Odbory si preto vyslúžili kritiku zo strany zamestnancov za svoju pasivitu alebo nedostatočnú aktivitu pri ochrane ich záujmu práve v priebehu privatizácie v 90. rokoch. V tomto prípade teda privatizácia a jej priebeh na Slovensku predstavuje pre odbory jednu z premárnených šancí skutočne sa zhostiť svojej úlohy reprezentanta a ochrancu záujmov pracujúcich.

4.2. WHISTLEBLOWING

Zamestnanci a ich odborové zväzy môžu zohrávať pri boji s nekalými praktikami a korupciou v spoločnosti významnú úlohu. Okrem privatizácie môže byť takouto oblasťou ochrana zamestnancov, ktorí sú svedkami nekalých praktík na pracovisku. Ide o tzv. *whistleblowing*, teda zamestnanecké oznamovanie podozrení z korupcie alebo nekalej činnosti na pracovisku je problém, ktorému sa na Slovensku zatiaľ nevenovala veľká pozornosť. Priestor pre pôsobenie odborových organizácií v tomto smere na úrovni podnikov ale aj hospodárskych sektorov je pritom veľký.

Od 1. júla 2003 je účinná novela Zákonníka práce, ktorá sa týka ochrany zákazu akejkoľvek diskriminácie v pracovnoprávných vzťahoch, teda aj ochrany osôb, ktoré sa rozhodnú oznámiť podozrivé skutočnosti na svojich kolegov, prípadne nadriadených. Zatiaľ je však uplatnenie tohto ustanovenia problematické z viacerých dôvodov. Jedným z nich je nízke právne vedomie zamestnancov o možnostiach ochrany pred takouto formou diskriminácie v prípade, že sa

⁴⁵ Sičáková, 1999, s. 108.

⁴⁶ Mikloš, 1997, s. 140.

rozhodnú nemlčať. Druhým faktorom je prirodzene strach zo straty zamestnania a prípadná nedôvera v efektívnosť orgánov činných v trestnom konaní. Tretím faktorom, ktorý do značnej miery ovplyvňuje ochranu potenciálnych slovenských whistleblowerov je aj nízke povedomie v radoch odborov o možnostiach boja s korupciou a nekalými praktikami na pracovisku, ktoré sa touto novelou Zákonníka práce pre nich otvorili.⁴⁷

Takéto prípady diskriminácie zatiaľ neboli oficiálne na Slovensku zaregistrované. Inštitucionálne je ochrana zamestnancov zo strany odborov zabezpečená o. i. existenciou podnikových odborových napríklad „sťažnostných“ komisií. Zamestnanci na ne môžu podávať sťažnosti a obracať sa na ne v prípade podozrení z diskriminácie zo strany zamestnávateľa z rôznych dôvodov. Navyše odbory ponúkajú svojim členom bezplatné poskytovanie právnej pomoci, prípadne zastupovanie pred súdom.⁴⁸ Súdne spory týkajúce sa diskriminácie existujú, najčastejšie však sa týkajú iných oblastí, ako je ochrana oznamovania podozrení z korupcie na pracovisku. Často ide o prípady neplatných výpovedí.

Z rozhovorov uskutočnených s predstaviteľmi odborových zväzov však vyplynulo, že napriek tomu sa takéto prípady podozrení z nekalej činnosti na pracovisku vyskytujú. Z uvedených troch dôvodov však im nie je venovaná ďalšia pozornosť. Táto problematika je však obzvlášť významná pri finančných inštitúciách (banky, poisťovne), kde pracovníci môžu pri svojej práci častejšie odhaliť podozrivé aktivity súvisiace s výkonom ich práce (podozrivé finančné operácie). Aj keď povinnosť oznámiť takéto operácie vyplýva aj z vnútrofirémnych predpisov, realita býva častejšie taká, že k oznámeniu nakoniec nedôjde.

5. ZÁVER A ODPORÚČANIA

Napriek tomu, že pracovnoprávne vzťahy medzi zamestnávateľmi a zamestnancami ponúkajú odborom významný priestor pre podporu účinného potierania korupcie a klientelistických praktík na Slovensku, odborári si tieto možnosti neuvedomujú. Nie sú si vedomí ani toho, že sa im takto núka aj šanca zvýšiť svoju prestíž a zlepšiť svoju povesť v spoločnosti.⁴⁹

Významné možnosti do budúcnosti sa otvárajú práve v súvislosti s deklarovaným bojom proti všetkým formám diskriminácie. Whistleblowing predstavuje jednu z oblastí, ktorej sa na Slovensku venovala zatiaľ len minimálna pozornosť. Ťažko je veriť tomu, že by podobné prípady na Slovensku neexistovali. Naopak to, že sa doteraz verejne neobjavil prípad úspešného whistleblowingu (teda prípadu, keď oznámenie podozrenia zamestnanca z korupcie na pracovisku alebo zo strany zamestnávateľa viedlo k potrestaniu zamestnávateľa alebo k zamedzeniu spáchania trestného činu) iba potvrdzuje naliehavosť tohto problému a poukazuje na strach, prípadne na nízke právne vedomie zamestnancov a odborárov. Na druhej strane, práve informácie od whistleblowerov môžu podstatne zvýšiť šance orgánov činných v trestnom konaní potrestať vinníkov alebo predísť spáchaniu trestného činu. Odbory sú zo svojej podstaty situované do polohy zástupcu a ochrancu práv zamestnancov, ich úloha v tomto smere je

⁴⁷ Tieto faktory a ďalšie informácie uvádzané nižšie v texte vyplynuli z rozhovorov uskutočnených s vybranými odborovými zväzmi na jeseň 2004.

⁴⁸ Odborový zväz zvykne zaplatiť právnikovi, ale poplatky spojené so súdnym konaním už zvykne znášať zamestnanec.

⁴⁹ *Čo skrývajú...*, 2004.

teda kľúčová. **Odborári by preto mali klásť dôraz vo vlastnom záujme na odborárske vzdelávanie špeciálne zamerané na podporu a ochranu whistleblowerov a boj proti korupcii a klientelizmu všeobecne.**

Neochota odborov otvorejšie komunikovať so širšou verejnosťou vzbudzuje podozrenia z možných klientelistických praktík aj vo vnútri samotných odborov. KOZ zdedila veľký hnutelný a nehnuteľný majetok, ktorý bol predtým majetkom ROH, teda majetkom štátu, a teda vznikol z daňových poplatkov všetkých pracujúcich. Neposkytovanie informácií o svojom fungovaní, vrátane hospodárenia s takto získaným majetkom, vzbudzuje oprávnené podozrenia z presadzovania úzkych či netransparentných záujmov pri jeho spravovaní. **Transparentnosť by mala byť dôsledne rešpektovaná všetkými aktérmi, ktorí sa snažia otvorene vplývať na tvorbu verejnej politiky na Slovensku, teda vrátane odborových združení, odborových zväzov a KOZ.**

LITERATÚRA

1. Čo skrývajú odbory? O majetku nechcú hovoriť. Sme, 22.3. 2004. <http://www.transparency.sk>, 2. 11. 2004.
2. Dohodli sa na budúcej forme fungovania sociálneho dialógu. Sme, 23. 11. 2004.
3. Fogaš, M.: Kto naučí odbory po továrňach písať? Alebo sú naše odbory turistickými kanceláriami, katapultmi, či umeleckými agentúrami. <http://spv.host.sk/duch/ostrym/odbory.htm>.
4. Informačný bulletin č. 16/2004 po III. zjazde OZPOCR. Bratislava, Odborový zväz pracovníkov obchodu a cestovného ruchu 2004.
5. Ivan Saktor lacno kúpil chatu od odborov. Sme, 7. 2. 2003.
6. Jones, R.: *Fighting Corruption: The Role Of Trade Unions, The 9th International Anti-Corruption Conferenc, TUAC-OECD*, 30. 11. 2004, http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day2/ws3/d2ws3_rjones.html.
7. Konzultácie a rozhovory uskutočnené na jeseň 2004 na KOZ SR, JMF, OZ Spoje, OZ pracovníkov peňažníctva a poisťovníctva SR, OZ pracovníkov obchodu a cestovného ruchu.
8. Malová, D. – Rybář, M.: *Organizované záujmy*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): Slovensko 2003. *Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2003.
9. Mikloš, I.: *Privatizácia*. In: Bútorá, M. (ed.): Slovensko 1996. *Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1997*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 1997.
10. Odborári odmietli spojenie so Smerom. Sme, 15. 11. 2004, <http://www.sme.sk>, 15. 11. 2004.
11. Postavenie odborov v SR a ich význam alebo prečo byť v odboroch?. Bratislava, KOZ SR nedatované.
12. Program KOZ schválený na zjazde KOZ SR v novembri 2004. <http://www.kozsr.sk>, 25. 11. 2004.
13. Program KOZ schválený na zjazde KOZ SR v októbri 2000. <http://www.kozsr.sk>, 9. 8. 2004.
14. Sičáková, E.: *Netransparentnosť a korupcia v privatizačnom procese*. In: *Od spoločného k súkromnému. 10 rokov privatizácie na Slovensku*. Bratislava, M.E.S.A. 10 1999.
15. Sopóci, J.: *Záujmové skupiny v slovenskej politike v deväťdesiatych rokoch*. Bratislava, Veda 2002.

16. *Stanovy Konfederácie odborových členov Slovenskej republiky*. <http://www.kozsr.sk>, 9. 8. 2004.
17. *Trade Unions and Anti-Corruption programmes*. 27. 10. 2004.
http://www.oecd.org/document/12/0,2340,en_2649_34857_2751244_1_1_1_1,00.html.
18. *Výročná správa JMF 2003*. Bratislava, Jednotný majetkový fond 2004.

IV.9. PODNIKANIE ŠTÁTU¹

Emília Sičáková-Beblavá

1. ÚVOD

Podnikanie štátu, tak ako sme sa mu venovali v správe z minulého roka,² môže mať viaceré formy. Na Slovensku sa stretávame:

- so štátnymi podnikmi,
- s obchodnými spoločnosťami s majetkovou účasťou štátu (hlavne akciové spoločnosti a spoločnosti s ručením obmedzeným). Štát môže mať buď stopercentnú alebo nižšiu účasť v takýchto obchodných firmách.

Pre zjednodušenie budeme vyššie uvedené právne formy podnikania štátu nazývať spoločným názvom *štátne firmy*.

Aj v roku 2004 dochádza k viacerým aktivitám spojeným s podnikaním štátu, ktoré poukazujú na rôzne formy netransparentnosti a korupčného správania v danej oblasti. V tejto časti správy sa zameriame hlavne na problémové okruhy spojené s:

- transformáciou štátnych podnikov,
- privatizáciou štátnych firiem, vrátane činnosti Fondu národného majetku SR,
- riadením a spravovaním štátnych firiem spoločne štátom a súkromnou spoločnosťou,
- verejným obstarávaním.

V tejto súvislosti spomenieme aj ďalšiu – nepriamu formu angažovanosti štátu pri podnikaní – podporu investícií. Týmto piatim oblastiam a súvisiacim aktivitám sa budeme venovať v nasledujúcom texte.

2. TRANSFORMÁCIA ŠTÁTNYCH PODNIKOV

Na Slovensku sa v roku 2004 pripravovala, v niektorých prípadoch sa začala realizovať a v ďalších bola ukončená transformácia viacerých štátnych podnikov. Príkladom sú Štátne lesy SR, Slovenská pošta či Železnice SR.

Vo všeobecnosti môžeme uviesť, že transformácia štátnych podnikov na akciové spoločnosti môže viesť k zníženiu priestoru pre netransparentné a korupčné aktivity pri podnikaní štátu. Jedným z dôvodov je skutočnosť, že akciová spoločnosť je právne presnejšie zadaná prostredníctvom Obchodného zákonníka a to z hľadiska pravidiel *corporate governance* – teda správy a riadenia podnikov. Jasne sú zadané jej jednotlivé orgány, ich práva a povinnosti, vzťahy medzi nimi. Navyše pre akciové spoločnosti so stopercentnou majetkovou účasťou štátu,

¹ Za podnetné poznámky k textu ďakujem D. Zemanovičovej, podpredsedníčke Protimonopolného úradu SR.

² Bližšie pozri Sičáková-Beblavá, 2003.

kde štát zastupujú ministerstvá a všetky ústredné orgány štátnej správy, platia *Spoločné zásady pre fungovanie akciových spoločností so stopercentnou účasťou štátu*. Zadefinovali sa pravidlá napríklad výberových konaní či osobnej majetkovej zodpovednosti členov orgánov spoločnosti. Zároveň sa ochrana verejného záujmu pri transformácii niektorých štátnych podnikoch rieši aj prípravou konkrétnych zákonov upravujúcich ich činnosť – spomeňme napríklad zákon o vzniku Diaľničnej spoločnosti, a. s.

Z hľadiska verejného záujmu teda samotná transformácia štátnych podnikov na akciové spoločnosti môže priniesť jasnejšie vzťahy, manažérsku flexibilitu a nevyhnutne nemusí znamenať oslabenie kontroly nad týmito firmami. Za istých okolností však nemusí dôjsť transformáciou štátnych podnikov k zníženiu korupcie v tejto oblasti, priestor pre korupciu sa môže zväčšiť, prípadne nezmeniť. Netransparentné aktivity a korupcia môžu nadobúdať nové podoby v transformovaných štátnych firmách. Už pri samotnom procese transformácie štátnych podnikov sa môžeme stretnúť s rôznymi prejavmi netransparentného konania, ktoré nesúvisia s rozhodovaním o finálnej právnej forme, ale s rozhodovaním o celkovej budúcej podobe týchto firiem. Na ilustráciu uvádzame diskusiu týkajúcu sa transformácie Štátnych lesov SR:

Pri transformácii tohto štátneho podniku došlo ku konfliktu viacerých záujmových skupín, hlavne producentov a spracovateľov dreva, ktoré si obliekli aj politické tričká. Do sporu o podobu budúcej firmy sa podľa týždenníka Trend³ dostali manažéri blízki maďarskej koalícii, ktorí pripravovali reformu, a odborní reprezentanti SDKÚ. Pritom SDKÚ reprezentuje hlavne záujmy spracovateľov dreva. S transformáciou štátneho podniku na akciovú spoločnosť vyjadril nesúhlas Zväz celulózovo-papierenského priemyslu (ďalej len „ZZCP“), keďže sa obáva skrytej privatizácie firmy. Podľa vyjadrenia prezidenta ZCCP Jána Líšku sa vraj uvažuje s prepojením štátnych lesov so súkromnou firmou.⁴ Spracovateľom by vyhovovalo, keby sa štátne lesy rozdelili na šesť akciových spoločností, vzájomne nezávislých a konkurujúcich si podnikov. Ako však ďalej v súvislosti s priestorom pre korupciu upozorňuje Trend, politici by mali myslieť na to, že štátu by sa podstatne ťažšie kontrolovalo šesť podnikov ako jeden. Od lesov rozdelených na množstvo šéfov a sekretariátov by bolo ťažké očakávať vyššiu efektívnosť a prehľadnosť. Ak moc nad lesmi prejde do regiónov, cez politické sekretariáty budú mať možnosť obsadzovať viacej vysokých pozícií v rednúcim zozname štátnych podnikov či neskôr v stopercentných akciových spoločnostiach.⁵

Kvalita riadenia transformovaných štátnych podnikov na akciové spoločnosti závisí aj od toho, kto v nich zastupuje záujmy štátu. Obsadzovanie miest v manažmente, dozorných radách či predstavenstve sa uskutočňuje aj na straníckom princípe. To predstavuje riziko neprofesionálneho prístupu k riadeniu a správe štátnej firmy a v neposlednom rade aj riziko korupcie či politického klientelizmu. Príkladom politických motivácií pri obsadzovaní uvedených pozícií sú **Slovenské elektrárne** či **Teplárne**.

³ Trend, 16. 9. 2004.

⁴ Hospodárske noviny, 12. 3. 2004.

⁵ Trend, 16. 9. 2004.

Podľa denníka *Sme*⁶ Slovenské elektrárne (ďalej len „SE“) zamestnávajú funkcionárov ANO, ktorých odporučil zrejme minister hospodárstva P. Rusko. Ide o Jána O. a Kamila J. Ján O. je člen republikovej rady ANO a stal sa predsedom predstavenstva spoločnosti Ochrana a bezpečnosť SE, ktorá sa stane dcérskou spoločnosťou SE. Hovorkyňa Ministerstva hospodárstva SR (ďalej len „MH SR“) pre *Sme* uviedla, že Ján O. je „nominant MH SR“.

Predsedom predstavenstva Trnavskej teplárenskej sa stal podľa denníka *Sme*⁷ stavebný inžinier so zameraním na stavbu ciest. Zároveň je však podpredsedom okresnej rady ANO v Hlohovci. Členkou dozornej rady sa stala absolventka Fakulty politológie v Banskej Bystrici, bývalá moderátorka ranných správ televízie Markíza. Minister hospodárstva na otázku *Sme*, prečo jeho rezort v prípade nominácii do Trnavskej teplárenskej neuskutočnil konkurz, odpovedal: „Predstavte si, že za KDH je v bratislavskej teplárenskej lekár. Keď sa ma opýtate najbližšie naňho, spolu s tým odpoviem aj na trnavskú vodárenskú, dobre?“. Podobné diskusie sa týkali Košickej teplárenskej spoločnosti, pričom denník *Pravda* poukazoval na presadzovanie nominantov politickej strany SDKÚ. Vlastníkom akcií teplárni bol v tom čase FNM SR, akcionárske práva vykonávalo MH SR. FNM SR podľa hovorkyne Tatiany Lesajovej akceptuje pri výbere kandidátov na členov štatutárnych orgánov nominantov rezortu. „My ich iba formálne schvaľujeme.“⁸

K obsadzovaniu postov ešte jedna poznámka. Tak ako sme uviedli vyššie, ak ide o akciovú spoločnosť so stopercentnou majetkovou účasťou štátu, kde štát zastupujú ministerstvá, prípadne ústredné orgány štátnej správy, platia *Spoločné zásady pre fungovanie akciových spoločností so stopercentnou účasťou štátu*, ktorými sa zaviedla povinnosť uskutočňovať výberové konania. Vo vyššie uvedených prípadoch ide o vyhnutie sa tejto povinnosti, keďže akcie sú vo vlastníctve FNM SR a ako ukazujú aj tieto príklady, nad minimálnu povinnosť jednotlivé rezorty v princípe nejdu.

Pri riadení štátnych firiem je možné naraziť aj na fenomén konfliktu záujmov, do ktorého sa dostáva štát. Štát ako regulátor, ktorý určuje pravidlá hry a zároveň vykonáva akcionárske práva (napríklad Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácii SR v Slovenských telekomunikáciách, a. s., Slovenských aerolíniách, a. s., Železničnej spoločnosti, a. s., letiskách, v poštových službách, v Dialničnej spoločnosti, prípadne Ministerstvo financií SR v TIPOSe, a. s. či MH SR v Slovenských elektrárnach, a. s. a v Slovenskej električnej prenosovej sústave, a. s.). Práve pozícia akcionára mu môže brániť, aby pravidlá hry postavil vo verejnom záujme.

3. PRIVATIZÁCIA ŠTÁTNYCH FIRIEM

Okrem transformácie štátnych podnikov dochádza v roku 2004 aj k čiastočnej alebo k úplnej privatizácii niektorých štátnych firiem. Predmetom verejnej diskusie v súvislosti s podozrením na korupciu či netransparentné správanie boli napríklad privatizácia **Paroplynového cyklu a Slovenských elektrární**.

⁶ *Sme*, 24. 2. 2004.

⁷ 12. 1. 2004.

⁸ *Pravda*, 24. 1. 2004.

Podľa slov ministra hospodárstva Pavla Ruska je privatizácia bratislavskej spoločnosti Paroplynový cyklus (ďalej len „PPC“) zmanipulovaná a predaj smeroval k vopred vybranému záujemcovi. P. Rusko sa obáva diskreditačnej kampane, lebo sa vraj hľadajú svedkovia, ktorí majú svedčiť, že on a ľudia na MH SR brali úplatky.⁹ Prezident Fondu národného majetku SR (ďalej len „FNM SR“) Jozef Kojda obvinenia odmietol a ministrom odkázal, že ak má takéto informácie, je povinný odovzdať ich orgánom činným v trestnom konaní. Naopak J. Kojda považuje za zaujímavé, že práve zástupca MH SR vo výberovej komisii preferoval jednu z finančných skupín. Týmto zástupcom bol Ruskov privatizačný poradca a podľa obchodného registra aj predseda predstavenstva spoločnosti *www.markiza.sk, a.s.*¹⁰ V tendri na kúpu PPC figurovalo sedem záujemcov,¹¹ z ktorých štyria podali záverečné ponuky.¹² Popri energetických spoločnostiach prejavili záujem aj finančné skupiny. PPC má totiž takmer päťtinovú rentabilitu tržieb a zabezpečený odber do roku 2012. FNM SR nakoniec predal 90 percent akcií PPC spoločnosti PPC Holding kontrolovanej finančnou skupinou Penta Group a strategickým partnerom – švajčiarskou firmou ATEL za 2,011 mld. Sk. Zostávajúcich 10% akcií, ktoré vlastní Slovenské elektrárne sa ich snažia prediť vo vlastnom tendri manažovanom MH SR.¹³

Aj pri privatizácii **Slovenských elektrární** (ďalej len „SE“), ktorá predstavuje predaj 66% balíka akcií v účtovnej hodnote 25,2 mld. Sk, sa vyskytli viaceré prejavy nejasného, netransparentného konania. Hlavne pri činnosti výberovej komisie a samotného ministra P. Ruska. Verejnosti neboli známe váhy jednotlivých kritérií, členovia výberovej komisie, prvé predložené ponuky sa nedali porovnať. P. Rusko zvolil aj neštandardnú komunikačnú politiku – na jednej strane sa mnoho vecí utajovalo a členovia komisie mlčali, na strane druhej v procese vyhodnocovania ponúk výberovou komisiou jednotlivé ponuky P. Rusko verejne komentoval. Takýmto konaním sa privatizácii SE nepridalo na dôveryhodnosti.

Otázniky sa vyskytli aj pri správaní niektorých záujemcov. Napríklad firme ČEZ, ktorá patrila k najhorúcejším kandidátom na privatizáciu SE, radila účtovnícka firma Deloitte & Touche. Táto spoločnosť však tento a minulé roky preveruje účtovníctvo samotných SE, okrem toho pracovala aj na viacerých štúdiách a analýzach týkajúcich sa SE. Podľa šéfa dozornej rady SE Gabriela Fischera môže ísť o konflikt záujmov.¹⁴ Hovorca ČEZ Ladislav Kříž tvrdil, že nie je dôležité, že Deloitte pracoval či pracuje pre SE. Zmluva bola uzatvorená s českou, nie so slovenskou pobočkou Deloitte.¹⁵ P. Rusko reagoval tak, že ak ČEZ podnikne kroky, ktoré MH SR vyhodnotí ako nesprávne, sama si zhoršuje pozíciu.¹⁶

Predmetom verejného záujmu bolo aj zverejnenie privatizačných zmlúv. Odtajňovanie sa začalo realizovať ako reakcia na právnu analýzu schválenú vládou, ktorá poukázala na to, že nezverejnením viacerých druhov zmlúv štát porušuje zákon o prístupe k informáciám. Jednotlivé rezorty pristupujú k odtajňovaniu rôznym spôsobom. Ministerstvo financií SR zverejnil časti zmluvy s Erste bank týkajúcu sa predaja Slovenskej sporiteľne. Viaceré časti ostali utajené,

⁹ *Sme*, 3. 2. 2004.

¹⁰ *Tamtiež*.

¹¹ *Sme*, 6. 2. 2004.

¹² *Pravda*, 9. 3. 2004.

¹³ *Národná obroda*, 9. 3. 2004.

¹⁴ *Pravda*, 12. 1. 2004.

¹⁵ *Tamtiež*.

¹⁶ *Tamtiež*.

podľa ministerstva na základe dohody s akcionárom. Hoci obchodným tajomstvom nie je to, čo povie privatizér, ale zákon. Ďalšie dva rezorty – Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR (ďalej len „MDPT SR“) a MH SR sa schválenou analýzou podľa Trendu¹⁷ nemienia riadiť, keďže investori nesúhlasia.

Nezverejňovať privatizačné zmluvy sa rozhodol aj **FNM SR**. Právnicki FNM SR vychádzajú z toho, že podľa zákona majetok fondu nie je štátnym majetkom. Riaditeľ Odboru boja proti korupcii Ján Hrubala v tejto súvislosti pre Trend¹⁸ uviedol: „...infozákon hovorí o verejných prostriedkoch, nielen o štátnom majetku, preto fond je povinnou osobou.“ FNM SR nezvýšil za ostatný rok ani v ostatných aspektoch svojej činnosti transparentnosť. Na jeho internetovej stránke by sme zbytočne hľadali nielen privatizačné zmluvy, ale aj ďalšie konkrétne dôležité informácie týkajúce sa privatizácie a správy štátnych firiem.

V kontexte privatizácie sa už roky vlečie kauza bývalého ministra privatizácie Petra Bisáka. V roku 2004 bola podaná obžaloba. Polícia ukončila vyšetrovanie prípadu údajných nezákonných prevodov z osobitného účtu ministerstva privatizácie na účet FNM SR. Podľa vyšetrovateľa bolo neoprávnene prevedených z osobitného účtu ministerstva v ôsmich príkazoch od apríla 1995 do decembra 1997 na účet fondu 4,5 mld. Sk.¹⁹ Súdny proces v tejto kauze sa začal nečakaným zvratom. MH SR pred súd predstúpilo so stanoviskom, že štátu žiadna škoda nevznikla. „Nemôžeme preukázať vzniknutú škodu, preto si ani nebudeme nárokovať náhradu škody,“ vyhlásil právny zástupca MH SR Ľubomír Valášek, hoci pôvodne MH SR o nahradenie škody žiadalo. K novým záverom podľa Ľ. Valáška dospelo po dôkladnej právnej a ekonomickej analýze. Prokuratúra však naďalej trvá na pôvodnej obžalobe.²⁰

4. SPOLOČNÉ RIADENIE A SPRAVOVANIE ŠTÁTNEJ FIRMY ŠTÁTOM A SÚKROMNOU SPOLOČNOSŤOU

Aj keď sa štátna firma čiastočne sprivatizuje, teda štát v nej má menej ako 100%, môže v nej dochádzať k nedostatočnej ochrane verejného záujmu a k nejasným aktivitám. Okrem iného to súvisí s tým, či sa jasne dohodli podmienky partnerstva – aké nástroje na ochranu záujmov štátu v takýchto štátnych firmách sú pri privatizácii dohodnuté, vrátane rozloženia práv a povinností medzi štátom a súkromnými vlastníkmi. O týchto otázkach sa v roku 2004 diskutovalo v súvislosti s ochranou verejného záujmu v čiastočne sprivatizovanom **Slovenskom plynárenskom priemysle, š. p. a** s nejasnosťami súvisiacimi s podmienkami transferu know-how a vymedzenia tzv. spriaznených osôb:

Podľa zmlúv mal Slovenský plynárenský priemysel, a. s. (ďalej len „SPP“) za poradenstvo od firiem spriaznených so zahraničnými akcionármi zaplatiť spolu 1,2 mld. Sk. Uvedené zmluvy sú platné na obdobie reštrukturalizácie SPP, teda do 31. 12. 2005. Podľa nich mal SPP preinvestovať na potrebné reštrukturalizačné práce ročne maximálne 400 mil. Sk, čo predstavuje približne 0,5% ročného obratu spoločnosti.²¹

¹⁷ 23. 9. 2004.

¹⁸ 30. 9. 2004.

¹⁹ *Hospodárske noviny*, 16. 1. 2004.

²⁰ *Pravda*, 21. 9. 2004.

²¹ *Profíni*, 2. 2. 2004.

Tieto zmluvy spochybnil minister hospodárstva P. Rusko. MH SR je v SPP vykonávateľom akcionárskych práv za štát, ktorý má v SPP 51-percentný balík akcií. Zmluvy o poskytovaní konzultačných služieb kritizoval aj opozičný Smer. Predseda predstavenstva SPP Philippe Bouchy reagoval na výhrady predsedu politickej strany Smer Róberta Fica slovami, že „žiadne know-how SPP nedostane zadarmo“.²²

Po verejnej diskusii na túto tému SPP nakoniec zaplatí za konzultačné služby svojim zahraničným akcionárom približne o 300 mil. Sk menej, ako umožňovali pôvodné zmluvy. Podľa P. Ruska, SPP budú môcť v rokoch 2004 a 2005 zaplatiť za konzultácie maximálne 13,7 mil. eur. Celková suma nepresiahne 900 mil. Sk. V porovnaní s 1,2 mld. Sk, ktoré umožňovali vyplatiť staré zmluvy. Podľa novej zmluvy, uzavretej medzi štátom a zahraničnými investormi v SPP, bude mať dozorná rada podniku právo štvrtročne kontrolovať plnenie zmlúv.²³

Viacere otázky spojené s transparentnosťou vzťahu medzi štátom a súkromným investorom sa otvárajú aj pri dostavbe a prevádzke Slovenského národného divadla, keď sa napríklad investor vybral bez verejnej súťaže.

Kontrakt typu privatizačnej zmluvy či zmluvy o súkromno-verejnom partnerstve, ktoré zakladajú partnerstvo štátu so súkromnou spoločnosťou, je z definície neúplný a nedokáže predvídať všetky situácie, ktoré prináša správa a riadenie firmy v budúcnosti. Tento prípad jasne poukazuje na viaceré skutočnosti. Jednak na potrebu zverejňovať zmluvy uzatvorené s investormi, keďže práve tie zakladajú pravidlá hry pre takéto partnerstva. Až tie ukážu, čo sa v skutočnosti predáva. Vlastníctvo 51% akcií totiž neznamená manažérsku kontrolu v štátnych firmách. Ďalej poukazuje na potrebu zdefinovania pravidiel, napríklad práva veta, tak aby štát mal zdefinované dostatočné mechanizmy na presadzovanie svojich záujmov v takýchto firmách a prípadne mohol zabrániť nevhodným praktikám, a v neposlednom rade aj výberu ľudí. Tvár pravidlám a ich uplatňovaniu v praxi dávajú svojimi rozhodnutiami predstavitelia firiem, vrátane zástupcov štátu.

5. HOSPODÁRENIE V ŠTÁTNYCH FIRMÁCH, VRÁTANE VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA

V štátnych firmách sa vykonáva mnoho aktivít, vrátane obstarávania. Podľa názoru Úradu pre verejné obstarávanie (ďalej len „ÚVO“) pritom štátne firmy a prirodzené monopoly majú pri nákupe postupovať podľa zákona o verejnom obstarávaní.

V roku 2004 týždenník *Trend* a denník *Sme* uskutočnil v spolupráci s agentúrou FOCUS prieskum názorov podnikateľov na podnikateľské prostredie. Podnikatelia napríklad vyjadrili kritické názory na správanie sa štátnych firiem v súvislosti s férovosťou jednotlivých subjektov pri prideľovaní zákaziek:²⁴

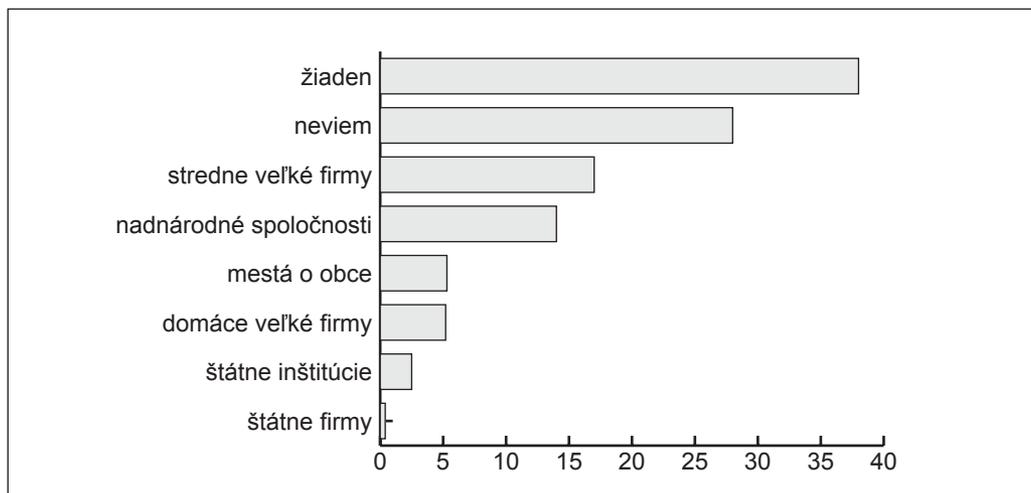
²² *Sme*, 8. 1. 2004.

²³ *Sme*, 2. 3. 2004.

²⁴ *Trend*, 23. 9. 2004.

Graf 1

Ktoré subjekty sú najférovejšie pri prideľovaní zákaziek (%)



Poznámka: 2 795 respondentov, termín zberu dát: august 2004.

Zdroj: *Trend*, 23. 9. 2004.

Okrem názorov podnikateľov ilustrujú pomerne nelichotivú situáciu v štátnych firmách aj nasledujúce príklady.

V štátnych firmách sa v tomto roku vykonávali kontroly. Poukázali na viaceré problémové oblasti. Napríklad štátny podnik **Slovenská pošta** odmietal kontrolu:

Poslanci z výboru NR SR pre hospodárstvo boli v máji 2004 na prieskume v bratislavskom riaditeľstve pošty. Vedenie štátneho podniku im však žiadne dokumenty o konkurzoch neposkytlo. Podľa podpredsedu Výboru NR SR pre hospodárstvo, privatizáciu a podnikanie Ľubomíra Vážneho bol poslancový prieskum zmarený a prieskum v Slovenskej pošte robiť nemohli, pretože je štátnym podnikom. Slovenská pošta tvrdí, že sa na ňu zákon o verejnom obstarávaní nevzťahuje.²⁵ Úrad pre verejné obstarávanie však oponuje, že by ho Slovenská pošta mala dodržiavať. ÚVO navrhol Ministerstvu dopravy, pôšt a telekomunikácií SR spoločnú kontrolu v podniku. Podľa hovorkyne ÚVO Heleny Fialovej, ak sa po kontrole zistia porušenia, bude ÚVO konať, prípadne sankcionovať. Pošta v tomto roku nezverejňovala žiadne oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania.²⁶

V ďalšej štátnej firme kontrola prebehla, avšak našla viaceré nedostatky. Príkladom je **Tlačová agentúra Slovenskej republiky**:

Na hospodárenie Tlačovej agentúry Slovenskej republiky (ďalej len „TASR“) sa pozrel Najvyšší kontrolný úrad SR (ďalej len „NKÚ“) v septembri 2003. Poukázal na viaceré nedostatky. TASR napríklad porušovala zákon o rozpočtových pravidlách, podľa ktorého, ak štátna inštitúcia

²⁵ *Sme*, 10. 6. 2004.

²⁶ *Tamtiež*.

podniká so stratou, musí s podnikaním prestať. Z podnikateľskej činnosti z predchádzajúcich rokov TASR vykazuje stratu 35,7 mil. Sk. NKÚ ďalej upozornil na nedodržanie zákona o správe majetku štátu a účtovníctve, keďže TASR nemá doklady o údajnej fyzickej likvidácii softvéru asi za 21 mil. Sk a strojov, prístrojov a zariadení asi za 27,7 mil. Sk.²⁷ Na druhej strane ale nastavujú ceny tak, že im finančná kontrola vyčíta, že idú pod náklady a poškodzujú firmu, ktorá funguje na čisto podnikateľskom princípe. To len hovorí, že verejné prostriedky nepokrývajú iba verejný záujem, ale idú aj do oblasti, ktoré môžu fungovať na trhovom princípe. Zároveň to poukazuje na fakt, že nedostatočne pôsobí tlak na efektívnosť vynaloženia verejných prostriedkov. Ani v návrhu nového zákona o TASR sa však MK SR neodhodlalo riešiť oddelenie verejnoprávných funkcií od tých, ktoré môžu fungovať na trhovom princípe.

Samotné obstarávanie bolo spochybnené vo viacerých štátnych firmách, napríklad v Slovenskej správe ciest²⁸ a v **Železničiach Slovenskej republiky**:

Na nedostatky v zmluvách Železníc SR (ďalej len „ŽSR“) ešte pred ich transformáciou na dva samostatné podniky opakovane poukazoval NKÚ, ÚVO a iné inštitúcie. Po rozdelení železníc k 1. januáru 2002 sa podľa nových zákonov o jednotlivých železničných podnikoch na základe nových predmetov činností rozdelili aj zmluvné vzťahy. Podľa vyjadrenia podpredsedu NKÚ SR Igora Malého aj naďalej zostala výrazná väčšina z nich problematická.²⁹ Nový manažment ŽSR nariadil právny audit, ktorý mal zanalyzovať aj zmluvné vzťahy. Hovorkyňa ŽSR Nela Blašková konštatovala, že väčšina uzatvorených zmlúv je z právneho hľadiska platná, otázná však môže byť ich výhodnosť pre ŽSR.³⁰ Zmluvné vzťahy prehodnocuje aj Železničná spoločnosť (ďalej len „ŽS“). Medzi najspochybňovanejšie kauzy patrí³¹ napríklad nákup 35 ľahkých motorových jednotiek motorových jednotiek za 4,403 mld. Sk, ktorý bol pozastavený na základe stanoviska ÚVO, alebo výstavba novej administratívnej budovy ŽS, ktorá bola zrušená ministrom dopravy, pôšt a telekomunikácií SR Pavlom Prokopovičom. Rozostavaná budova, do ktorej sa preinvestovalo viac ako 400 mil. Sk sa predala dodávateľovi stavebných prác za necelých 125 mil. Sk.³² V roku 2004 sa diskutovalo aj o ďalších podozreniach spojených s činnosťou ŽSR. ŽSR napríklad pri hľadaní nájomcu pre svoje informačné stredisko vybralo nájomcu bez verejnej súťaže. Namiesto toho začali rokovať iba s jedným záujemcom – firmou, ktorá je podľa ŽSR majiteľom autorských práv na nosné informačné systémy, ktoré stredisko prevádzkuje. Podľa P. Prokopoviča preto nebol porušený zákon.³³ Tento postup však spochybnili viaceré firmy, ktoré v danej oblasti pracujú. „Železnice nám na list, ktorým sme prejavili záujem zúčastniť sa výberového konania, vôbec neodpovedali,“ uviedol výkonný riaditeľ Siemens Business Services.³⁴ Podľa informácií Hospodárskych novín sa predbežne počíta s ekonomickým prenájomom na sedem rokov.³⁵

²⁷ Sme, 1. 3. 2004.

²⁸ Bližšie pozri napríklad Hospodárske noviny, 25. 5. 2004.

²⁹ Hospodárske noviny, 19. 8. 2004.

³⁰ Tamtiež.

³¹ Tamtiež.

³² Tamtiež.

³³ Národná obroda, 7. 9. 2004.

³⁴ Sme, 6. 9. 2004.

³⁵ Hospodárske noviny, 6. 9. 2004.

Na čudné hospodárenie a neochotu zverejniť informácie ďalšej štátnej akciovej spoločnosti poukázal denník *Sme*³⁶ – ide o **Správu služieb diplomatického zboru**.

Riaditeľ tejto akciovej spoločnosti so stopercentným podielom Ministerstva zahraničných vecí SR podpísal niekoľko podozrivých zmlúv, napríklad na výmenu okien v objekte, kde má byť premiér M. Dzurinda a P. Prokopovič. *Sme* požiadalo o sprístupnenie vybraných zmlúv. Člen predstavenstva tejto akciovej spoločnosti im ich poskytol, avšak bez uvedenia cien. Tie boli začíernené. Odvolával sa na obchodné tajomstvo. Vladimír Pirošík, jeden so spoluautorov zákona o prístupe k informáciám pre *Sme* uviedol: „...správa ako právnická osoba, založená ministerstvom, je povinnou osobou sprístupniť informácie podľa infozákona – a to vrátane zmluvných podmienok, pretože to nemožno považovať za obchodné tajomstvo“.³⁷ Činnosť tejto štátnej firmy pripomína „realitnú kanceláriu“, na čo poukazujú napríklad inzeráty v novinách. Preto je namieste otázka jej napojenia na verejné financie.

Štátne firmy vstupujú do mnohých zmluvných vzťahov a sú atraktívnymi partnermi aj pre súkromný sektor. Formy lákania štátnych firiem na uzatvorenie zmlúv so súkromnými dodávateľmi môžu mať rôznu formu, napríklad **výletu zástupcov štátnych firiem do Dubaja**.

Výše päťdesiat ľudí z vedenia nielen súkromných, ale aj štátnych firiem odletelo vo februári 2004 z Bratislavy do Dubaja. Na výlet ich pozval mobilný operátor Orange. V oficiálnom programe bol okrem prezentácie mobilného operátora a Nokie aj golf, jazda na ťavách či návšteva najväčšieho trhu so zlatom. Zo štátnych firiem prijali pozvanie šéf TASR P. Nedavaška a námestník ŽSR pre ekonomiku Štefan Hlinka. Minister kultúry Rudolf Chmel nevidel vo výlete riaditeľa TASR do Dubaja, ktorý platila firma Orange problém. V stanovisku zopakoval, že P. Nedavaška mal riadnu dovolenku.³⁸ Predseda vlády Mikuláš Dzurinda, ktorý má právo podať návrh na Nedavaškovo odvolanie, sa k výletu nevyjadril.³⁹

Vedenie ŽSR nevidí nič zlé na ceste námestníka Štefana Hlinku do Dubaja, zaplatenú súkromnou firmou. Hovorkyňa ŽSR odmietla povedať, či Š. Hlinka dostane diéty, keďže je na služobnej ceste.⁴⁰ Stanovisko Ministerstva dopravy, pošt a telekomunikácií SR je také, že je v prvom rade vecou orgánov ŽSR, aby zaujali stanovisko, či došlo k porušeniu pracovnoprávných vzťahov, alebo porušeniu manažérskej etiky.⁴¹ Železnice sa nakoniec rozhodli, že nezverejnia správu zo služobnej cesty do Dubaja, ktorú vypracoval námestník riaditeľa Š. Hlinka. Dokument vraj obsahuje dôverné obchodné informácie považované za obchodné tajomstvo a keďže sa železnice správajú k svojim partnerom korektne, nebudú zverejňovať obsah rokovaní.⁴²

Pozvanie dostali aj riaditeľ Slovenskej televízie Richard Rybníček či riaditeľ Slovenského rozhlasu Jaroslav Rezník, tí ho však neprijali. Podľa člena krízového manažmentu STV Branislava Záhradníka sa generálny riaditeľ televízie ani ostatní členovia manažmentu

³⁶ *Sme*, 28. 6. 2004.

³⁷ Tamtiež..

³⁸ *Sme*, 17. 2. 2004.

³⁹ Tamtiež.

⁴⁰ *Sme*, 11. 2. 2004.

⁴¹ Tamtiež.

⁴² *Sme*, 26. 2. 2004.

nezúčastňujú podobných akcií obchodných spoločností.⁴³ Šéf Slovenského rozhlasu J. Rezník zasa svoju neúčast' odôvodnil tým, že mu nevyhovoval termín výletu. Možná netransparentnosť je tiež jedným z dôvodov jeho neúčasti.⁴⁴

V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že na predstaviteľov štátnych firiem sa vzťahuje zákon o výkone prác o verejnom záujme, ktorý upravuje aj práva a povinnosti a má čo povedať aj k týmto typom výletov. Tento zákon sa totiž týka aj podnikateľských subjektov, kde aspoň dve tretiny akcií vlastní štát, FNM SR obce alebo VÚC a na všetky právnické osoby založené zákonom – teda aj na ŽSR. Ako uvádza tento zákon, zamestnanec je napríklad povinný „zdržať sa pri výkone práce konania vo verejnom záujme všetkého, čo by mohlo ohroziť dôveru v nestrannosť a objektívnosť konania... zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť k rozporu záujmov... nesmie vykonávať činnosť, ktorou by sa významnou mierou ohrozovala jeho nestrannosť“ okrem prípadov, „ak ide o dary alebo iné výhody poskytované obvykle pri výkone práce vo verejnom záujme“. Porušenie týchto pravidiel je porušením zákona a podľa Zákonníka práce môže viesť k sankciám vrátane ukončenia pracovného pomeru. O porušení zákona rozhoduje zamestnávateľ. V prípade ŽSR je to generálny riaditeľ a v prípade generálneho riaditeľa koná podľa zákona ten, kto ho vymenoval – vláda SR a jej predseda.⁴⁵ Podľa dostupných informácií príslušné orgány v tejto otázke nekonalí.

6. PODPORA INVESTÍCIÍ

Nepriamou formou angažovania sa štátu pri podnikaní je podpora investícií prostredníctvom príspevkovej organizácie MH SR – agentúry SARIO. S týmto typom aktivít štátu je spojených viacero prejavov netransparentnosti. Poukazujú na to ja nasledovné príklady:

- V roku 2004 sa viedla široká verejná diskusia o zverejnení zmlúv, ktoré štát uzatvára s investormi, a ktoré dlhšie obdobie odmietala vláda zverejniť. NR SR svojím uznesením zaviazala vládu zverejniť tieto zmluvy, čo sa aj následne stalo. Zmluva s KIA MOTORS však nie je zverejnená v plnom znení, viaceré prílohy stále ostávajú utajené s dovolaním na obchodné tajomstvo. Vláda zmluvu zo svojej internetovej stránky stiahla.

- Agentúra SARIO, ktorá má podporovať zahraničných investorov na Slovensku, robila reklamu aj sama sebe:

Za svoju propagáciu zaplatila súkromnej firme N-club. Firma vyrobila najmenej dve reportáže do polhodinovej relácie V srdci Európy, ktorú STV vysiela každý piatok večer. Jedna desaťminútová reportáž o úspechu SARIO stála 200 000 Sk. Vtedajší riaditeľ SARIO Ján Bajánek na otázku, či je nutné míňať peniaze na propagáciu agentúry, keď médiá prinášali informácie z tlačových besied odpovedal, že výroba takýchto šotov je iba dočasná záležitosť.⁴⁶ J. Bajánek odmietol povedať, koľko reportáží si agentúra objednala a koľko stáli.⁴⁷

⁴³ Sme, 11. 2. 2004.

⁴⁴ Tamtiež.

⁴⁵ Sme, 16. 2. 2004.

⁴⁶ Sme, 18. 2. 2004.

⁴⁷ Tamtiež.

- S podporou investícií súvisí aj vytváranie firiem, ktoré vykonávajú viaceré typy aktivít spojené s podporou investícií na Slovensku, napríklad výkup pozemkov.
V prípade KIA MOTORS to uskutočňuje Govinvest 1 a 2, s. r. o. Podľa denníka SME⁴⁸ ide o eseročky mesta Žilina, ktoré zabezpečujú práce na príchod investora KIA na Slovensko. Firma the Edison Consulting Group od nich získala zákazku v hodnote 7 mil. Sk. Pritom zákazka bola pridelená rokovacím konaním bez zverejnenia. Konanie robilo SARIO. Krátko na to získala uvedená firma ďalšiu zákazku od ďalšej Žilinskej mestskej spoločnosti pracujúcej v projekte KIA – od Žilina Investu, s. r. o. rovnakého charakteru v objeme 8 mil. Sk. Zákazku dostali priamo.
- Nedostatočne transparentne a s odôvodnením (napríklad na základe akých kritérií sa pridávajú konkrétne stimuly, aký bude celkový prospech, ako sa plnia dohodnuté podmienky atď.) prebieha aj poskytovanie samotných investičných stimulov.

7. ZÁVER

Na Slovensku prebieha transformácia a aj privatizácia viacerých štátnych firiem. Od týchto inštitucionálnych zmien sa očakáva lepšie poskytovanie verejných služieb, ktoré tieto subjekty poskytujú. Ako sme sa pokúsili poukázať na predchádzajúcich stranách – na príkladoch zlyhaní v týchto firmách v roku 2004 – dosiahnutie stanovených cieľom nie je automatické. Závisí to totiž aj od schopnosti nastaviť jasné pravidlá hry, uvalovať sankcie za ich nedodržiavanie, od regulačných schopností štátu a od vynútiteľnosti práva. To sa ukazuje byť pri činnosti štátnych firiem a naplnení očakávaní s nimi spojenými v súčasnosti najväčšou výzvou. Nestačí prijať zákony – ak prostredie v ktorých majú byť implementované dostatočne nefunguje, priestor pre korupčné aktivity a netransparentnosť sa môže dokonca zväčšiť, prípadne ostať nezmenený. Oblasť podnikania štátu v jeho jednotlivých podobách by sa aj z vyššie uvedených dôvodov mala stať predmetom väčšieho záujmu médií a výskumu napríklad mimovládnych organizácií. Zároveň je potrebné pravidelne prehodnocovať zmysluplnosť, opodstatnenosť existencie jednotlivých štátnych firiem a oddeliť tie firmy, ktoré môžu fungovať na trhových princípoch od toho, čo sa má financovať z verejných zdrojov.

LITERATÚRA

1. Sičáková-Beblavá, E.: *Podnikanie štátu*. In: Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D. (eds): *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 2003 (hodnotiaci správa)*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.
2. *Zákon o výkone prác vo verejnom záujme č. 552/2003 Z. z.*

Monitoring dennej tlače.

⁴⁸ *Sme*, 6. 9. 2004.

V. MÉDIÁ

Ivan Godársky

1. ÚVOD

Téme „médiá a korupcia“ sa v literatúre venuje sústredená pozornosť prakticky od počiatku periodického vydávania novín, pričom predovšetkým s nástupom televízie a súčasne postupným zdokonaľovaním iných komunikačných technológií sa tento diskurz ešte prehĺbuje. Hoci sa prístup aj výsledky analýz často líšia, základné východiská ostávajú takmer nemenné. Už František Peroutka po atentáte na ministra financií ČSR A. Rašina v roku 1923 konštatoval, že „veľa ľudí sa o mnohých veciach dozvedá iba z novín a je schopných posúdiť, do akej miery odpovedá pravde to, čo čítajú“ (Schulz, 2000). V tomto výroku sú obsiahnuté obe stránky vnímania médií. Po prvé, kontrolná funkcia médií, ktorá pramení z ich funkcie sprostredkovateľa informácií, a ktorá je najčastejšie ilustrovaná v podobe tzv. štvrtej zložky moci v štáte, resp. pozíciou strážneho psa demokracie. Na druhej strane je tu určitá nedôvera v posolstvo médií, v nezaujatosť prezentovaných informácií, pričom dôvody zlyhania médií môžu byť viaceré – od neprofesionality až po účelové dezinterpretácie spôsobené korupciou.

V nasledujúcom texte bude našou snahou priblížiť obe možnosti konania médií, ako aj jeho jednotlivé dôvody.

2. OČAKÁVANÁ ÚLOHA MÉDIÍ – PROTIKORUPČNÉ FUNKCIE

Úlohou elektronických (verejnoprávnych i súkromných) aj tlačových médií je v súlade s platnou mediálnou legislatívou poskytovať verejnosti neskreslený, objektívny a pravdivý obraz udalostí a spoločenského diania. V mnohých starších demokraciách médiá spravidla upozorňujú na nezdravé javy v spoločnosti (korupcia, klientelizmus), snažia sa ich aktívne diagnostikovať (investigatívna žurnalistika), podporujú aktivity obmedzujúce korupčné správanie (predstavenie zákonných úprav v tejto oblasti, konkrétne prípadové štúdie), ale predovšetkým prinášajú informácie o všetkom dôležitom, čo sa v spoločnosti deje a pokúšajú sa nestranné vykladať súvislosti, v ktorých sa toto dianie odohráva. Tieto informácie okrem iného slúžia a pomáhajú občanom pri ich každodennom rozhodovaní, pričom dôležitosť úrovne informácií vystupuje do popredia pri takpovediac hraničných situáciách (napríklad voľby).

Pri pokuse odpovedať na otázku, do akej miery plnili slovenské médiá v roku 2004 očakávanú protikorupčnú funkciu je nevyhnutné popísať legislatívne prostredie, nastavenie verejnosti voči mediálnym obsahom a nakoniec poukázať na konkrétne prípady, kedy médiá túto funkciu skutočne naplnili.

2.1. LEGISLATÍVNE OPATRENIA PRE PÔSOBNIE MÉDIÍ V ROKU 2004

Slovenský právny poriadok okrem ústavy (zákon č. 460/1992 Zb.), ktorá takpovediac definuje základné pravidlá hry (v čl. 26 zakotvuje zákaz cenzúry a právo na slobodu prejavu) zahŕňa viacero predpisov pre fungovanie médií. Generálny zákon pre oblasť elektronických

médií (zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii), uvádza, že „vysielateľ vysielala programy slobodne a nezávisle“, pričom „do ich obsahu možno zasahovať iba na základe zákona a v jeho medziach“. Zákony upravujúce fungovanie verejnoprávnych médií (zákon č. 16/2004 Z. z. o Slovenskej televízii, zákon č. 619/2003 Z. z. o Slovenskom rozhlas) okrem vymedzenia poslania oboch inštitúcií – poskytovať „nestranné, overené, neskreslené, aktuálne, zrozumiteľné a vo svojom celku vyvážené a pluralitné informácie“, definuje aj ich úlohu „chrániť, rešpektovať nezávislosť svojich programových pracovníkov“.

Spoločne s novoprijatým zákonom č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej len „zákon o konflikte záujmov“) uvedené predpisy taxatívne a pomerne široko definujú nezlučiteľnosť funkcií členov regulačných (Rada pre vysielanie a retransmisiu) a kontrolných orgánov (Rada STV, Rozhlasová rada). Zákony o verejnoprávnych médiách zakotvili aj celkom nový orgán – Dozornú komisiu, ktorá je zodpovedná za dohľad nad hospodárením inštitúcií, čoho dôsledkom by malo byť sprehľadnenie toku financií.

Zákony tiež kompetenčne posilnili kontrolné orgány, keď na ne prešla voľba riaditeľov STV a SRo. S touto kompetenciou však nesúhlasil ani jeden z riaditeľov (riaditeľ SRo Jaroslav Rezník bol aj proti zriadeniu Dozornej komisie). Podľa riaditeľa STV Richarda Rybníčka pri hlasovaní o riaditeľoch verejnoprávnych inštitúcií vzniká oveľa väčší priestor pre korupciu práve v radách, preto by podľa neho najbližších šesť až desať rokov mal voliť šéfov televízie a rozhlasu parlament. Ďalej uviedol, že „táto spoločnosť nie je morálne pripravená na to, aby v rade pôsobili také významné osobnosti, ktoré by nepodľahli rôznym vplyvným skupinám zvonku“. ¹ V čase, keď ešte nebol riaditeľom, však podporoval takýto spôsob voľby (Kollár, 2003). Jeho názor možno vnímať v súvislosti s praxou, ktorá poukazuje na to, že aj po prijatí novej právnej úpravy ostala pretrvávajúcim problémom voľba členov samotných rád. Tá je naďalej v plnej kompetencii NR SR a hoci si parlament môže osvojiť návrhy profesionálnych či mimovládnych organizácií, nedeje sa tak často, pretože politické strany sa nechcú vzdať vplyvu na personálne obsadenie rád. ²

V roku 2004 Ministerstvo spravodlivosti SR (ďalej len „MS SR“) predstavilo aj rekodifikovaný Trestný zákon (ďalej len „TZ“), ktorý z pohľadu slobodného výkonu novinárskeho povolania vyvolal odmietavé reakcie. Navrhovaný text totiž obsahoval aj momentálne platné paragrafy 154.2 (urážka verejného orgánu) a 206.2 (ohováranie), ktoré boli predmetom kritiky viacerých zahraničných organizácií na ochranu slobody slova už v minulom roku po zrušení účinnosti iných ustanovení TZ (§ 102, § 103, § 156.3). Proti zneniu staronového § 331 (urážka verejného orgánu) vystúpil aj Slovenský syndikát novinárov, keď podľa povereného predsedu SSN Petra Zemana paragraf „predstavuje ohrozenie ústavného práva na slobodu prejavu a žurnalistiky“. ³ V reakcii MS SR sa aj minister spravodlivosti Daniel Lipšic so SSN zhodol v tom, že „verbálne delikty by už nemali byť viac stíhané a preto chce iniciovať vypustenie paragrafu 331 z návrhu nového trestného zákona“. ⁴ Text rekodifikovaného TZ, ktorý parlament v máji posunul do druhého čítania, bol pôvodne

¹ *Národná obroda*, 30. 7. 2003.

² Pozri aj kapitolu *IV.5.1. Slovenský rozhlas* v tejto publikácii.

³ *Novinárov znepokojuje...*, 2004.

⁴ *Rezort považuje...*, 2004.

v programe poslednej schôdze v roku 2004, po preložení bol zaradený do programu úvodnej, januárovej schôdze roku 2005.

Hoci prijatie dlho očakávaných zákonov o verejnoprávnych médiách bolo významným krokom k modernizácii mediálneho prostredia, nezmenenou skutočnosťou stále zostáva výrazný vplyv politikov na kreovanie kontrolných a dozorných orgánov. Tento vplyv je nepriamo posilnený aj široko vymedzenými podmienkami nezlučiteľnosti funkcií členov týchto orgánov, čo v praxi znamená významnú prekážku pôsobenia mnohých rešpektovaných odborníkov, a naopak možnosť zvolenia politicky prijateľnejších členov.

2.2. SLOBODA SLOVA V SLOVENSKÝCH MÉDIÁCH

Z pohľadu praxe je slobodné fungovanie médií na Slovensku na pomerne vysokej úrovni, čo potvrdzujú aj pravidelné správy medzinárodných organizácií – Freedom House (ďalej len „FH“) a Reportéri bez hraníc – *Reporters sans frontières* (ďalej len „RSF“), ktoré každoročne sledujú mieru slobody prejavu v jednotlivých krajinách. Podľa správy FH pokračuje Slovensko v trende posledných rokov (od roku 1999 je Slovensko hodnotené ako krajina so slobodnými médiami), keď sa postupne zlepšuje prostredie pre prácu novinárov. Základné atribúty tohto hodnotenia sú viaceré, predovšetkým je to upustenie od autoritárskych metód voči novinárom (fyzické ataky, zastrašovanie), posilňovanie vplyvu samosprávnych orgánov na činnosť verejnoprávnych médií (na úkor vplyvu štátu), štandardizácia právneho prostredia (nové zákony o STV a SRo), stále výraznejšie uplatňovanie zákona o slobodnom prístupe k informáciám zo strany štátnej administratívy, internetový prístup k dôležitým údajom (obchodný register, kataster). Na druhej strane správa vyčíta veľkú previazanosť médií a politiky. Podľa inej mimovládnej organizácie RSF je Slovensko v hodnotení celosvetovej miery slobody tlače dokonca na jednom z prvých ôsmich miest (ako však upozorňuje správa, výsledky nehodnotia kvalitu médií).⁵

Tabuľka 1

Hodnotenie slobody médií podľa organizácie Freedom House

	2004	2003	2002	2001	2000
Slovensko	21 – 8,7,6 (47.)	21 – 9,6,6 (46.)	22 – 10,5,7 (43.)	26 – 11,6,8,1 (53.)	30 – 15,6,8,1 (50.)
Česká republika	23 (50.)	23 (51.)	25 (53.)	24 (49.)	20 (35.)
Maďarsko	20 (45.)	23 (51.)	23 (45.)	28 (59.)	30 (50.)
Poľsko	19 (37.)	18 (37.)	18 (30.)	19 (32.)	19 (33.)

Poznámka: Hodnotenie FH: 0 – 30 bodov (slobodné médiá), 31 – 60 (čiastočne slobodné), 61 – 100 (neslobodné). Výsledná hodnota (0 – 100 bodov) je zložená z troch aspektov – právne prostredie (max. 30), politické prostredie (max. 40), ekonomické prostredie (max. 30). Do roku 2001 bolo ďalším aspektom aj hodnotenie represíí voči médiám.

Zdroj: Freedom House, <http://www.freedomhouse.org>, 28. 10. 2004.

Z naznačeného vyplýva, že celkový inštitucionálny rámec pre slobodné pôsobenie médií sa na Slovensku postupne zlepšuje, so štandardizáciou právneho prostredia dochádza zároveň k otvorenejšiemu fungovaniu štátnych inštitúcií. Tieto faktory médiám prirodzene ponúkajú širší priestor na odhaľovanie korupčných praktík, takže dôsledkom (i keď zrejme iba postupným) by mohlo byť posilňovanie kontrolnej funkcie médií, ktorá je momentálne v závese informačnej a predovšetkým zábavnej úlohy.

2.3. DÔVERYHODNOSŤ SLOVENSKÝCH MÉDIÍ

Ako naznačujú výsledky prieskumu dôveryhodnosti slovenských médií, takpovediac hlavné médiá (predovšetkým verejnoprávne) požívajú pomerne výraznú mieru dôvery občanov, pričom ide o dlhodobejšiu tendenciu.

Tabuľka 2
Dôveryhodnosť médií

	Dôvera /Nedôvera (v %)		
	Máj 2004	November 2003	Máj 2003
Slovenská televízia	74,5/17,8	75,1/17,1	74,9/19,5
TV Markíza	60,1/35,5	60,2/34,5	61,5/32,5
TV Joj	44,6/24,7	46,7/21,9	41,2/24,2
TA3	39,1/14,4	40,5/12,8	39,9/11,9
Slovenský rozhlas	75/8,2	76,2/6,9	78,0/7,3
Rádio Expres	36,5/15,5	38,0/13,3	31,4/12,0
Rádio Twist	21,2/23,1	22,3/20,5	22,3/17,7
Nový čas	33,1/40,7	35,5/37,8	35,7/31,3
Pravda	44,6/18,8	44,7/17,7	37,7/17,4
Sme	39,2/19,6	35,3/19,0	33,0/16,4

Zdroj: Prieskum realizovaný OMV SRo, 29.10.2004.

Zmienené hodnoty naznačujú viaceré interpretačné alternatívy – jednou je pomerne vysoký stupeň nekritickej akceptácie prezentovaných informácií verejnosťou, podľa druhej výsledky odrážajú dosiahnutú vysokú profesionálnu úroveň väčšiny médií (čo je jedným zo základných predpokladov napĺňania kontrolnej funkcie médií), a tretia, ktorá sa pravdepodobne najviac blíži realite, kombinuje obe predchádzajúce. Faktom je, že z tzv. seriózných médií (okrem bulváru) iba Rádio Twist vykazuje vyššiu mieru nedôvery ako dôvery, pričom však takmer dve tretiny oslovených nedokázali jeho dôveryhodnosť vôbec posúdiť.

2.4. PROTIKORUPČNÉ SPRÁVANIE MÉDIÍ – PRAKTICKÉ PRÍPADY

Pokiaľ ide o prezentáciu témy korupcie v médiách, ako dokumentuje monitoring MEMO 98, v prvom polroku 2004 venovali téme korupcie celoplošné elektronické médiá (STV, TV Markíza, TV Joj, TA3, Slovenský rozhlas, Rádio Expres, Rádio Okey a Rádio Twist) súhrnne 2:03.06 hod vysielačieho času večerných spravodajských relácií, pričom išlo celkovo o dvanástu najprezentovanejšiu tému. V porovnaní s podobným polročným obdobím roku 2003 (24. 1. – 23. 7.) ide o takmer dvojnásobný nárast prezentácie tejto témy (1:05.22 hod.).

V tlačných médiách bolo takisto možné zaznamenať zvýšený výskyt príspevkov venovaných téme korupcie. Významnou mierou k tomu prispeli mnohé články analyzujúce uplatňovanie zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ktoré sa predovšetkým v prvej polovici roka stali dominujúcim okruhom. Otázky spojené so zverejnením vládnych investičných zmlúv s automobilkami PSA – Citroen a obzvlášť s Hyundai – KIA sa stali trvalou súčasťou mediálneho diskurzu. Najvýraznejší podiel na zvýšenej diskusii o týchto témach majú práve

analytické články a reportáže v médiách (STV, *Domino fórum*), ako aj rôzne mimovládne aktivity (každoročná cena nadácie Občan a demokracia, projekt odhaľovania neetického konania v médiách Slovak Press Watch (ďalej ako „SPW“), ktoré prispievajú k väčšej informovanosti a angažovanosti občanov.

Pokiaľ ide o praktické uplatnenie trestnoprávných nástrojov, podobne ako v predchádzajúcich rokoch nedošlo k trestnoprávnemu odsúdeniu predstaviteľov novinárskej obce. Pokračuje však prípad dvoch novinárov týždenníka *Moment*, obvinených v máji 2004 z ohovárania (na základe trestného oznámenia ešte z roku 1999).⁶ Na konci septembra sa odohral konflikt medzi fotoreportérkou Nového času a Vladimírom Mečiarom, ktorý jej poškodil fotoaparát, keď sa ho snažila odfoťiť pri jeho odchode zo súkromnej nemocnice. Fotografka na predsedu ĽS-HZDS následne podala trestné oznámenie.⁷

Spor medzi KDĽK a TV Markíza, ktorý eskaloval trestným oznámením redaktorov televízie na V. Palka (podrobnejšie v časti 3.2. *Neetické správanie médií – praktické prípady* tejto kapitoly), sa do určitej miery preniesol aj na pôdu MS SR, ktoré v auguste 2004 po odvysielaní príspevku redaktora Braňa Kráľa vydalo vyhlásenie, v ktorom označilo jeho príspevky za neobjektívne a účelovo zmanipulované a preto sa rozhodlo neumožniť mu na oficiálnej tlačovej konferencii klásť akékoľvek otázky ministrom D. Lipšicovi.⁸ Toto vyhlásenie jednoznačne odsúdila TV Markíza označujúc ho za absurdný zásah do práce novinárov, ktorý je v rozpore s princípom práva slobodne informovať.⁹

Najzávažnejším prípadom právneho konfliktu médií a politiky je v roku 2004 nepochybne žaloba na ochranu osobnosti, ktorú v januári 2004 podal premiér Mikuláš Dzurinda voči denníkom *Pravda* a *Sme*, pričom okrem ospravedlnenia žiada po 5 miliónov Sk. Dôvodom sú tri komentáre z jesene 2003 venované kauze „skupinka“ a oprávneniu premiéra narábať s bezpečnostným spisom bývalého riaditeľa Národného bezpečnostného úradu Jána Mojžiša.¹⁰ Podobným spôsobom postupovalo aj Ministerstvo hospodárstva SR, ktoré sa rozhodlo zažalovať STV pre reportáž o vykupovaní pozemkov pre automobilku KIA – Hyundai v relácii Reportéri.¹¹

Trend významnejšieho pranierovania korupčného správania a podobných nekalých praktík je čiastočne odrazom otvorenejšieho pôsobenia štátnych inštitúcií, ale predovšetkým dôslednejším využívaním možností zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Ten dáva médiám základnú oporu pri skúmaní a odhaľovaní netransparentnosti, pričom však až profesionalita konkrétnych novinárov vedie k výraznejším výsledkom, ktoré sa neuspokojujú s povrchnou senzácivnosťou.

⁵ Správa mapuje 167 krajín v období 1. 9. 2003 – 1. 9. 2004, pričom výsledné hodnotenie (0 bodov ako najlepší výsledok) je odrazom viacerých indikátorov (použitie represívnych, zastrešovacích nástrojov voči novinárom, právny rámec ich pôsobenia, činnosť štátnych, súdnych a regulačných orgánov voči médiám a ich predstaviteľom). <http://www.rsf.org>, 28. 10. 2004.

⁶ *Novinárky obvinené...*, 2004.

⁷ *Nový Čas*, 1. 10. 2004.

⁸ *MS SR nedovolí...*, 2004.

⁹ *Stanovisko TV Markíza k vyjadreniam Ministerstva spravodlivosti SR.*, 30.10.2004.

¹⁰ *Dzurinda žaluje...*, 2004.

¹¹ *Ruskovo ministerstvo...*, 2004.

3. MOŽNOSTI PRE KORUPCIU MÉDIÍ

K hlavným rizikovým faktorom, ktoré ovplyvňujú fungovanie médií patrí nízka profesionálna kvalita žurnalistov (schopnosť odolať korupčným praktikám), vysoký stupeň interakcie medzi novinármi a politickou, prípadne ekonomickou scénou, netransparentné vzťahy k reklamnému prostrediu, koncentrácia médií a nedostatočná konkurencia.

Vzájomná interakcia politikov a novinárov je výrazná a prejavuje sa takmer vo všetkých médiách. Stáva sa, že niektoré médiá a žurnalisti podliehajú fenoménu mediálnej moci a opačne interpretujú základné poslanie médií, ktoré by malo byť v informovaní o politike, a nie v aktívnom zasahovaní do nej, v „jej robení“.¹²

Slovenské médiá v 90. rokoch niekoľkokrát zásadným spôsobom ovplyvnili vývoj v spoločnosti. Zo strany televízií bola v rokoch 1994 – 1998 v období vlády Vladimíra Mečiara ich spoločenská angažovanosť nadpriemerná (STV), v rokoch 1997 – 2002 je zasa pôsobenie niektorých médií (TV Markíza) spájané s programovým „vyrobením“ niekoľkých politikov (Kollár, 2002). Je zároveň charakteristikou slovenských médií (vrátane tých, ktoré majú reálne väzby na politickú scénu) formálne deklarovať túžbu zachovať si nestrannosť, nezaujatosť a neutralitu.

Pokiaľ ide o vlastnícke štruktúry, na slovenskej mediálnej scéne sa za posledný rok neudiali výraznejšie zmeny, takže je aj naďalej možné hovoriť o niekoľkých vplyvných skupinách vlastníacich podiely v rôznych mediálnych segmentoch (televízia, rozhlas, tlač).

Dominantnou skupinou je zoskupenie okolo najvplyvnejšieho média – TV Markíza. Televíziu do parlamentných volieb 2002 spoluvlastnil jej zakladateľ Pavol Rusko, ktorý po vstupe do NR SR na čele strany ANO predal svoj podiel Františkovi Vizvárymu (pôsobil následne aj ako poradca Pavla Ruska na Ministerstve hospodárstva SR). Ďalší dvaja obchodníci (Ján Kováčik a Milan Fiľo) kontrolujú spoločne s Františkom Vizvárym 66% akcií spoločnosti Markíza Slovakia, ktorá je vlastníkom licencie (ako majitelia firiem A.R.J. a Media Invest). Zvyšných 34% patrí americkej CME (Cental Media Enterprises). Skupina okolo TV Markíza zahŕňa aj lifestylový týždenník *Markíza*, *Rádio Okey*, internetový portál www.markiza.sk, produkčný dom *Forza* a donedávna aj denník *Národná obroda*.

Inou veľmi silnou mediálnou skupinou sú aktivity patriace do vlastníctva Ivana Kmotríka. Prostredníctvom spoločnosti Grafobal Group vlastnil ku koncu roka 2004 už 90-percentný spoluvlastnícky podiel v *TV Joj*, je vlastníkom spoločnosti *Mediaprint-Kapa Pressegrasso* (najväčší distribútor tlače), štyroch veľkých tlačiarň (*Versus*, *Bratislavské tlačiarne*, *Polygraf print*, *Svornosť*), vydavateľstva *SPN – Mladé letá*, ako aj jednej z najväčších slovenských reklamných agentúr *EURO RSCG Armedia*.

V tlačených médiách sa stalo jedným z najvýznamnejších hráčov na trhu vydavateľstvo Petit Press. Vydavateľstvo vlastní mienkotvorný denník *Sme*, v maďarčine vychádzajúci denník *Új Szó*, anglicky vydávaný týždenník pre zahraničnú komunitu *The Slovak Spectator*, týždenník

¹² Založené na monitoringu MEMO 98 a rozhovorov s vybranými predstaviteľmi médií.

Roľnícke noviny. Okrem toho vlastní Petit Press tiež 27 regionálnych denníkov a týždenníkov, čo mu dáva takmer výlučné postavenie na trhu lokálnych tlačových médií.

Ďalšiu skupinu tvoria tituly vlastnené švajčiarskym vydavateľstvom Ringier, ktorý v priebehu posledných rokov kúpil podiely od nemeckého koncernu Grüner+Jahr. V súčasnosti vlastní najúspešnejší denník na trhu *Nový Čas* a tiež niekoľko magazínov, vrátane týždenníka *Život* a mesačníka *Eva* (Šipoš, 2004).

Hoci naznačené skutočnosti môžu vyvolávať otázky o slobodnom a nezávislom pôsobení viacerých médií, faktom je, že určitá koncentrácia médií je celosvetovým trendom, ktorý sám o sebe nemusí byť automaticky negatívny. Záleží napríklad na tom, aký veľký trh je v konkrétnom prípade ovládaný. Za určitých okolností koncentrácia médií môže umožniť pôsobenie špecificky (často okrajovo) zameraných médií, ktoré sú financované zo ziskov masových úspešných titulov (ide skôr o oblasť tlačených médií). Samotná slovenská legislatíva nepripúšťa krížové vlastníctvo (zákon o vysielaní a retransmisii), nezakazuje však koncentráciu, kde problém nastáva až v momente, keď je dominantné postavenie na trhu zneužívané.

3.1. SPÔSOBY KORUPČNÉHO SPRÁVANIA

Dôsledkom korupcie v médiách je tendenčná informácia, ktorá určité fakty zakrýva a iné buď zdôrazňuje, alebo si ich vymýšľa. Tendenčná informácia však vôbec nemusí byť dôsledkom korupcie, a je preto potrebné rozlišovať prinajmenšom tri okruhy „skreslenia“ správ.

Za priamu korupciu možno považovať prípady, keď politika alebo biznis platí za „imidž“ takpovediac na dľaň. To znamená, že si politické strany alebo firmy objedávajú (väčšinou cez PR agentúry) články alebo reportáže, ktoré informujú tendenčne – zamlčujú nedostatky, zveličujú prednosti. Inými slovami, ide vlastne o reklamu, ktorá sa tvári ako nezávislá informácia.

Pre oblasť **nepriamej korupcie** je typické, že ide vlastne o konflikt s etickými pravidlami správania, ktoré sa však menia iba pomaly. Keďže s ostro oddeleným prostredím médií, politiky a biznisu neexistuje na Slovensku dlhodobá skúsenosť nielen z čias komunistického režimu, ale ani počas prvej republiky (okrem *Lidových novín* boli všetky ostatné periodiká stránicke), verejnosť iba postupne mení zažitú vnímanie, že vládne, či ekonomické elity sa zo svojho postavenia nebudú snažiť profitovať. V prípade nepriamej korupcie sa záujmy sa presadzujú nepriamym ovplyvňovaním – ponukou prístupu k privilegovaným informáciám, účasťou na zahraničných cestách, sprostredkovaním stáží, ochotou „vysvetľovať“ dôvody rozhodnutí, jednoducho pestovaním pocitu vďačnosti a lojality, čo je však logicky v rozpore s nestrannosťou, ktorá je nevyhnutná pre nezaujaté informovanie (Žák, 1999).

Tretou formou pri analýze možného neetického správania sa médií je tzv. **ideologické skresľovanie informácií**, ktoré sa prejavuje neschopnosťou médií, resp. konkrétnych žurnalistov presne postrehnúť, definovať a analyzovať reálne ekonomické či právne procesy a udalosti. V tomto prípade nejde o problém korupcie, ale o širší fenomén spojený s tvorbou a ovplyvňovaním verejnej politiky. Okrem iného to naznačuje, že nie každá nepresná informácia má nekalé pozadie.

3.2. NEETICKÉ SPRÁVANIE MÉDIÍ – PRAKTICKÉ PRÍPADY

Často netransparentné vzťahy medzi médiami a reklamnými subjektmi, ako aj profesionalitu žurnalistov k pohľadu základných etických štandardov sa snaží sledovať projekt Slovak Press Watch Gabriela Šipoša. Významným spôsobom sa jeho aktivity prejavili pri odhaľovaní plagiátorstva v slovenských médiách (predovšetkým tlačených), čoho dôsledkom bol začiatkom marca 2004 odchod jednej vedúcej redaktorky kultúrnej sekcie denníka *Sme*. V klasickej či mäkkej (neuvedenie zdroja) forme sa však tento neduh novinárskej praxe vyskytoval podľa Slovak Press Watch vo viacerých médiách (TV Markíza, *Nový čas*, *Pravda*, *TASR*). Ďalším významným počinom bolo systematickejšie sledovanie prípadu, keď začiatkom februára 2004 pozvala spoločnosť Orange predstaviteľov viacerých firiem a médií na výlet do Dubaja (podrobne sa mu venoval denník *Sme*), pričom Slovak Press Watch analýzou vývoja reklamných príjmov v nasledujúcich mesiacoch poukázal na možný vplyv negatívnej PR na inzerciu (Orange v priebehu marca a apríla v *Sme* takmer neinzeroval).

Podobných prípadov tzv. nepriamej korupcie je v praxi slovenského mediálneho prostredia pravdepodobne viacero, pričom nebezpečenstvo hrozí predovšetkým menším, lokálnym médiám, ktoré nedisponujú príliš širokým portfóliom inzerentov. S ich menším počtom v médiách priamo úmerne klesá miera odolnosti voči riziku tlaku na informovanie v prospech týchto inzerentov.

V súvislosti s naznačeným neetickým správaním médií možno spomenúť ukončenie sporu TV Markíza s ministrom vnútra, keď bolo trestné stíhanie proti ministrovi Vladimírovi Palkovi, vedené na základe trestného oznámenia (pre trestný čin ohovárania) zo strany redaktorov spravodajstva a časti vedenia TV Markíza, v októbri 2004 zastavené.¹³ Podnet bol iniciovaný výrokmi ministra vnútra v septembri 2003, keď v relácii *Na telo* označil Markízu za „skorumpovanú televíziu a propagandistickú mašinériu, za hanbu slovenských médií a vyhlásil, že v istom zmysle kope za mafiu“.¹⁴ KDĽ na trestné oznámenie reagovalo vyhlásením bojkotu TV Markíza pre neobjektívitu spravodajstva, ktorý trvá dodnes (s výnimkou oficiálnych výstupov členov vlády za KDĽ).

Ako reakcia na kauzu odpočúvania redakcie denníka *Sme* Slovenskou informačnou službou (ďalej len „SIS“) v roku 2003, ako aj na pôsobenie bývalého novinára *Sme* a *Národnej obrody* Petra Tótha v SIS, boli novelizované zákony o SIS a o Vojenskom spravodajstve (s účinnosťou od 1. mája 2004), ktoré explicitne zamedzili novinárom vykonávanie činnosti v prospech oboch služieb (hoci výnimka je prípustná v odôvodnených prípadoch po schválení predsedu Bezpečnostnej rady SR).

4. MOŽNÝ VÝVOJ A ODPORÚČANIA

Z naznačeného vyplýva, že väčšina slovenských médií pokračuje v dlhodobejšom trende úzkej interakcie s politickými (čo je čiastočne viditeľné) a pravdepodobne aj s ekonomickými skupinami (menej viditeľné). Dôsledkami tesných väzieb je niekedy lepšia informovanosť, niekedy však omnoho ľahšia ovplyvniteľnosť a zaujatosť prezentovaných informácií (hoci

¹³ *Palka nebudú...*, 2004.

¹⁴ SITA, 7. 9. 2003; 10. 9. 2003.

možno nevedomá). Tento vývoj je znásobený faktom, že takmer výlučne je dejiskom udalostí Bratislava, a tento informačný bratislavocentrizmus vzájomne kontakty iba posilňuje. Pokiaľ ide o slovenské mienkotvorné médiá, ťažko jednoznačne hovoriť o korupcii, praktiky tzv. nepriamej korupcie však asi nie sú úplne zriedkavé, pričom je charakteristické, že priami účastníci v nich často nevidia správanie v rozpore s profesionálnou etikou.

Rýchlosť súčasného technologického pokroku ovplyvňuje mediálnu komunikáciu a informácie v nej prezentované, a keďže televízny obraz môže byť prenesený takmer v reálnom čase takmer kamkoľvek, dôsledkom je dôraz kladený na rýchlosť informácie. Tomuto trendu, typickému pre televíziu, sa stále viac podriaďujú aj ostatné médiá. Tlač sa časovú stratu oproti elektronickým médiám snaží kompenzovať čo najjednoduchšou a najzábavnejšou formou – krátke texty, množstvo fotografií. Novinár prestáva hrať svoju tradičnú úlohu niekoho, kto zachytí skryté súvislosti a jeho úloha je často zúžená do polohy svedka, ktorý popisuje čo vidí, a práve to, čo vidí, je divákovi prezentované ako skutočnosť (Komárek, 2004).

Aj preto by bolo žiaduce skvalitniť vzdelávací proces výraznejším a hlbším záberom na špecifické oblasti (právo, ekonómia, technológia), zdokonaľiť jazykovú pripravenosť, posilniť praktickú prípravu novinárov absolvovaním dlhodobjších stáží v zahraničných médiách. Dlhodobjšou, no o to efektívnejšou cestou by malo byť investovanie do interného vzdelávania novinárov zo strany samotných médií, s víziou vychovania nezávislých a silných novinárskych osobností, ktoré sa budú identifikovať s daným médiom. Z rovnakého súdka je otázka motivačných možností pri systematickom samovzdelávaní novinárov.

Pokiaľ ide o verejnú kontrolu, štandardom by mal byť verejne prístupný záväzný samoregulačný mechanizmus vo forme etických kódexov, na základe ktorých bude môcť verejnosť porovnávať vysielanie jednotlivých médií i činnosť konkrétnych novinárov. Momentálne iba v niektorých celoštátnych slovenských médiách existujú vlastné redakčné štatúty, resp. etické kódexy (okrem Syndikátu slovenských novinárov je to už iba STV, TV Markíza, SRo, Rádio Okey a Pravda, pričom však iba v prípade STV ide o verejný dokument). Verejná akceptácia Tlačovej rady SR ako orgánu, ktorý dohliada na dodržiavanie etických a profesionálnych pravidiel práce médií, je zatiaľ nízka a tento orgán neprispieva k výraznejšiemu tlaku na médiá. K dôvodom tohto stavu patrí napríklad nedostatočne proaktívny postoj k problematike, ktorú má na starosti, ako aj slabá prezentácia činnosti Tlačovej rady SR, keď ku koncu roka 2004 sa z jej internetovej stránky mohla verejnosť dozvedieť iba o podnetoch riešených v rokoch 2002 a 2003, nie však v roku 2004.

Bolo by preto potrebné posilniť zákonné a etické mechanizmy na zabezpečenie transparentnosti vlastníckych vzťahov a na zamedzenie krížového vlastníctva médií, napríklad povinnosťou médií deklarovať svoje vlastníckej štruktúry, čo by nepochybne zvýšilo mieru dôveryhodnosti médií. Zároveň by bolo vhodné minimalizovať politický vplyv na fungovanie verejnoprávných médií posilnením skutočného odborného charakteru jeho orgánov, napríklad zaviazaním NR SR zvoliť časť členov kontrolných rád z radov mimovládnych, odborných organizácií. Členmi kontrolných orgánov by sa mali stať odborníci s reálnou skúsenosťou z fungovania médií a so znalosťou mediálneho prostredia. Pozornosť by tiež mohla byť venovaná zrealizovaniu zákonných obmedzení členstva v kontrolných orgánoch, aby prípadný konflikt záujmov nebol príliš rigoróznym.

LITERATÚRA

1. *Dzurinda žaluje noviny SME a Pravda o 10 miliónov*. Sme, 19. 3. 2004.
2. Gál, F. – Mesežnikov, G. – Kollár, M. (ed.): *Vízia vývoja Slovenskej republiky do roku 2020*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2002.
3. <http://www.ajr.org>
4. <http://www.asne.org>
5. <http://www.cjr.org>
6. <http://www.changenet.sk>
7. <http://www.fair-play.sk>
8. <http://www.freedomhouse.org>
9. <http://www.ineko.sk>
10. <http://www.ipra.org>
11. <http://www.joj.sk>
12. <http://www.journalism.org>
13. <http://www.markiza.sk>
14. <http://www.media.guardian.co.uk>
15. <http://www.medialne.sk>
16. <http://www.mediaportal.sk>
17. <http://www.mediar.cz>
18. <http://www.memo98.sk>
19. <http://www.narodnaobroda.sk>
20. <http://www.nrsr.sk>
21. <http://www.okey.sk>
22. <http://www.poynter.org>
23. <http://www.pravda.sk>
24. <http://www.rsf.org>
25. <http://www.rada-rtv.sk>
26. <http://www.radioinet.sk>
27. <http://www.slovakpresswatch.blogspot.com>
28. <http://www.slovakradio.sk>
29. <http://www.sme.sk>
30. <http://www.ssn.sk>
31. <http://www.stv.sk>
32. <http://www.ta3.com>
33. <http://www.transparency.sk>
34. <http://www.twist.sk>
35. <http://www.washingtonpost.com>
36. <http://www.zlodeji.bloguje.cz>
37. Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2003. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2003.
38. Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti II*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2002.
39. Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2001. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2001.
40. Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2000. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2000.

41. Komárek, M.: *Kam zmizeli novináři?* Reflex č. 44, 2004.
42. Kunczik, M.: *Základy masové komunikace.* Praha, Karolinum 1995.
43. McLuhan, M.: *Člověk, média a elektronická kultura.* Brno, Jota 2000.
44. Mistríková, Z. a kol.: *Vývoj súkromného rozhlasového a televízneho vysielania na Slovensku (1990 – 1999).* Bratislava, Asociácia nezávislých rozhlasových a televíznych staníc Slovenska 2000.
45. *MS SR nedovolí redaktorovi Markízy klásť Lipšicovi otázky.* Sme, 6. 8. 2004.
46. *Novinárky obvinené z ohovárania čelia naďalej trestnému stíhaniu.* SITA, 31. 8. 2004.
47. *Novinárov znepokojuje možnosť stíhať verbálne delikty.* SITA, 11. 8. 2004.
48. *Palka nebudú stíhať za výroky o Markíze.* Sme, 27. 10. 2004.
49. *Rezort považuje vyhlásenie SSN k verbálnym deliktom za nepravdivé.* SITA, 13. 8. 2004.
50. *Ruskovo ministerstvo žaluje STV.* Sme, 29. 6. 2004.
51. Schulz, M.: In: *Média a moc.* Praha, Votobia 2000.
52. Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D. (eds.): *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 2003.* Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.
53. Šipoš, G.: *Slovakia.* In: *Media Ownership and its Impact on Media Independence and Pluralism.* Ljubljana, Peace Institute 2004.
54. Žák, V.: In: *Korupce na český způsob.* Praha, G plus G 1999.

VI. SÚKROMNÝ SEKTOR

Róbert Kičina

1. ÚVOD

Potenciálnym miestom vzniku korupcie v podnikateľskom prostredí je akýkoľvek kontakt súkromného sektora s verejným sektorom, keď politikovi, sudcovi či úradníkovi je zo zákona daná určitá možnosť subjektívneho rozhodovania. Riziko korupcie je potom priamo úmerné miere rozhodovania. Štát sa síce snaží tvoriť a zdokonaľovať mechanizmy obmedzujúce korupciu prostredníctvom zákonov a svojich kontrolných inštitúcií, čisto formálne pravidlá však elimináciu korupcie samy osebe nezabezpečia. Je potrebné sa zamerať aj na ponukovú stránku korupcie, napríklad na iniciatívy vychádzajúce zo súkromnej sféry zamerané na všeobecné dodržiavanie neformálnych pravidiel. Podnikateľské subjekty by si mali osvojiť myšlienku, že dosiahnutie určitých výhod v krátkodobom horizonte pri porušení formálnych aj neformálnych pravidiel deformuje podnikateľské prostredia, poškodzuje ostatné subjekty trhu no v konečnom dôsledku poškodzujú aj podnik samotný, ktorý sa k uvedeným praktikám uchýli.

Korupcia patrí podľa prieskumov Podnikateľskej aliancie Slovenska k piatim najväčším bariéram v podnikateľskom prostredí (spolu s odvodovým zaťažením, častými zmenami legislatívy, nejednoznačnosťou zákonov a fungovaním súdnictva). Znamená to, že je oblasťou, ktorej treba venovať mimoriadnu pozornosť v záujme celkového zlepšovania podmienok na podnikanie v Slovenskej republike.

2. ZÁUJMOVÉ SKUPINY V PODNIKATEĽSKOM PROSTREDÍ

Ku korupcii môže dôjsť len vtedy, ak sa na nej podieľajú minimálne dve strany – tá ktorá úplatok dáva a tá, ktorá úplatok prijíma. V súvislosti so súkromným sektorom sú najpodstatnejšie nasledujúce subjekty:

- **Štát**

Štát vytvára prostredníctvom svojich organizačných jednotiek inštitucionálny rámec ekonomiky. Určuje pravidlá hospodárskej súťaže a dozerá nad ich dodržiavaním. Vytvára inštitúcie, prostredníctvom ktorých vykonáva svoje nariadenia v praxi. Konkrétne oblasti štátnej správy ako verejné obstarávanie, dotácie, štátna pomoc, licencie, certifikácia, environmentálna regulácia dávajú pri nedostatočnej kontrole najväčší priestor pre rôzne formy ovplyvňovania zo strany podnikateľov vo svoj prospech. Šírka priestoru pre vznik korupcie v štátnej správe je priamo úmerná rozhodovacej právomoci úradníka. Na druhej strane štát vytvára a stále zdokonaľuje nástroje na odhaľovanie a potláčanie korupcie, pretože korupcia okrem toho, že znevýhodňuje čestných podnikateľov, poškodzuje aj záujmy samotného štátu – tak v oblasti efektívneho vynakladania verejných výdavkov, ako aj pri formovaní priaznivého podnikateľského prostredia.

- **Podniky**

Podniky, ako ekonomické jednotky zriadené za účelom dosahovania zisku, sa počas svojej existencie dostávajú do situácií, keď musia zvažovať medzi biznisom a etikou. Podnikatelia sa ku korupcii uchýľujú s cieľom získať uprednostnenie alebo iné zvýhodnenie svojho podniku. Podnik tak môže byť zvýhodnený pred konkurenciou, ktorá dokáže legálnym spôsobom ponúknuť lepšie podmienky. Ku korupcii však môže dôjsť aj na medzipodnikovej úrovni, napríklad pri vybavovaní úveru v banke, pri výbere dodávateľa. Neoprávnený prospech z nej majú kompetentní pracovníci v súkromnej sfére, ktorí týmto konaním poškodzujú vlastníkov podnikov.

- **Akcionári**

Akcionári, čiže vlastníci podniku, majú rozhodujúce postavenie pri tvorbe etických hodnôt podniku a podnikovej kultúry, čím vo výraznej miere usmerňujú konanie predstavenstva, manažmentu i samotných zamestnancov podniku. S korupciou sa dostávajú do styku sprostredkovane – nie sú priamymi aktérmi, hoci môžu s tichým súhlasom korupčné správanie podniku akceptovať s cieľom dosiahnutia vyššieho zisku a rastu trhovej hodnoty podniku.

- **Odberatelia/zákazníci**

Odberatelia a zákazníci sú z hľadiska existencie podniku kľúčové subjekty. Korupcia ohrozuje dobré meno podniku a vplýva na preferencie odberateľov. Ich vzťah a správanie k podniku, o ktorom sa dozvedia, že sa správal korupčne, závisí od jedinečnosti produktu, ale tiež od hodnôt, ktoré uznávajú.

Z tohto rozčlenenia vyplýva, že podniky, resp. osoby oprávnené konať v mene týchto podnikov, môžu stáť tak na ponukovej, ako aj na dopytovej strane korupcie. Okolo podniku stoja tri hlavné skupiny s protichodnými záujmami, ktoré sú s existenciou podniku nevyhnutne spojené. Každá skupina reaguje na korupčné správanie podniku iným spôsobom. Podniky a akcionári dosahujú pri korupčnom správaní väčšinou krátkodobé výhody, ktoré sa však v prípade odhalenia menia na dlhodobé nevýhody ohrozujúce samotnú existenciu podniku. Obmedzovanie ponukovej strany korupcie je v záujme štátu ako aj verejnosti a môže sa uskutočňovať formálnym spôsobom – prostredníctvom zákonov, alebo neformálnym spôsobom – dodržiavaním etických zásad pri podnikaní. Prísnejšie sankcie a nové metódy odhaľovania korupcie, medializácia korupčných káuz či strata dobrého mena spoločnosti a dôvery verejnosti sú zároveň hlavnými nástrojmi obmedzujúcimi ponuku korupcie zo strany podnikov.

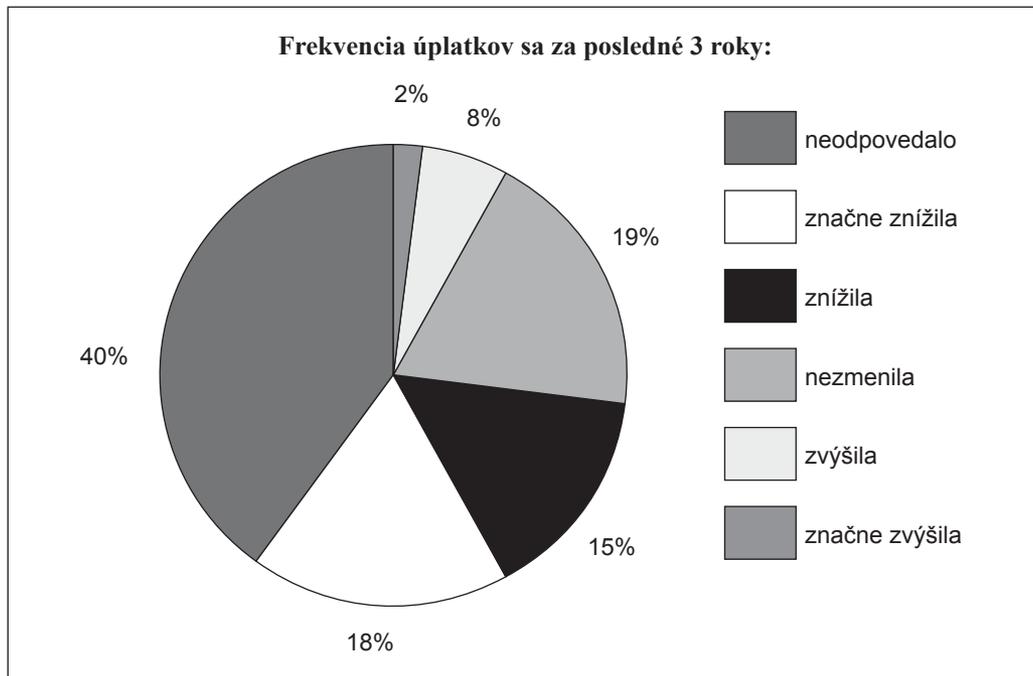
3. ZMENY VO VNÍMANÍ KORUPCIE PODNIKATEĽMI

Podnikateľská aliancia Slovenska (ďalej len „PAS“) spolupracuje od roku 2002 so Svetovým ekonomickým fórom pri každoročnej tvorbe *Správy o globálnej konkurencieschopnosti*. V rámci tejto spolupráce PAS v roku 2004 organizovala komplexný dotazníkový prieskum zameraný na zmapovanie zmien v podnikateľskom prostredí, ktoré sa za posledný rok na Slovensku udiali. Okrem iných oblastí prieskum skúma aj zmeny vo vnímaní korupcie. Na základe výsledkov prieskumu možno skonštatovať potešiteľnú skutočnosť: väčšina podnikateľov, ktorí sa k tejto téme vyjadrili, sa zhodla na tom, že rozsah korupcie na Slovensku sa za posledné tri roky znížil. Myslí si to 33% vedúcich predstaviteľov podnikov. Naopak 8% opýtaných si myslí, že situácia sa zhoršila, 19% nepocítilo za posledné tri roky žiadne zmeny v rozsahu korupcie. To, že

otázky týkajúce sa korupcie sú pre podnikateľov háklivou témou potvrdila o niečo vyššia miera absencie odpovedí na otázky týkajúce sa korupcie. K zmene vo frekvencii úplatkov za posledné tri roky sa nevyjadrilo až 40 % opýtaných.

Graf 1

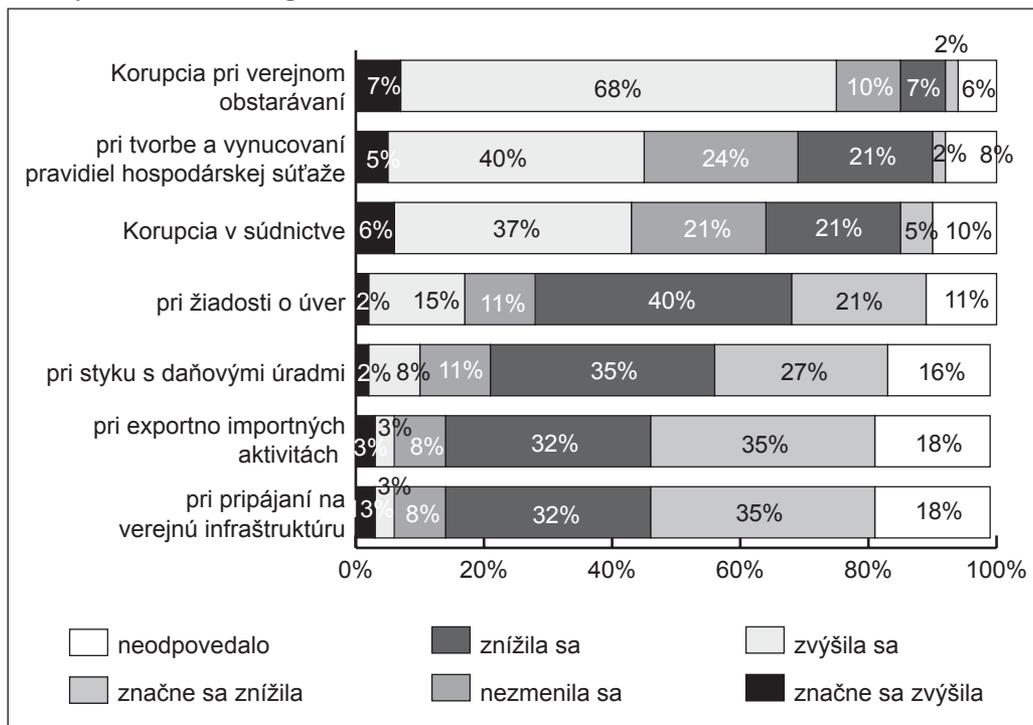
Zmena vnímania frekvencie úplatkov v posledných troch rokoch



Zdroj: Executive Opinion Survey, World Economic Forum, PAS.

Dotazníkový prieskum monitoroval tiež zmeny vo vnímaní korupcie v špecifických oblastiach týkajúcich sa podnikania.

Graf 2
Zmeny vo vnímaní korupcie v roku 2004



Zdroj: Executive Opinion Survey, World Economic Forum, PAS.

Za oblasť najviac postihnutú korupciou označili manažéri verejné obstarávanie. Zvýšenie rozsahu korupcie pri verejnom obstarávaní vnímalo až 75 %. Ako najväčšie problémy pri verejnom obstarávaní identifikovala Správa PAS o stave podnikateľského prostredia v SR nasledovné:

- zákon sa často porušuje, pretože proces verejného obstarávania je dosť komplikovaný;
- obstarávatelia nevenujú dostatočnú pozornosť aplikácii zákona ani vyplňaniu štatistických výkazov, pričom vzniká:
 - neuvádzanie typu obstarávateľa;
 - nekompletné vyplňanie štatistických výkazov;
 - vysoký podiel nesúťažnej metódy (rokovacie konanie bez zverejnenia) – táto metóda sa považuje za najjednoduchšiu a najmenej transparentnú metódu. Pravidlá hovoria, že po tomto nesúťažnom postupe by sa malo siahnuť len v osobitných a presne stanovených situáciách. Pri tejto metóde môže obstarávateľ priamo vyzvať na rokovanie ním vybranú spoločnosť;
 - vysoký podiel zrušených verejných súťaží (1 070 z celkového počtu súťažných metód 6 183);
 - nezverejňovanie výsledkov v oznámení vo vestníku, najmä konania bez zverejnenia;
- stálym problémom uplatňovania transparentných metód VO je, že obstarávatelia nevenujú dostatočnú pozornosť plánovacej etape VO. Kvôli tomu sa inštitúcie a podniky dostávajú do časovej tiesne a nárokuje si použitie rokovacieho konania bez zverejnenia;

- nie všetky prostriedky využívané na verejné obstarávanie boli vynaložené transparentne;
- medzi najproblémovejšie kategórie pri výberových konaniach patria rezort zdravotníctva a železničné spoločnosti. V rezorte zdravotníctva je najväčším problémom obstarávanie prístrojovej techniky. V železničných spoločnostiach sa zistili procesné chyby, keď výberové komisie nepostupovali podľa určeného spôsobu obstarávania.

Ako druhú najproblematickejšiu oblasť identifikoval dotazníkový prieskum Svetového ekonomického fóra korupciu pri tvorbe a vynucovaní pravidiel hospodárskej súťaže, pod čo spadá tvorba a úpravy legislatívy ako aj ovplyvňovanie inštitúcií, ktoré monitorujú ich dodržiavanie. Zvýšenie korupcie v tejto oblasti vníma až 45 % podnikateľov, zníženie len 23 %.

Na treťom mieste vo vnímaní korupcie sa podľa uvedeného prieskumu ocitlo súdnictvo. Zvýšenie korupcie zaznamenalo 43 %, zníženie len 23 %. Súdnictvo a vymáhateľnosť práva je všeobecne podnikateľmi považované za najslabšiu oblasť v podnikateľskom prostredí na Slovensku. Túto skutočnosť dokumentuje aj Index podnikateľského prostredia, ktorým PAS pravidelne monitoruje zmeny v podnikateľskom prostredí. Opatrenia Ministerstva spravodlivosti SR, ktoré mali obmedziť korupciu v súdnictve sa zatiaľ v praxi neukázali ako dostatočné.

Ostatné oblasti, ako sú získavanie kapitálu, pripájanie na verejnú infraštruktúru, styk s daňovými úradmi či vybavovanie exportno-importných povolení, zaznamenali v poslednom období zlepšenie a manažéri ich nepovažujú za problematické. Súvisí to so zavádzaním transparentnejších pravidiel v spomenutých oblastiach a pravdepodobne práve tieto oblasti stoja za spomenutým celkovým zlepšením vnímania rozsahu korupcie podnikateľmi.

4. LEGISLATÍVNE ZMENY PRIAMO OBMEDZUJÚCE KORUPCIU

Zákon o obchodnom registri – zaviedol zmenu v spôsobe zápisu do obchodného registra a skrátil dobu zápisu na šesť dní. Okrem samotného skrátenia lehoty zápisu sa dosiahlo tiež mierne odbremenenie sudcov, pretože sa podstatná časť agendy presunula na vyšších súdnych úradníkov. V praxi túto zmenu podnikatelia privítali. Garancia lehoty zápisu a prenesenie zodpovednosti za správnosť zapisovaných údajov na podnikateľa nevytvárajú priestor pre korupciu.

Zákon o katastri nehnuteľností – zaviedol expresné príplatky za prednostné vybavenie zápisu do katastra. Urýchlenie zápisu je teda možné dosiahnuť legálnou cestou a problémy s korupciou sa v tejto oblasti minimalizovali. Podľa vyjadrení podnikateľov kataster nehnuteľností už v súčasnosti nepredstavuje problém, čomu dopomohlo tiež zlepšenie fungovania katastrálnych úradov.

Návrh nového Trestného zákona bol predložený Ministerstvom spravodlivosti do vlády SR a následne do parlamentu. Návrh zákona môže byť ďalším významným krokom v boji proti korupcii v súkromnej sfére, keďže zavádza ako nový pojem trestnú zodpovednosť právnických osôb. Trestný čin je podľa návrhu zákona spáchaný právnickou osobou vtedy, ak pri jej činnosti konal v rozpore so všeobecne záväzným právnym predpisom jej štatutárny orgán alebo jeho člen, člen dozorného orgánu alebo iná osoba oprávnená konať za právnickú osobu. Myšlienka trestnej zodpovednosti právnických osôb nie je v Európskom práve novinkou. Postupne sa presadila vo viacerých krajinách kontinentálnej Európy. V roku 1982 ju zaviedlo Portugalsko,

v roku 1994 Francúzsko, v roku 1995 Fínsko, roku 1996 Dánsko a Holandsko a v roku 1999 Belgicko a Slovinsko. Anglické trestné právo pozná trestnú zodpovednosť právnických osôb už od polovice minulého storočia, pričom trestná zodpovednosť právnických osôb je všeobecne uznávaná aj v USA. Zavádzanie trestnej zodpovednosti firiem vyvoláva väčší protikorupčný tlak na samotných akcionárov, pretože korupčné správanie priamo ohrozuje ich majetok. Čo sa týka samotných trestov za korupciu, návrh zákona zákon len kopíruje v súčasnosti platnú legislatívu. Otázkou však zostáva, či je súčasná úroveň trestov dostatočne účinná v boji proti korupcii – v záujme jeho zintenzívnenia by bolo vhodné pristúpiť k prísnejším trestom. O tom, či bude Trestný zákon nakoniec definitívne schválený – a v akej podobe – rozhodne Národná rada SR pravdepodobne v januári 2005.

5. ETIKA V PODNIKANÍ A VYNÚTITEĽNOSŤ DODRŽIAVANIA ETICKÝCH KÓDEXOV

Predpokladom úspešne prosperujúcej a vyvíjajúcej sa spoločnosti je okrem rešpektovania zákonných pravidiel tiež rešpektovanie morálnych pravidiel, ktorých dodržiavanie je založené na dobrovoľnom súhlase. Niektoré firmy využívajú pri svojej činnosti etické kódexy, ktorých hlavným cieľom je usmerňovať etické správanie a konanie vedúcich aj radových pracovníkov. Pre niektoré firmy je zasa najvýznamnejším nástrojom firemná kultúra. Pod týmto pojmom sú zahrnuté znaky ako firemný štýl, pravidlá, hodnoty, presvedčenie, tradície a iné, ktorými sa riadi konanie a správanie firmy a jej pracovníkov.

V súčasnosti možno pozorovať postupné zavádzanie etických kódexov v slovenských podnikoch. Súvisí to so štandardizáciou podmienok pre podnikanie v SR, keď si aj samotní podnikatelia začínajú uvedomovať, že podnikanie v nedeformovanom prostredí prináša v dlhodobom horizonte väčší úžitok a oveľa menej problémov, ako zisk z krátkodobých nelegálnych výhod. Základným cieľom spoločností pri zavádzaní etického kódexu je zvyšovanie etického správania všetkých zamestnancov a podpora etického rozvoja spoločnosti. Viacerí podnikatelia v prieskume PAS na tému vynútitel'nosti etických kódexov odpovedali, že aplikácia etického kódexu v praxi pomáha zlepšovať medziľudské vzťahy a vytvára atmosféru pre konštruktívnu kritiku a diskusiu. Jeden z respondentov sa vyjadril, že „kódex umožňuje zamestnancom získať všetky základné informácie k tomu, aby mohli svojím správaním priaznivo ovplyvňovať budovanie a upevňovanie žiaducej kultúry spoločnosti. Pomáha im orientovať sa v zložitých otázkach hodnôt a vzťahov a nachádzať odpovede pri dilemách“.

Prvým predpokladom dodržiavania noriem Etického kódexu (ďalej len „EK“) je riadne oboznámenie zamestnancov s jeho znením. Spôsobov, ako to dosiahnuť existuje v súčasnej dobe veľa. Dominantnú pozíciu má internet a intranet, ale niektoré podniky aj v súčasnosti uprednostňujú oboznámenie zamestnancov s etickými hodnotami rozdaním tlačenej verzie EK. Cieľom je zabezpečiť úplnú znalosť znenia podmienok kódexu a povinností, ktoré sa od zamestnancov budú vyžadovať pri plnení pracovných úloh. Druhým nevyhnutným predpokladom je vytvorenie kontrolného mechanizmu dodržiavania EK a efektívneho komunikačného modelu. V podnikoch to zväčša funguje tak, že zamestnanci sa v prípade pochybností o dodržiavaní ustanovení EK obracajú na svojich nadriadených alebo na členov etickej rady, ktorí zároveň v rámci prevencie aj priebežne kontrolujú dodržiavanie zásad EK v podniku. V eticky sofistikovanejších podnikoch sa využíva aj špeciálna telefónna linka zriadená v podniku pre účely ohlasovania etických priestupkov, ktorú spravídla vyhodnocuje tajomník etickej rady. V tejto súvislosti je najdôležitejším prvkom fungovania celého systému garancia anonymity oznamovateľa porušenia

EK. Právo nahlásiť porušenie EK na etickú radu majú aj iné subjekty, ako napríklad zákazníci, obchodní partneri, mimovládne organizácie, a pod. Porušenie etických princípov a noriem uvedených v etickom kódexe sa zvyčajne sankcionujú príslušnými morálnymi sankciami podľa závažnosti porušenia EK. Porušenia, ktoré sa považujú za pracovnoprávne podniky zvyčajne sankcionujú krátením mzdy až po skončenie pracovného pomeru. Niektoré prípady porušenia nevyučujú aj konanie orgánov činných v trestnom konaní alebo vyšetrovanie príslušnými vládnymi orgánmi.

Podnikateľská etika je témou, ktorej sa venujú aj viaceré zamestnávateľské a mimovládne organizácie. Podnikateľská aliancia Slovenska informuje podnikateľov o základných etických pravidlách v podnikaní na svojej internetovej stránke. Okrem iného vedie zoznam existujúcich etických kódexov podnikov, ktoré sú dostupné na internete a môžu poslúžiť ako inšpirácia pri tvorbe vlastného etického kódexu. Slovenská obchodná a priemyselná komora organizuje každoročne súťaž „Veľká cena SOPK – symbol uplatňovania etiky v podnikaní“, v rámci ktorej chcú odmeniť úspešných podnikateľov, ktorí svoje úspechy dosahujú čestne –pri dodržaní formálnych aj neformálnych pravidiel podnikania. Aktivity v prospech propagácie etických kódexov vyvíja tiež Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, ktorá v roku 2003 a 2004 organizovala prvý ročník súťaže „O najlepšie vypracovaný etický kódex“. Podpore zavádzaniu etických kódexov sa venujú tiež súkromné spoločnosti. Už v roku 2002 vznikol EthicsConsult – prvý podnikateľský konzultačný a poradenský vzdelávací subjekt pre oblasť podnikateľskej a manažérskej etiky na Slovensku. Tento subjekt založila Anna Remišová, ktorá patrí k odborníkom v podnikateľskej a manažérskej etike na Slovensku. Zaujímavé prepojenie súkromného a mimovládneho sektora v boji proti korupcii vzniklo pri projekte „Protikorupčná charta“. Charta vznikla na pôde Transparency International Slovensko a jej body plne korešpondujú s princípmi etického podnikania. K jej dodržiavaniu sa k dnešnému dňu hlási 29 podnikov a tri podnikateľské združenia.

6. ZÁVER

Hoci v roku 2004 zaznamenali podnikatelia o niečo menšiu mieru korupcie v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi, korupcia zostáva aj naďalej jednou z hlavných bariér podnikateľského prostredia. Zlepšenie súčasného stavu môže priniesť na jednej strane efektívnejší boj proti korupcii zo strany štátu (transparentnejšie pravidlá podnikania, aktívne odhaľovanie korupcie, prísnejšie sankcie) a na druhej strane dodržiavanie etických noriem podnikateľmi. Téma podnikateľskej etiky je v slovenskom podnikateľskom prostredí pomerne mladá, ale úspešne sa rozvíja a získava čoraz väčšiu popularitu. Aj keď samotné zavedenie etického kódexu ešte neznamená, že aj podnik je etický, je to prvý krok k tomu, aby sa slovenské podniky správali zodpovednejšie a čestnejšie.

LITERATÚRA

1. *Executive Opinion Survey*. World Economic Forum, 2004.
2. <http://www.alianciapas.sk>
3. <http://www.businessethics.sk>
4. <http://www.ethicsconsult.sk>
5. <http://www.charta.sk>

6. <http://www.sopk.sk>
7. *Index podnikateľského prostredia*. Bratislava, Podnikateľská aliancia Slovenska.
8. *Prieskum vynútiteľnosti etických kódexov*. Bratislava, Podnikateľská aliancia Slovenska.
9. Remišová, A.: *Etika a ekonomika*. Bratislava, Ekonóm 2000.
10. Zemanovičová, D. – Lajčáková, J. – Nechala, P.: *Podnikanie verzus korupcia na Slovensku*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.

VII. FINANCOVANIE POLITICKÝCH STRÁN

Zuzana Wienk

1. ÚVOD

Politické strany majú v zastupiteľskej demokracii nenahraditeľnú úlohu, a nie je to inak ani na Slovensku. V priestore, kde sa deleguje právomoc zastupovať občanov pri správe krajiny politické strany na Slovensku úplne dominujú, či dokonca zastávajú monopolnú pozíciu (ako je to v prípade parlamentných volieb). Súkromnoprávne korporácie, oddelené od štátu¹ tak od nás v slobodných voľbách získavajú legitimitu na reprezentáciu a obhajobu verejných záujmov. Práve dvojitý charakter týchto organizácií, ktoré združujú skupiny občanov a podliehajú súkromnému právu, ale zároveň vykonávajú aj funkcie vo verejnom záujme, je zdrojom väčšiny problémov objavujúcich sa v súčasnosti v spoločenskom diskurze o politických stranách. Rozsah problémov navyše umocňuje aj skutočnosť, že existencia politických strán ako spolkov založených na aktivite členov a dobrovoľníkov, sa pri neustále rastúcich nákladoch potrebných pre výkon politiky (stranícka organizácia, vedenie kampaní...) javí ako úplne nepredstaviteľná. Politické strany prestávajú klásť dôraz na svoj združovací charakter, a stávajú sa z nich veľké „firemné“ kolosy, ktoré považujú za najdôležitejšie raz za štyri roky získať dôveru čo najväčšej skupiny voličov a sústrediť sa na výkon moci.

Slovenská legislatíva prevzala po roku 1989 všetky osvedčené demokratické inštitúty týkajúce sa politických strán (ich oddelenie od štátu, dôraz na ich súkromnoprávnu povahu...) a čoskoro vytvorila priestor na ich rozsiahle financovanie zo štátneho rozpočtu. Organizácie, ktoré v drvivšej väčšine prípadov nevzišli z občianskej spoločnosti a nikdy ju ani v masovejšom meradle nezastupovali, začali spravovať vtedy ešte značne centralizovaný štát, pričom si užívali výhody súkromnoprávnej povahy. Nerozvinutá kultúra darcovstva a zlá ekonomická situácia sa stali dôvodmi pre posilňovanie štátnej finančnej podpory pre politické strany s dôrazom na podporu väčších t. j. etablovaných parlamentných politických strán.² Transparentnosť ich hospodárenia však ostávala na veľmi nízkej úrovni a kontrolné mechanizmy, ktoré legislatíva vytvorila, mohli sotva plniť inú ako formálnu funkciu. Trend zvyšovania štátnej finančnej podpory pokračoval až do roku 2004 a jeho hovorcami sa stali politickí predstavitelia bez rozdielu straníckej príslušnosti. Média a mimovládne organizácie

¹ Ústava SR, čl. 29 ods. 2 („občania majú právo zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich...“), ods. 3 („výkon práv podľa odsekov 1 a 2 možno obmedziť len v prípadoch ustanovených zákonom, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, na ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných...“), ods. 4 („politické strany a politické hnutia, ako aj spolky, spoločnosti alebo iné združenia sú oddelené od štátu...“).

² Príspevok na mandát vo výške pol milióna korún na jedného poslanca NR SR bol zavedený v roku 2000. Doplnil ďalšie dve, v tom čase už existujúce formy štátnych príspevkov pre politické strany: príspevok za hlasy (jednorázovo vyplatený každej strane, ktorá vo voľbách do NR SR získa viac ako 3 % hlasov, vo výške 60 Sk za hlas) a príspevok na činnosť (pridelený každej politickej strane, ktorá získala príspevok za hlasy, v ročnej výške jednej štvrtiny príspevku za hlasy).

naopak stupňovali tlak na zvýšenie transparentnosti a sfunkčnenie štátnej kontroly. Navyše odmietali narastajúci podiel štátu na financovaní strán a stavali sa tak do opozície voči zjednotenej politickej scéne.

Vyčistenie politickej scény od malých strán, ktoré často nevyvíjali žiadnu činnosť a zvýšenie príspevkov zo štátneho rozpočtu sa stali najdôležitejšími témami politickej reprezentácie v roku 2004. Tlak na vytvorenie funkčných kontrolných mechanizmov a zvýšenie transparentnosti stranického hospodárenia boli témami občianskej spoločnosti, ktorá upozorňovala na vysoký stupeň nedôvery občanov voči stranám ako inštitúciám, ich slabý reprezentatívny charakter v slovenskej spoločnosti a medializované podozrenia z korupcie, klientelizmu a konfliktu záujmov u stranických predstaviteľov.

2. CHARAKTERISTIKA SÚČASNÉHO STAVU

Legislatíva upravujúca financovanie politických strán sa oproti roku 2003 zmenila iba čiastočne.³ Zákon zastrešujúci túto problematiku⁴ ostal zatiaľ nedotknutý,⁵ aj keď vláda koncom septembra 2004 schválila znenie nového zákona o politických stranách a politických hnutiach, ktorý sa dostane na program Národnej rady SR začiatkom roka 2005 (po uzávierke tejto publikácie) a nahradí zákon č. 424/1991 Zb.

Aj keď novelizácie zákona č. 424/1991 Zb. z rokov 2000 a 2001 priniesli nepochybné zlepšenia v oblasti transparentnosti a kontroly hospodárenia politických strán (povinnosť zverejniť výročnú finančnú správu, povinnosť zverejniť zoznamy darcov, povinnosť podrobiť účtovnú závierku strany účtujúcej v podvojnóm účtovníctve nezávislému auditu), zákon naďalej obsahoval viacero závažných nedostatkov a medzier umožňujúcich jeho obchádzanie:

- legislatíva neobmedzila výšku členských príspevkov,
- kládla dôraz na transparentnosť iba jedného zdroja príjmov (dary od fyzických a právnických osôb),
- na prijatie daru a jeho zavedenie do účtovnej evidencie stačil politickej strane príjmový pokladničný doklad, na ktorom figuroval iba podpis zástupcu strany,
- stanovila sa povinnosť zverejniť výročné finančné správy bez určenia sankcií a kontrolného orgánu,
- výročné finančné správy neodrážali dostatočne všetky podstatné aspekty hospodárenia,
- zaviedla sa povinnosť audítora overovať **iba** súlad účtovnej závierky s účtovnými predpismi,
- kontrolu hospodárenia vykonáva výbor Národnej rady SR, cez ktorý politické strany kontrolujú de facto sami seba,
- kontrola nemá presne stanovený rámec a sústreďuje sa výhradne na formálne aspekty.

V platnosti ostal nateraz⁶ aj zákon č. 239/1994 Z. z. o obmedzení výdavkov politických

³ Pozri časť 4. *Legislatívne iniciatívy* v tejto kapitole.

⁴ Zákon o združovaní v politických stranách a politických hnutiach č. 424 /1991 Zb. v znení neskorších predpisov.

⁵ Zákon zakladá systém kombinovaného financovania politických strán zo súkromných a verejných zdrojov. Pre podrobnejšiu charakteristiku pozri hodnotiacu správu Transparency International Slovensko *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 2003*.

strán a hnutí na propagáciu pred voľbami do Národnej rady SR v znení zákona č.115/2001 Z. z.⁷ Okrem už známych výhrad voči zneniu zákona možno namietat aj jeho samotnú filozofiu – zaviedol dôraz na kontrolu výdavkov politických strán, jej výkon sústredil do povolebného obdobia a zveril ju do rúk štátnym orgánom bez výraznej možnosti verejnej kontroly.⁸ V čase, keď sa voliči rozhodovali, ktorej politickej strane odovzdajú svoj hlas, nedisponovali žiadnymi aktuálnymi informáciami o tom, kto stranu financuje, voči komu sa finančne zaväzuje a nakoľko ju predvolebná kampaň zaťažuje.

3. TRENDY A NEDOSTATKY V HOSPODÁRENÍ VYBRANÝCH STRÁN⁹

V prvej polovici roka 2004 zverejnili politické strany svoje výročné finančné správy za rok 2003. Národná rada SR uvádza, že túto povinnosť si splnilo iba 64 z celkového počtu 119 zaregistrovaných politických strán. Z 52, ktoré tak neurobili, bolo až 31 nezastihnuteľných na adrese, ktorú uviedli v komunikácii s Ministerstvom vnútra SR.¹⁰

3.1. HOSPODÁRENIE POLITICKÝCH STRÁN V ROKU 2003

Z výročných správ je zrejmé, že dve z parlamentných strán (ANO, SDKÚ) sa nachádzajú v alarmujúcej hospodárskej situácii s neprimeranou výškou záväzkov, na čo upozornili vo svojich správach aj audítori.

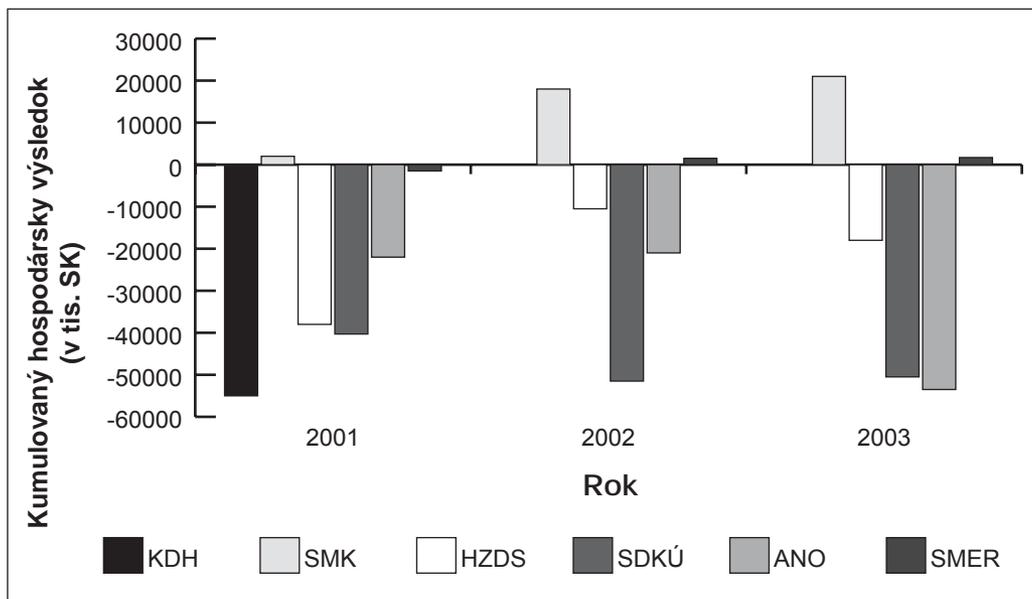
⁶ Novým zákonom o politických stranách a hnutiach sa má zákon č. 239/1994 Zb. zrušiť.

⁷ Pre podrobnosti o platnej úprave a jej nedostatkoch pozri hodnotiacu správu Transparency International Slovensko *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 2003*.

⁸ Ministerstvo financií SR dostalo právomoc porovnať správy politických strán a hnutí o výdavkoch na propagáciu so správami médií a reklamných prevádzkovateľov. Správy sa odovzdávali až 30 dní po voľbách, teda v čase, keď bolo o výsledkoch volieb dávno rozhodnuté.

⁹ Do vzorky posudzovaných strán boli zaradené všetky politické strany, ktoré sú zastúpené v parlamente na základe výsledkov volieb z roku 2002 (ANO, HZDS, KDH, KSS, SDKÚ, Smer, SMK).

¹⁰ Zdroj: dôvodová správa k návrhu zákona o politických stranách a politických hnutiach (www.minv.sk/pk/2004/ARCHIV/KM-142/dovodova.htm).

Graf 1
Porovnanie dosiahnutých kumulovaných hospodárskych výsledkov politických strán


Zdroj: Aliancia Fair-play, spracované na základe výročných finančných správ.

Spomínané politické strany boli v prevažnej miere financované zo súkromných zdrojov. U ostatných politických strán prevažujú vo veľkej miere príspevky zo štátneho rozpočtu.

Tabuľka 1
Podiel štátnych príspevkov na príjmoch politických strán v roku 2003

Strana	ANO	HZDS	KDH	KSS	SDKÚ	Smer	SMK
Podiel štátnych príspevkov na príjmoch strán v roku 2003 (v %)	33,87	83,1	68,7	60,51	39,83	81,94	74,04

Zdroj: Aliancia Fair-play, spracované na základe výročných finančných správ.

Podiel členov strán na ich financovaní bol vo všeobecnosti veľmi nízky (1,67 – 11,92%). Jedinou výnimkou sa stala Aliancia nového občana, kde podiel odovzdaných členských príspevkov tvoril až 65% z celkových príjmov strany. Podľa medializovaných informácií sa však na tomto pomere výrazne podieľal predseda strany, ktorý je dlhodobo prevládajúcim zdrojom financií v ANO. Túto dominanciu možno z hľadiska pluralistického vývoja strany považovať za nebezpečnú. Analýza vnútrostraníckeho usporiadania navyše ukázala dominantný vplyv užšieho vedenia a jej predsedu na chod strany, posilnený aj formálnymi zárukami v stanovách.¹¹

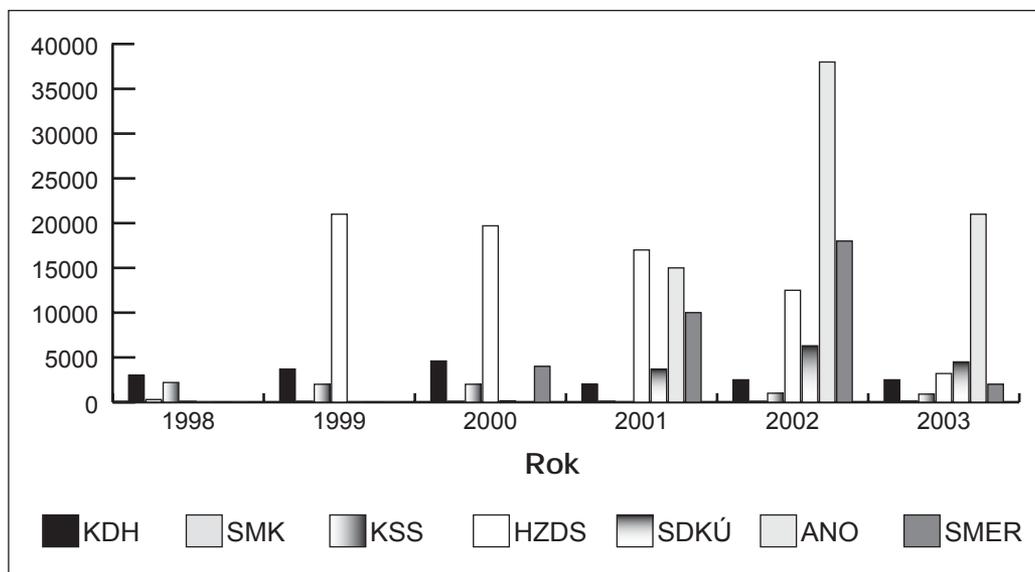
Podiel členských príspevkov na celkových príjmoch politických strán klesá u väčšiny parlamentných strán už dlhodobejšie.

¹¹ *Stranícke prostredie...*, 2004.

Výška členských príspevkov nie je navyše zákonom nijako obmedzená. V minulosti tak mohlo dochádzať k uprednostňovaniu tohto spôsobu poskytovania financií pre politické strany pred darovaním.¹² Členské príspevky sú navyše menej transparentným zdrojom financií, keďže nepodliehajú povinnosti zverejnenia ani osobitného evidovania. Zákonnodarca tak svojím rozhodnutím neobmedziť výšku členských príspevkov vytvoril priestor pre obchádzanie povinnosti zverejniť zdroje darov, pretože ich potenciálnym prijatím formou členského príspevku sa strana vystavovala iba mizivému riziku.

Graf 2

Porovnanie vývoja členských príspevkov politických strán (v tis. Sk)

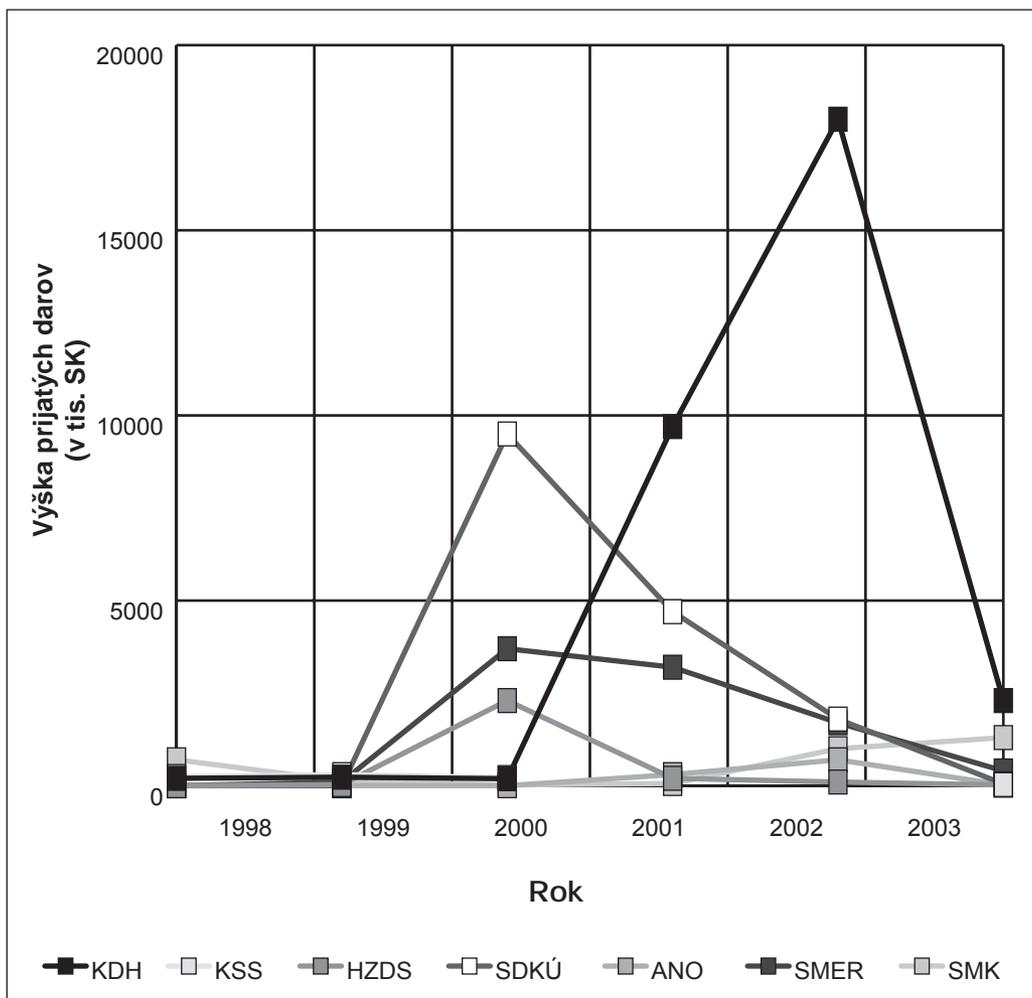


Zdroj: Aliancia Fair-play, spracované na základe výročných finančných správ.

V roku 2000 bola zákonom zavedená povinnosť politických strán každoročne zverejniť zoznamy všetkých darcov. U väčšiny parlamentných strán sa podiel darov na celkových príjmoch strany v období 2000 – 2003 znížil. ANO a KSS dokonca neprijali v roku 2003 žiadne dary, u ďalších troch strán (HZDS, SDKÚ, Smer) tvoril pomer prijatých darov na celkových príjmoch strany od 0,14 do 1,58 %. V SMK tvorili darcovia 7,35 % všetkých zdrojov a v KDH až 14,73 %.

¹² Prijaté dary podliehali na rozdiel od členských príspevkov až do roku 2004 dani z darovania.

Graf 3
Porovnanie výšky prijatých darov politických strán



Zdroj: Aliancia Fair-play, spracované na základe výročných finančných správ.

Jednou z najmenej transparentných foriem financovania politických strán sú pôžičky a finančné výpomoci. Platná právna úprava nestanovuje pre prijatie týchto finančných zdrojov žiadne osobitné povinnosti, pričom podmienky prijatia a splácania pôžičiek, ich zdroje, či výška ostávajú pred verejnosťou ukryté. Politické strany informujú vo svojich výročných správach o existencii týchto zdrojov iba v súhrnných sumách. Pôžičky, či finančné výpomoci môžu pritom predstavovať relatívne pohodlný spôsob utajovania darcov, ktorí si neželajú byť zverejnení.

V roku 2004 sme zaznamenali aj zatiaľ ojedinelý jav na slovenskej politickej scéne: prevzatie záväzku strany treťou osobou. SDKÚ sa týmto spôsobom odbremenila od záväzku až v hodnote 22 miliónov korún. Napriek tomu, že tým podľa nášho názoru tretia osoba de facto strane darovala významnú sumu peňazí, jej identita ostane na rozdiel od identity drobných darcov nezverejnená.

Pôžičky a finančné výpomoci nie sú jedinými relevantnými informáciami o hospodárení, ktoré sa k verejnosti nedostanú. Politické strany nemusia informovať o:

- spôsobe, akým plánujú vyrovnať hospodársku stratu,
- hospodárskej situácii právnickej osoby, ktorú založili na podnikanie,
- počte svojich členov,
- záväzkoch po lehote splatnosti.

3.2. NEDOSTATKY V HOSPODÁRENÍ

Zákon č. 424/1991 Zb. v znení neskorších predpisov zaviedol inštitút každoročného zverejňovania výročných finančných správ politických strán v masovokomunikačných prostriedkoch (najneskôr do 30. júna kalendárneho roka nasledujúceho po roku, za ktorý sa správa vypracúva). Keďže ide o rozsiahle dokumenty, politické strany ich sprístupňujú na svojich webových stránkach. Na rozdiel od predchádzajúcich rokov¹³ si väčšina politických strán túto povinnosť splnila. S výnimkou KSS a SDKÚ, ktorým v internetovej verzii chýbajú niektoré povinné časti výročných správ, sú správy parlamentných politických strán prístupné širšej verejnosti v zákonom požadovanom rozsahu.

Neoddeliteľnou súčasťou výročných finančných správ sú zoznamy darcov. Zákon vyžaduje, aby obsahovali mená, priezviská/názvy, adresy/sídla, rodné čísla (informácie o rodnom čísle darcov sa nezverejňujú)/identifikačné čísla všetkých darcov. KDĽH vo svojom zozname neuviedlo mená svojich darcov, čo čiastočne sťažuje ich identifikáciu. Napriek upozorneniu¹⁴ o možnom nesplnení zákonnej povinnosti tento nedostatok strana neodstránila.

SDKÚ zase vo výročnej správe za rok 2002 uviedla položku – dary krajským agentúram. Zákon však zakazuje politickým stranám prijať dar od osôb, ktorých identifikačné údaje nevedia uviesť. Po upozornení na túto skutočnosť strana v písomnom vysvetlení¹⁵ uviedla, že predmetní darcovia si neželali, aby boli ich identifikačné údaje zverejnené. Keď sa situácia do konca roka 2002 nezmenila, strana podľa vlastných tvrdení v roku 2003 dary vrátila s tým, že túto skutočnosť osobitne vysvetlí vo výročnej správe za rok 2003. Výročná správa za rok 2003 však žiadne vysvetlenie tejto skutočnosti neobsahuje, navyše na ňu nezareagoval ani výbor Národnej rady SR pre financie, rozpočet a menu, poverený výkonom kontroly hospodárenia politických strán. Nestalo sa tak aj napriek tomu, že išlo o formálne porušenie ustanovení zákona.

Tento prípad nebol prvým prípadom formálneho porušenia zákonom stanovených pravidiel, na ktoré kontrolný výbor Národnej rady SR vôbec nezareagoval.

Všetky vymenované príklady možno zaradiť do kategórie formálnych porušení zákona. Začiatkom roka 2004 sa však po prvý raz objavilo aj podozrenie zo závažnejšieho porušenia pravidiel hospodárenia, ktoré môže mať dokonca aj trestnoprávnu dohru. Dňa 31. marca zverejnil denník *Nový Čas* informácie o tom, že dvaja darcovia uvedení na oficiálnom zozname

¹³ V rokoch 2002 a 2003 sa vyskytli prípady, keď niektoré politické strany svoje výročné správy z internetových stránok po vypršaní zákonom stanovenej lehoty siahli alebo ich nezverejňovali v požadovanej forme.

¹⁴ Emailová korešpondencia Aliancie Fair-play.

¹⁵ List hovorcu SDKÚ Martina Matka Aliancii Fair-play z 24. 11. 2003.

SDKÚ z roku 2002 popreli darovanie financií pre túto stranu. Aliancia Fair-play, ktorá sa preverovaním tohto prípadu zaoberala niekoľko mesiacov predtým, disponovala vyhláseniami piatich osôb, ktorí takisto svoje darcovstvo pre SDKÚ v rokoch 2000 – 2002 odmietli. Denníky *Sme* a *Pravda* následne zverejnili zoznamy ďalších osôb, ktoré sa k spomínaným vyhláseniam pridali, pričom tieto vyhlásenia sa takisto týkali viacerých rokov a občanov z rôznych regiónov Slovenska. SDKÚ akékoľvek porušenie pravidiel popierala (*Sme*, 1. 4. 2004) a tvrdila, že ňou vypracované zoznamy sú pravdivé. Ani mimoriadny snem strany 22. mája 2004 nepriniesol žiadnu zmenu v postoji SDKÚ, aj keď ústredný tajomník strany pripustil, že strane sa nepodarilo znovu potvrdiť prijatie šiestich darov (*Sme*, 24. 5. 2004).

Výbor Národnej rady SR ani Ministerstvo financií SR sa nezačali týmito závažnými podozreniami z porušenia zákona č. 424/1991 Zb. zaoberať. Podnet na prešetrenie kauzy však dostala aj polícia, ktorá 3. augusta 2004 začala trestné stíhanie vo veci.¹⁶ V čase uzávierky tejto publikácie nebolo vyšetrovanie ukončené.

4. LEGISLATÍVNE INICIATÍVY

4.1. PLÁNOVANÉ ZMENY ZÁKLADNÉHO ZÁKONA

Za viac ako desať rokov platnosti zákona č. 424/1991 Zb., ktorý upravuje pravidlá pre združovanie a hospodárenie politických strán sa nazhromaždilo množstvo poznatkov o jeho slabých stránkach. Národná rada SR prijala 6. marca 2003 uznesenie,¹⁷ ktorým vládu zaviazala predložiť návrh zákona o financovaní politických strán. Rada Európy vypracovala odporúčania k spoločným pravidlám proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní.¹⁸

Vláda na tieto podnety zareagovala a koncom septembra 2004 schválila návrh nového zákona o politických stranách a politických hnutiach. Návrh prináša niekoľko zmien v oblasti transparentnosti a vymožitelnosti pravidiel hospodárenia politických strán:

- strana bude môcť podnikáť iba ako jediný spoločník obchodnej spoločnosti;
- všetky strany musia účtovať v podvojnóm účtovníctve, a teda aj overiť výročné správy audítorom;
- náklady na voľby sa budú viesť v osobitnej evidencii;
- vo volebnom období budú strany predkladať a zverejňovať prehľad výdavkov na voľby do parlamentu, prehľad o všetkých príjmoch a pôžičkách;
- dary nad 5 000 Sk budú strany môcť prijať iba na základe písomnej zmluvy, pri dare nad stotisíc korún musia byť podpisy overené notárom;
- štátne príspevky sa strane vyplatia až po splnení zákonných povinností;
- strany už nebudú môcť použiť štátne príspevky na pôžičky/úvery, zmluvy o tichom spoločenstve, podnikanie, ručenie za záväzky iných, darovanie, úhradu pokút a sankcií;
- z výročnej správy sa dozvieme navyše: vysvetlenie významných hospodárskych udalostí po skončení účtovného obdobia, informácie ako chce strana vyrovnáť stratu / rozdeliť zisk,

¹⁶ Pre podozrenie z trestného činu skresľovania údajov hospodárskej a obchodnej evidencie.

¹⁷ Uznesenie č. 213 k vážnym podozreniam o existencii korupcie a klientelistických praktík v politickom systéme SR.

¹⁸ Uznesenie č. 2003/4 schválené 8.4.2003 výborom ministrov.

- prehľad o prijatých pôžičkách / úveroch, počet členov, sumu vybratých členských príspevkov, prehľad záväzkov po lehote splatnosti, účtovnú závierku straníckej obchodnej spoločnosti;
- audítor už bude overovať celú výročnú správu aj jej súlad s týmto zákonom a nielen iba súlad s účtovnými predpismi;
 - výročnú správu bude zverejňovať priamo Národná rada SR, a nie politické strany;
 - pokuty za neodovzdanie správ/ neodstránenie nedostatkov sa zvyšujú na stotisíc korún.

Návrh zodpovedajúco reaguje na väčšinu výziev z oblasti transparentnosti, vymožitelnosti prístupu k informáciám a sprísnenia hospodárskych pravidiel. Vo verzii zákona, ktorú pripravilo pre vládu ministerstvo vnútra, sa nachádzali dve ďalšie ustanovenia:

- obmedzenie výšky ročného príspevku jedného člena strany na 80 000 Sk (ustanovenie z návrhu zákona vypadlo po akceptovaní pripomienky ministra hospodárstva Pavla Ruska);
- obmedzenie výdavkov na kampaň pred parlamentnými voľbami na 25 mil. Sk (ustanovenie zo zákona vypustila na svojom rokovaní vláda).

Aj tento návrh zákona však ponecháva zodpovednosť za kontrolu hospodárenia politických strán na parlamente a vo forme, ktorá navyše nemôže zabezpečiť inú ako formálnu kontrolu dodržiavania pravidiel.

4.2. FINANCOVANIE KAMPAŇÍ

Navrhovaný zákon o politických stranách a hnutiach má nahradiť aj doteraz platný a rozsiahlo kritizovaný zákon č. 239/1994 Z. z., ktorým sa obmedzujú výdavky strán na propagáciu pred parlamentnými voľbami. Zrušením limitu na reklamné výdavky sa presadila koncepcia, ktorá takéto obmedzenie považuje za obmedzenie práva na slobodu prejavu a poukazuje na nereálnosť vymáhania tohto obmedzenia oproti koncepcii, ktorá kladie dôraz na zníženie politických nákladov a zabezpečenie rovnakých podmienok pre všetky kandidujúce strany.

Prijaté riešenie síce uvoľňuje politickým stranám ruky pri plánovaní výdavkov na predvolebnú kampaň, zavádza však oveľa vyššiu transparentnosť príjmov a výdavkov kandidujúcich subjektov v kľúčovom predvolebnom období. Tesne pred začiatkom volebnej kampane bude musieť kandidujúca strana odovzdať a zverejniť predbežnú správu o všetkých svojich príjmoch (vrátane pôžičiek a darov) a výdavkoch (vrátane výdavkov na celú predvolebnú kampaň, teda nielen tých spojených s propagáciou). Do tridsiatich dní po voľbách musí byť táto správa doplnená o údaje zo samotnej kampane v rovnakej štruktúre, pričom bude k dispozícii na internetovej stránke ministerstva financií.

4.3. ŠTÁTNA PODPORA PRE POLITICKÉ STRANY

Dňa 9. marca 2004 schválila NR SR zákon č. 333/2004 o voľbách do Národnej rady SR. Tento predpis upravuje okrem volebných pravidiel aj jednu z foriem štátnej finančnej podpory pre politické strany. Až do prijatia zákona mala každá politická strana, ktorá vo voľbách dosiahla viac ako 3% voličských hlasov nárok na jednorazový príspevok vo výške 60 Sk za hlas. Novo schválený predpis ponechal tento mechanizmus v platnosti, zvýšil však hodnotu príspevku za hlas a naviazal ho na vývoj priemernej mzdy v hospodárstve. Už v budúcich parlamentných voľbách dostanú politické strany s nárokom na tento príspevok za každý voličský hlas 1% z priemernej mzdy v národnom hospodárstve.

Ďalšie formy štátnej podpory pre politické strany sú už upravené v zákone č. 424/1991 Zb., ktorý bude nahradený novým zákonom o politických stranách a politických hnutiach. Vládny návrh tohto základného zákona upravuje mechanizmus rozdeľovania štátnych príspevkov iba kozmeticky. Takzvaný príspevok na činnosť ponecháva de facto v jeho súčasnej podobe.¹⁹ Ďalší zo spôsobov štátneho financovania – príspevok na mandát takisto viaže na vývoj priemernej mzdy a jeho výšku stanovuje na tridsaťnásobok priemernej mzdy za prvých dvadsať stranou získaných poslaneckých mandátov a na dvadsať násobok priemernej mzdy za každý ďalší získaný mandát.

Tieto návrhy povedú k čiastočnej úspore nákladov určených pre príspevky na mandát, ale k dramatickému nárastu nákladov na ostatné definované formy štátnej podpory.

Tabuľka 2

Príspevky politickým stranám zo štátneho rozpočtu (v Sk)

	Súčasný stav (2002 – 2006)	Zmena (2006 – 2010)
Príspevok za hlasy	158 834 220	436 794 105
Príspevok na činnosť	158 834 220	436 794 105
Príspevok na mandát	300 000 000	297 000 000
Spolu	617 66 8440	1 170 588 210

Zdroj: Aliancia Fair-play, spracované z dôvodovej správy k návrhu zákona o politických stranách a politických hnutiach z dielne ministerstva vnútra SR.

5. ZÁVER A ODPORÚČANIA

Financovanie politických strán je horúcou témou vo všetkých demokratických krajinách na svete. Pravidlá upravujúce túto oblasť sa často novelizujú pod tlakom vypuknutia rôznych škandálov a žiadna z krajín demokratického sveta ešte nenašla uspokojivé odpovede na nastolené problémy. Väčšinou sa však prijímané riešenia snažia vysporiadať so stále rastúcimi nákladmi na politiku, prelomením súkromnoprávneho charakteru politických strán v oblasti hospodárenia, podozreniami politických predstaviteľov z korupcie a klientelizmu.

Je naivné predpokladať, že Slovensku sa v najbližšom období podarí vyriešiť všetky otvorené oblasti, obzvlášť v situácii, keď je parlamentná politická reprezentácia v podstate zjednotená v neochote posilniť kontrolu hospodárenia politických strán. Existujú riešenia, ktorých prijatie by znamenalo výrazný pokrok v transparentnosti a kontrole hospodárenia politických strán. Stroskotávajú však na nedostatku politickej vôle.

Zabezpečenie dostatku verejne prístupných informácií o hospodárení politických strán považujeme za kľúčovú podmienku existencie verejnej kontroly. Len transparentnosť verejná kontrola môže pôsobiť ako prevencia pred korupčnými a klientelistickými praktikami, ktorým sa najlepšie darí v prostredí, kde sú informácie utajované.

¹⁹ Každoročný príspevok sa bude fakticky rovnať jednej štvrtine príspevku za hlasy.

Naše odporúčania sa preto týkajú predovšetkým:

- dôslednej aplikácie navrhnutých pravidiel;
- prehodnotenia systému štátnej finančnej podpory pre politické strany, tak aby nespôsobil vznik rozsiahlej závislosti strán od štátneho rozpočtu (podporujúcej marginalizáciu združovacieho charakteru strán) a podporoval transparentnosť príjmov politických strán;
- sfunkčnenia štátneho kontrolného mechanizmu²⁰ tak, aby zvyšoval riziko odhalenia prípadov porušenia hospodárskych pravidiel;
- prijatie a dôsledná aplikácia nových pravidiel regulujúcich vedenie predvolebnej kampane.

Samotné prijatie nových legislatívnych noriem však nezaručí pozitívnu zmenu v tejto oblasti. Preto navrhujeme prijatie programu na vyškolenie, tréning a posilnenie morálnej integrity pracovníkov zabezpečujúcich aplikáciu pravidiel a v neposlednom rade aj zvyšovanie transparentnosti v ostatných sférach verejného života.

LITERATÚRA

1. <http://www.fair-play.sk>
2. <http://www.minv.sk>
3. <http://www.nrsr.sk>
4. <http://www.vlada.gov.sk>
5. Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D. (eds.): *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 2003*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.
6. *Stranícke prostredie na Slovensku (hlavní aktéri, legislatíva, odporúčania pre oblasť hospodárenia)*. Bratislava, Aliancia Fair-play 2004. <http://fair-play.sk>
7. *Uznesenie Výboru ministrov Rady Európy č. 2003/4 k spoločným pravidlám proti korupcii pri financovaní politických strán a volebných kampaní schválené 8. 4. 2003*.

Monitoring denníkov Pravda a Sme.

²⁰ Prenos kontroly z NR SR na iný orgán; rozšírenie a zdefinovanie jej povinností (skúmanie nielen formálnych aspektov hospodárenia, ale aj faktických podozrení); poskytnutie záruk nezávislosti, dostatočných kompetencií, personálneho, odborného a finančného zabezpečenia; zavedenie povinnosti prijímať podnety od občanov, podnety preskúmať a výsledky zverejniť, zaviesť povinnosť výkonu náhodných kontrol; pridelenie kompetencie udeľovať sankcie a informovať verejnosť o výsledkoch svojej činnosti

VIII. MIMOVLÁDNE ORGANIZÁCIE

Andrea Gajdošová

1. ÚVOD

Dôležitým aspektom boja proti korupcii vo verejnom sektore je existencia aktívnej občianskej spoločnosti. Aktívna participácia občanov zoskupených v mimovládnych organizáciách (ďalej len „MVO“) na správe vecí verejných je potrebná pre vyvíjanie dopytu po zmene, pre nastoľovanie tém, ich diskutovanie, iniciovanie a pre spoluprácu pri tvorbe a presadzovaní reforiem, ktoré môžu mať v mnohých smeroch za následok elimináciu rozsahu korupcie vo verejnom sektore.

V rámci širokej a členitej škály MVO na Slovensku sú v boji proti korupcii najvýznamnejšími „hráčmi“ tzv. watchdogy, t. j. organizácie, ktorých činnosť je v protikorupčnej oblasti zameraná na monitorovanie správy vecí verejných, tvorbu systémových protikorupčných opatrení, ako aj na vzdelávanie v oblasti protikorupčných nástrojov. Na Slovensku možno identifikovať niekoľko aktívnych MVO, ktoré si získali rešpekt spoločnosti doma i v zahraničí. Stručný prehľad vybraných protikorupčných aktivít MVO pôsobiacich v protikorupčnej oblasti v priebehu roka 2004 poskytuje nasledujúci text.

2. PRÍKLADY VYBRANÝCH PROTIKORUPČNÝCH AKTIVÍT¹

Na Slovensku od roku 1998 pôsobí národná pobočka Transparency International – **Transparency International Slovensko** (ďalej len „TIS“).² Počas roka 2004 TIS nadviazala na svoje predchádzajúcu činnosť a zrealizovala viaceré protikorupčné aktivity. V spolupráci s Európskou komisiou sa TIS zamerala na hľadanie mechanizmov zavádzania skladania účtov a **transparentnosti pri poskytovaní vodárenských služieb na úrovni miest a obcí SR**. Výstupom tohto projektu je štúdia prezentujúca možný systém verejnej kontroly služieb poskytovaných vodárenskými spoločnosťami.³

V nadväznosti na pilotný projekt **monitorovania verejného obstarávania** (ďalej len „VO“) pokračovala TIS v roku 2004 v tejto aktivite druhom kole monitorovania. Zamerala sa na nemocnice. Výsledky sumarizuje štúdia *Monitoring verejného obstarávania vo vybraných nemocniciach SR*.⁴ TIS zároveň začala s prípravou tretieho kola monitoringu – úradov vyšších územných celkov a organizácií v ich pôsobnosti. Verejné obstarávanie bolo aj predmetom

¹ Príklady protikorupčných aktivít vybraných MVO nadväzujú na informácie uverejnené v publikácii *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku (hodnotiaci správa)*, 2003 (elektronická verzia je dostupná na <http://www.transparency.sk>).

² Priebežne aktualizované informácie o činnosti Transparency International Slovensko sú dostupné na <http://www.transparency.sk>.

³ Sičáková-Beblavá – Zemanovičová, 2004 (elektronická verzia je dostupná na <http://www.transparency.sk>).

⁴ Vlach – Sičáková-Beblavá – Nemeč, 2004 (elektronická verzia je dostupná na <http://www.transparency.sk>).

seminára, ktorý sa uskutočnil v októbri 2004 pod názvom *Verejné obstarávanie a transparentnosť*. Jeho cieľom bola výmena skúseností jednotlivých účastníkov v procese VO. Zástupcovia TIS sa podieľajú na príprave návrhu nového zákona o VO, sú tiež členmi pracovnej skupiny, ktorú vytvoril Úrad pre verejné obstarávanie na tento účel.

Riešenie korupcie ako spoločenského problému možno hľadať nielen v systémových zmenách v oblasti prevencie a represie, ale aj vo zvýšenom občianskom tlaku a v záujme o veci verejné. V tejto súvislosti TIS pokračuje v aktivitách zameraných na **vzdelávanie v protikorupčnej oblasti** na úrovni stredných škôl v spolupráci s Odborom boja proti korupcii Úradu vlády SR (ďalej len „OBPK“), Štátnym pedagogickým ústavom a s pedagogicko-metodickými centrami (Bratislava, Banská Bystrica, Prešov). Ako podkladový materiál tréningov slúžila zaktualizovaná metodická príručka *Celoslovenský problém – korupcia II*.⁵ V spolupráci s občianskym združením Občan a demokracia (pozri ďalej) sa TIS podieľala na realizácii týždňového tréningového programu pre skupinu bulharských verejných činiteľov s cieľom prezentovať a podeliť sa o doterajšie skúsenosti v oblasti protikorupčného vzdelávania na Slovensku. Pracovníkom krajských a obvodných úradov štátnej správy, ktorí sa problematikou korupcie zaoberajú v rámci svojej pracovnej agendy, TIS sprostredkovala informácie týkajúce sa zákona o slobodnom prístupe k informáciám ako protikorupčnom nástroji na seminári v marci 2004. Seminár nadviazal na predchádzajúce vzdelávacie aktivity TIS určené zamestnancom ústredných orgánov štátnej správy.

V roku 2004 TIS pokračovala v aktivitách zameraných na decentralizovanú úroveň. Uskutočnila sériu **tréningov o protikorupčných nástrojoch v samospráve** (Banská Bystrica, Žilina, Prešov, Košice), ktoré sprostredkovali informácie o základných protikorupčných nástrojoch. Celkovo sa tréningov zúčastnilo takmer 100 zástupcov spomedzi starostov, primátorov, zamestnancov mestských úradov, poslancov mestských zastupiteľstiev, lokálnych MVO, občianskych iniciatív, regionálnych a lokálnych médií. Ako tréningový materiál poslúžil text *Protikorupčné opatrenia na úrovni samosprávy (podklady k tréningom)*.⁶ Problematiku korupcie na úrovni samosprávy TIS v roku 2004 bližšie sprístupnila v publikáciách *Decentralizácia a korupcia*⁷ a *Transparentná miestna samospráva (Príručka pre lepšiu správu vecí verejných)*.⁸ Prvou akciou svojho druhu na Slovensku bol **vikendový seminár Protikorupčná agenda pre územnú samosprávu**, ktorý TIS zorganizovala v Kremnici v júli 2004. Seminár bol obohatený aj o relevantné skúsenosti z Českej republiky (ďalej len „ČR“) a bol určený zástupcom MVO, lokálnych médií a poslancom mestských zastupiteľstiev. Prezentoval konkrétne príklady a problémy spojené s výskytom korupčného správania na lokálnej úrovni (napríklad VO, hospodárenie s majetkom obce, stavebné konania atď.). Seminár bol impulzom k vzniku neformálnej celoslovenskej platformy **Antikor** vyše tridsiatich občianskych aktivistov a zástupcov lokálnych médií, venujúcich sa problematike lokálnej korupcie.

⁵ Ďurajková – Zemanovičová – Zuberská, 2004 (elektronická verzia je dostupná na <http://www.transparency.sk>).

⁶ Zemanovičová – Pirošík, 2003.

⁷ Pirošík – Sičáková-Beblavá – Pavlovič, 2004 (elektronická verzia je dostupná na <http://www.transparency.sk>).

⁸ Sičáková-Beblavá – Pirošík, 2004.

Stav korupcie vo verejnom sektore, jej príčiny a dopady reflektujú mnohé **prieskumy**, ktorých vypracovanie TIS v rámci svojej činnosti iniciuje a následne prezentuje.⁹ V roku 2004 TIS zverejnila prieskumy *Percepcia korupcie, Index vnímania korupcie 2004, Malí podnikatelia na východnom Slovensku (podnikanie, úrady, korupcia)*. Aj v priebehu roka 2004 TIS naďalej vypracovávala a distribuovala mesačník (počnúc júlom 2004 štvrtročník) o problematike korupcie *Pod lupou*.¹⁰ Informačná databáza obsiahnutá v **Protikorupčnej knižnici**¹¹ zaznamenala výrazné rozšírenie nielen svojho mediálneho katalógu a knižničného fondu aktuálnou tvorbou z dielne domácej i zahraničnej produkcie, ale aj počtom návštevníkov. Jednou z najvýraznejších programových aktivít TIS je problematika **konfliktu záujmov** a presadzovanie prijatia kvalitnejšej úpravy zákona o konflikte záujmov, ktorú TIS realizuje v spolupráci s **Alianciou – Stop konfliktu záujmov** ako jeden z členov jej riadiaceho výboru. Sumár všetkých aktivít a informácií v tejto oblasti je prístupný na internetovej stránke TIS alebo na <http://www.konfliktzaujmov.sk>.

MVO **Aliancia Fair-play** (ďalej lej „Aliancia“) apeluje na zvýšenie etických štandardov v politike a na vytvorenie transparentného finančného prostredia, v ktorom politické strany pôsobia. V rámci svojej činnosti zverejnila v roku 2004 na internete **databázy** personálneho pozadia výkonu verejnej moci a databázy rozdeľovania verejných financií súkromnému sektoru, ktoré pravidelne aktualizuje a sprístupňuje verejnosti bez akýchkoľvek obmedzení.¹² Aliancia sa rovnako zaoberá investigatívnou politických strán, využívania verejných zdrojov a správy vecí verejných. V roku 2004 zverejnila informácie o tom, že na zozname darcov SDKÚ sa nachádzajú falošní darcovia, respektíve osoby, ktoré tvrdia, že žiadne prostriedky strane nedarovali.¹³ Sprístupnila taktiež analýzu, koľko darcov politických strán získava zákazky vo VO a vyčíslila minimálny objem týchto zákaziek. Analýza slúžila ako dôkaz existencie priestoru pre konflikt záujmov medzi tými, ktorí o zákazkách rozhodujú a sú zároveň finančne podporovaní víťazmi VO. Aliancia pripravila niekoľko návrhov na zlepšenie legislatívneho rámca v oblasti financovania a združovania politických strán s cieľom zvýšiť transparentnosť ich hospodárenia, sfunkčniť verejnú kontrolu a zaviesť motivačný spôsob štátnej podpory pre politické strany.¹⁴

S akcentom na presadzovanie transparentnosti a na realizáciu protikorupčných aktivít na úrovni samosprávy realizovala MVO **Klub Strážov Považská Bystrica** v roku 2004 projekt *Považská Bystrica: Demokratické riadenie samosprávy*, ktorého široký záber prispieval aj k iniciatíve za zakúpenie elektronického hlasovacieho zariadenia pre Mestské zastupiteľstvo v Považskej Bystrici, k prevádzkovaniu internetovej stránky <http://www.strazov.sk> – občiansky pohľad na Považskú Bystricu, k prevádzkovaniu e-mailovej diskusnej skupiny o daniach v Považskej Bystrici, k monitoringu činnosti mestského zastupiteľstva (pravidelné vyhotovovanie audiovizuálneho záznamu z rokovaní) a ku kampani *Verejnoprávnosť mestských a obecných novín*¹⁵ s cieľom upozorniť na časté nedemokratické praktiky v novinách, vydávaných samosprávami a vytvoriť návrh legislatívnej úpravy v tejto oblasti.

⁹ Viac informácií je dostupných na <http://www.transparency.sk>.

¹⁰ Elektronické verzie sú dostupné na <http://www.transparency.sk>.

¹¹ Informácie sú dostupné na <http://www.transparency.sk/acrc>.

¹² Informácie sú sprístupnené na <http://www.fair-play.sk>.

¹³ V čase spracovania štúdie bol prípad vyšetrowaný políciou.

¹⁴ Zástupcovia Aliancie sa zúčastňovali ako členovia pracovnej skupiny prípravy zákona o politických stranách na ministerstve vnútra, kde prezentovali návrhy podporené vyše 500 občianskymi podpismi.

¹⁵ V čase spracovania štúdie bolo spustenie kampane plánované na koniec roka 2004.

Aktivisti MVO **Občianske oko** implementovali v roku 2004 *Parlamentný projekt* zameraný na **monitoring poslaneckých kancelárií**. Jeho cieľom bolo zistiť priamo v teréne, akým spôsobom kancelárie fungujú a ako sú dostupné pre občanov. Na základe zistení a komparácie s fungovaním poslaneckých kancelárií v ČR MVO prezentovala svoje odporúčania vedeniu parlamentu SR zaviesť minimálny štandard fungovania poslaneckej kancelárie a z hľadiska systémového riešenia transparentnosti zverejňovať na internetovej stránke parlamentu telefonické (prípadne aj faxové) kontakty na kancelárie ako verejné úrady, podobne ako je to v ČR.¹⁶

Jedným zo strategických cieľov MVO **Občan a demokracia**¹⁷ bola aj v priebehu roka 2004 snaha prispieť k znižovaniu korupcie prostredníctvom zlepšovania vymožitelnosti práva v oblasti základných ľudských práv, zvyšovania právneho vedomia a podpory zapájania sa verejnosti do rozhodovacích procesov. V legislatívnej oblasti sa aktivisti MVO **Občan a demokracia** zapojili napríklad do pripomienkovania návrhu zákona o správnom konaní, zákona o utajovaných skutočnostiach,¹⁸ novely stavebného zákona, zákona o vstupe verejnosti do legislatívneho procesu a Občianskeho súdneho poriadku.

Problematike eliminácie korupcie v oblasti systému vzdelávania sa v rámci svojej činnosti venuje **Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť** (Slovak Governance Institute – ďalej len „SGI“). V roku 2004 SGI po tretíkrát realizoval a zverejnil monitoring prijímacích pohovorov na vysoké školy, ktoré sa javia ako priestor pre manipuláciu a prípadné korupčné praktiky.¹⁹

Pri príležitosti Medzinárodného dňa informácií (*I-Deň*) organizovala v roku 2004 **Nadácia otvorenej spoločnosti – Open Society Foundation** (ďalej len „NOS – OSF“) **súťaž Priateľ a Nepriateľ informácií** za obdobie september 2003 – august 2004. V súťaži sa rozhodovalo o 31 nomináciách, z ktorých porota vybrala desať v každej kategórii. „Najväčším priateľom informácií“ sa stal minister spravodlivosti SR Daniel Lipšic, ktorý dal prednosť vláde zákona pred argumentmi vlády a prispel k širokej spoločenskej diskusii o nakladaní s majetkom štátu. Druhé miesto patrí mestu Martin a na treťom mieste sa umiestnilo mesto Liptovský Mikuláš. Porota ocenila ich systematickú prácu na kvalitnom informovaní verejnosti o svojej činnosti a partnerský prístup k občanom. Víťazom kategórie „Najväčší nepriateľ informácií“ sa stal starosta obce Brunovce za dlhodobé ignorovanie zákona, a to aj napriek minuloročnému víťazstvu tejto kategórie a niekoľkým súdnym rozhodnutiam v neprospech obce. Druhé miesto obsadilo Ministerstvo školstva SR za odmietnutie poskytnutia legislatívneho zámeru, ktorý má byť zverejnený automaticky. Na treťom mieste sa umiestnila starostka obce Zacharovce, ktorá odmieta poskytovať poslancom obecného zastupiteľstva dôležité informácie o hospodárení obce.²⁰ NOS – OSF zároveň pôsobí ako nadácia a v roku 2004 udelila granty s prioritnou protikorupčnou tematikou projektu *Otvorená štátna správa* (SGI), ktorého cieľom je vyhodnocovanie výročných

¹⁶ Viac informácií je dostupných na <http://www.psp.cz> a <http://www.portal.gov.cz>.

¹⁷ Viac informácií je dostupných na <http://www.obcanademokracia.sk>.

¹⁸ Aktivisti OaD pripomienkovali aj návrh nového nariadenia vlády o oblastiach utajovaných skutočností, kde sa im podarilo niekoľkými zmenami posilniť garancie prístupu k informáciám v oblastiach, kde by nástroje na utajenie informácií v rukách štátnych orgánov mohli byť zneužitú. V rámci pripomienkovania vládneho návrhu novely zákona o správnom konaní upravujúceho rozhodovanie a postup orgánov verejnej správy navrhol viaceré zmeny prispievajúce k transparentnosti rozhodovania a väčšej právnej istote občanov.

¹⁹ Viac informácií je dostupných na <http://www.governance.sk>.

²⁰ Viac informácií je dostupných na <http://www.osf.sk>.

správ povinných inštitúcií a vzdelávaciemu projektu *Podpora lokálnych protikorupčných lídrov* (TIS) zameranému na zvýšenie transparentnosti samospráv.

V spolupráci s Open Society Justice Initiative, MVO Občan a demokracia a Slovenským helsinským výborom NOS – OSF začala projekt zameraný na situáciu na Slovensku v rámci **prístupu k zdravotnej dokumentácii** a k využívaniu informovaného súhlasu o liečbe. V rámci tejto aktivity sa mapovala situácia v SR, analyzovala právna úprava týkajúca sa tejto oblasti a pripomienkoval sa „zdravotný zákon“. Projekt pokračuje aj v roku 2005.

Nadácia Integra (ďalej len „Integra“) podnikateľom ponúka praktickú a odbornú pomoc pri zakladaní a rozvoji ich podnikov, podporuje praktickú etiku v podnikaní a korporatívnu sociálnu zodpovednosť²¹. V máji 2004 bola Integra spoluorganizátorom **1. konferencie o spoločenskej zodpovednosti podnikania na Slovensku**, v rámci ktorej boli predstavené aj **etické princípy** uplatňované v **podnikaní**. Z projektov Integry odštartovaných v roku 2004 s protikorupčným aspektom možno spomenúť projekt *Preventívne opatrenia v boji proti korupcii, nezákonnému obchodovaniu, vykorisťovateľským praktikám voči zamestnancom prostredníctvom ekonomického rozvoja rizikových skupín žien a propagáciou spoločenskej zodpovednosti podnikov v malých a stredných firmách*. Projekt si kladie za cieľ navrhnuť, implementovať a propagovať preventívne opatrenia proti nedostatku ekonomických príležitostí pre ženy, ktoré sa tak stávajú ľahkým zdrojom nezákonného obchodovania a proti nízkej úrovni podnikateľskej etiky.

Okrem vyššie uvedených MVO sa tejto téme venujú okrajovo aj ďalšie MVO, napríklad občianske združenie **Brečtan** sa zasadzuje za uplatňovanie infozákona²², **Inštitút pre verejné otázky** pravidelne od roku 1997 zaraďuje kapitolu o korupcii a transparentnosti do Súhrnnej správy o Slovensku a v roku 2004 v spolupráci so **Združením na podporu lokálnej demokracie** vydal štúdiu *Infozákon v praxi: právna analýza a názory verejnosti*,²³ **Centrum pre podporu miestneho aktivizmu**²⁴ prispieva k posilneniu občianskej účasti na rozhodovaní o veciach verejného záujmu, pričom sa v rámci svojej činnosti snažia uplatňovať princípy etiky a transparentnosti v praxi, nadácia **Ekopolis** poskytuje finančnú podporu aj v tejto oblasti.

3. ZÁVER

Mimovládne organizácie na Slovensku vykonávajú rôzne typy aktivít, ktoré prispievajú k znižovaniu rozsahu korupcie vo verejnom sektore. Pozitívnym trendom je orientácia protikorupčných aktivít aj smerom k územnej samospráve a k politickej korupcii. Negatívnym trendom je znižujúci sa rozsah finančných prostriedkov pre vykonávanie aktivít v tejto oblasti. Rozsah a typy aktivít MVO sú do istej miery determinované finančnou stabilitou jednotlivých subjektov a ich schopnosťou nachádzať alternatívne zdroje krytia svojich nákladov a zabezpečenia trvaloudržateľného rozvoja.²⁵ Táto skutočnosť môže v blízkej budúcnosti znamenať zmenu v spôsobe fungovania rôznych MVO, čoho následkom môže byť zmena ich orientácie a záujmu venovať sa tejto citlivej téme.

²¹ Viac informácií je dostupných na <http://www.integra.sk>.

²² Viac informácií je dostupných na <http://www.brectan.sk>.

²³ Kmeť – Bartosiewicz – Veľšic, 2004 (elektronická verzia štúdie je dostupná na <http://www.ivo.sk>).

²⁴ Viac informácií je dostupných na <http://www.cepa.sk>.

²⁵ Bližšie pozri *Poznávanie tretieho sektora na Slovensku*. Bratislava, SPACE 2004.

LITERATÚRA

1. Ďurajková, D. – Zemanovičová, D. – Zuberská, M.: *Celospoločenský problém – korupcia II.* (Metodická príručka). Bratislava, Transparency International Slovensko 2004. <http://www.transparency.sk>
2. <http://www.brectan.sk>
3. <http://www.cepa.sk>
4. <http://www.fair-play.sk>
5. <http://www.governance.sk>
6. <http://www.integra.sk>
7. <http://www.obcanademokracia.sk>
8. <http://www.osf.sk/Slovak/category.php?CategoryID=58>
9. <http://www.portal.gov.cz>
10. <http://www.psp.cz>
11. <http://www.transparency.sk>
12. Kmeť, M. – Bartosiewicz, D. – Veľšic, M.: *Infozákon v praxi: právna analýza a názory verejnosti.* Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2004.
13. Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D. (eds.): *Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku 2003.* Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.
14. Majdúchová, H. a kol.: *Neziskové organizácie.* Bratislava, SPRINT 2004.
15. Pirošík, V. – Sičáková-Beblavá, E. – Pavlovič, B.: *Decentralizácia a korupcia.* Bratislava, Transparency International Slovensko 2004.
16. *Poznávanie tretieho sektora na Slovensku.* Bratislava, SPACE 2004.
17. Sičáková-Beblavá, E. – Pirošík, V.: *Transparentná miestna samospráva (Príručka pre lepšiu správu vecí verejných).* Bratislava, Transparency International Slovensko 2004.
18. Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D. a kol.: *Možnosti verejnej kontroly vodárenských spoločností na Slovensku.* Bratislava, Transparency International Slovensko 2004.
19. Vlach, J. – Sičáková-Beblavá, E. – Nemeč, J.: *Monitoring verejného obstarávania vo vybraných nemocniciach SR.* Bratislava, Transparency International Slovensko 2004.
20. Zemanovičová, D. – Pirošík, V.: *Protikorupčné opatrenia na úrovni samosprávy.* (Podklady k tréningom). Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.

Informácie o činnosti poskytnuté jednotlivými MVO.

Monitoring tlače a internetových stránok jednotlivých MVO.

IX. VYBRANÉ PROBLÉMY – STAVEBNÍCTVO

Jiří Vlach

1. ÚVOD

Transparency International každoročne pripravuje *Globálnu správu o korupcii*, ktorá sa časovo kryje s predkladanou správou hodnotiacou stav korupcie na Slovensku. Obe správy spája aj každoročná spoločná špeciálna téma. Rok 2003 bol venovaný problematike financovania politických strán a v tomto roku je to stavebníctvo. Štruktúra tejto špeciálnej témy pripravovanej na medzinárodnej úrovni bola použitá aj pre pohľad na korupciu v stavebníctve na Slovensku. Predtým však, ako sa pustíme do podrobnejšej analýzy, niekoľko faktov o stave tohto sektora vo svete a na Slovensku.

Firmy pôsobiace v sektore stavebníctva sú realizátormi verejnej aj súkromnej investičnej činnosti. Rozsah investičnej činnosti je jedným z najvýznamnejších a časovo najskorších indikátorov hospodárskej prosperity alebo zaostávania. Rozvíjajúce sa a vyspelé ekonomiky sú charakterizované veľkým rozsahom investícií a v súvislosti s tým aj veľkým rozsahom stavebných prác. Podstatnú časť objemu stavebných prác predstavujú verejné práce vykonávané na veľkých stavbách infraštruktúry, financované zo štátnych alebo z verejných prostriedkov, teda z prostriedkov štátneho rozpočtu alebo z rozpočtov vyšších územných celkov a obcí. Rozsah stavebných prác na celom svete je veľký. Odhady celkovej veľkosti stavebného trhu na celom svete hovoria o sume približne 3 200 mld. USD ročne, pričom podiel stavebníctva predstavuje v priemere u ekonomicky rozvinutých štátov 5% až 7% HDP a u rozvíjajúcich sa štátov 2% až 3% HDP.¹ Podľa údajov Štatistického úradu SR na Slovensku predstavovali stavebné práce v roku 2003 takmer 87 miliárd Sk (pričom oproti roku 2002 vzrástli o viac ako 4% a ich rast pokračuje aj v roku 2004), z čoho na novú výstavbu, rekonštrukcie a modernizácie pripadlo 66 miliárd Sk (76%) a na opravy a údržbu 20 miliárd Sk (24%).²

Pri uskutočňovaní stavebných prác sa stretávame s dvoma základnými modelmi vzťahov medzi stavebníkom (objednávateľom, ktorý stavbu zadáva, financuje a preberá) a zhotoviteľom stavby (dodávateľom, ktorý stavbu realizuje a odovzdá za dohodnutú cenu):

- súkromné stavebné práce, keď je stavebníkom súkromná firma alebo osoba či verejnoprávna organizácia, ktorá nie je verejným obstarávateľom podľa zákona o verejnom obstarávaní a zhotoviteľom stavby sú právne firmy a osoby, pričom ich vzťahy upravuje Obchodný zákonník, a
- verejné stavebné práce, keď stavebníkom (verejným obstarávateľom) je buď
 1. organizácia štátu, VÚC alebo obec, reprezentovaná povereným pracovníkom, ktorá financuje stavebné práce z verejných prostriedkov alebo
 2. verejnoprávna, zákonom určená organizácia osobitného charakteru, tzv. prirodzený monopol, ktorá financuje stavebné práce z prostriedkov získaných z poplatkov občanov,

¹ Blížšie pozri Stansbury, 2005.

² <http://www.statistics.sk/webdata>, 30. 10. 2004.

a zhotoviteľom stavby (dodávateľom stavebných prác) je súkromná firma, pri čom ich vzájomné vzťahy upravuje zákon o verejnom obstarávaní.

Pri obidvoch vyššie uvedených modeloch vzťahov sa môžeme v praxi stretnúť s korupčnými praktikami či s inými formami nekorektných postupov.

Pri súkromných stavebných prácach ide najmä o prípady, keď stavebník potrebuje súhlas štátneho alebo verejného orgánu, teda o územné rozhodnutie a o stavebné povolenie alebo k nim potrebné vyjadrenie tzv. dotknutého orgánu štátnej alebo verejnej správy a u stavieb finančne podporovaných z európskych fondov o súhlas s poskytnutím a vyplatením podpory.

Korupčné praktiky pri verejných stavebných prácach majú rôzne podoby. Pri týchto stavbách totiž všetky úkony na strane obstarávateľa vykonáva poverený pracovník s tým rozhodujúcim rozdielom, že za prebraté práce neplatí zo svojich, ale z verejných prostriedkov (teda v podstate z daní a poplatkov občanov a firiem), zverených verejným orgánom. Pretože spôsob výberu najvýhodnejšej ponuky a podpísanie zmluvy s vybraným najvýhodnejším uchádzačom je pri verejných stavebných prácach predmetom verejného obstarávania, je teda nedôsledný a nekorektný postup v rámci verejného obstarávania verejných stavebných prác hlavným potenciálnym zdrojom korupčných praktík.

O verejnom obstarávaní, teda o procese, ktorým sa zadávajú verejné zákazky v oblasti stavebníctva, sa väčšina občanov Slovenska, konkrétne 73% opýtaných podľa prieskumu agentúry FOCUS pre Transparency International Slovensko (ďalej len „TIS“) z roku 2003, nazdáva, že pri ňom dochádza ku korupcii. Podstatnú časť verejných prostriedkov (44%), ktoré sa vydávajú v rámci verejného obstarávania, tvoria verejné prostriedky venované práve na obstaranie verejných prác. V rokoch 2002 a 2003 to bolo takmer 27 miliárd Sk.³

Rozšírenosť korupcie v stavebníctve nie je špecifikom SR. Prieskum, ktorý vykonal v roku 2002 Gallupov inštitút pre Transparency International⁴ v 15 vyspelých ekonomikách jasne ukázal, že podľa názoru respondentov sa korupcia z hľadiska frekvencie výskytu a rozsahu úplatkov najčastejšie vyskytuje v stavebníctve pri verejných stavebných prácach. Oblasť stavebníctva získala najhoršie skóre 1,3 – čo je ešte nižšie ako obchod so zbraňami a ropný a plynárenský priemysel, ktoré sú v celosvetových pomeroch považované za vysoko korupčné (pozri tabuľku 1). Ďalšie prieskumy ukázali, že stavebníctvo je náchylné na korupciu rovnako v rozvinutých, ako aj v rozvíjajúcich sa krajinách.

³ <http://www.uvo.gov.sk>, 30. 10. 2004.

⁴ *Index vnímania...*, 2004.

Tabuľka 1

Vnímanie rozšírenosti korupcie v jednotlivých oblastiach podnikania

Celková vzorka 2002	
Verejné práce/stavebníctvo	1,3
Obranný a zbrojársky priemysel	1,9
Ropný a plynárenský priemysel	2,7
Nakladanie s nehnuteľnosťami	3,5
Telekomunikačný priemysel	3,7
Výroba/prenos energií	3,7
Baníctvo	4
Preprava / skladovanie	4,3
Farmaceutické produkty / zdravotníctvo	4,3
Ťažký priemysel	4,5
Bankovníctvo a financie	4,7
Civilné letectvo	4,9
Lesníctvo	5,1
Informačné technológie	5,1
Rybárstvo	5,9
Ľahký priemysel	5,9
Poľnohospodárstvo	5,9

Poznámka: Skóre predstavuje priemer na škále od 0 do 10, pričom 0 predstavuje veľmi vysokú mieru vnímania úrovne korupcie a 10 predstavuje nulovú mieru vnímania úrovne korupcie v danom odvetví.

Zdroj: Index vnímania poskytovania korupcie 2002, Transparency International Slovensko.

V nasledujúcich častiach tejto kapitoly sa budeme bližšie venovať možným príčinám výskytu korupcie v stavebníctve a mechanizmom korumpovania v stavebníctve. Záverom formulujeme základné odporúčania pre zníženie korupcie v tejto oblasti.

2. PRÍČINY KORUPCIE V STAVEBNÍCTVE

Skúsenosti s výskytom korupcie alebo s podozrením na korupciu a iné formy nekalých praktík v stavebníctve na Slovensku aj vo svete umožňujú analyzovať niektoré špecifické príčiny jej vzniku a pôsobenia. Súhrnným východiskom pre takúto analýzu je už uvedené konštatovanie, že verejné stavby sú zväčša rozsiahle a zložité projekty, zadávané a platené verejnými orgánmi, a že účasť na nich je pre podnikateľskú sféru mimoriadne lukratívna. Hlavnými príčinami korupcie v stavebníctve sú nasledujúce charakteristiky stavebného sektora:

- **Verejné stavby sú zväčša veľké a špecifické projekty** (akcie), ako napríklad tunel Branisko, most Košická, dostavba atómovej elektrárne. Pri špecifických a neopakovaných projektoch sa ťažko analyzujú a porovnávajú ceny, čo umožňuje zakrývanie nadhodnocovania dodávateľských cien a aj kamuflovanie úplatkov. Už samotná veľkosť projektov umožňuje jednoduchšie skrývať nadhodnotené pohľadávky a úplatky ako u malých stavebných projektov (napríklad pri výstavbe rodinného domu alebo obecného domu smútku). Tam, kde je navyše – v spojitosti so štruktúrnou a finančnou komplexnosťou veľkých projektov verejných stavieb – nedostatočná kontrola správania štátnych a verejných úradníkov pri

verejnom obstarávaní, dochádza relatívne jednoduchšie k možnosti ponúkať a požadovať úplatky.

- **Pri realizácii stavby existuje mnoho zmluvných vzťahov.** Veľký počet dodávateľov bežne pôsobiach na veľkých verejných stavbách (v porovnaní s jedným generálnym dodávateľom s niekoľkými subdodávateľmi u malých stavieb alebo s jediným dodávateľom – predajcom – pri nákupe tovarov alebo služieb) navyše spôsobuje situáciu, že s niekoľkými hlavnými dodávateľmi spolupracuje niekoľko desiatok až stoviek subdodávateľov a stovky ich dodávateľov materiálov a výrobkov. Tí všetci spolu uzatvárajú zmluvné vzťahy, takže pri veľkých verejných stavbách ide o desiatky uzavretých zmlúv. Pri toľkých zmluvách sa v niektorých môžu vyskytnúť (a vyskytujú sa) nedostatky ich ustanovení alebo nepresné formulácie (vedomé, nevedomé alebo z nebalosti), ktoré by sa mohli zneužiť na nekorektný spôsob „podieľania sa“ na verejných prostriedkoch zaplatených za verejnú zákazku. Každý zmluvný vzťah predstavuje teda pre niektorých z účastníkov týchto zmluvných vzťahov (využitím nepresností zmlúv) potenciálnu možnosť zaplatiť, alebo dostať úplatok za získanie daného kontraktu.
- Uskutočnené dodávky, práce a služby sa podľa definovaných zmluvných vzťahov **fakturujú a platia po častiach**. Každá časť práce a každá platba za ňu predstavuje príležitosť pre zahrnutie úplatku (za uznanie nevykonanej nadbytočnej práce, za uznanie nekvalitnej práce, za uznanie predĺženia odpracovaného času alebo za rýchle zhotovenie práce).
- **Komplexnosť projektov sťažuje kontrolu a dozor.** Proces uskutočňovania stavebných prác u rozsiahlych stavieb prebieha v mnohých čiastkových plneniach (ako dôsledok už spomenutých dôvodov účasti mnohých dodávateľov v rámci mnohých zmluvných vzťahov a fakturácie a platieb po častiach). Čiastkové plnenia spolu súvisia nielen časovo a technologicky, ale aj kvalitou dodaných materiálov a výrobkov a kvalitou vykonaných prác. Všetky čiastkové plnenia si výkonné zložky dodávateľa a jeho subdodávateľov odovzdávajú (vždy z hľadiska času, technológie aj kvality) v mnohých odovzdávacích aktoch. Napríklad aj u jednoduchého projektu subdodávateľ výkopov odovzdá výkopy subdodávateľovi na betonáž základov, ten odovzdá základy dodávateľovi hrubej stavby na výstavbu budovy (ktorý pritom využíva subdodávku priestorového lešenia), ďalej ide o subdodávateľov prác pridruženej stavebnej výroby (zastrešenia, vody, kúrenia, silnoprúdu, slaboprúdu, okien a dverí, podláh, dlažieb a obkladov, strojov a prístrojov, vybavenia), po ktorých dodávateľ vykoná dokončovacie práce so subdodávateľmi vonkajších a záhradníckych úprav a ciest. Aj keď jeden hlavný dodávateľ má zmluvnú povinnosť zabezpečovať riadenie všetkých fáz tohto procesu a jeho jednotlivé plnenia z hľadísk času, technológie a kvality, potreba prepojenia mnohých čiastkových plnení komplikuje nielen riadenie hlavného dodávateľa, ale kontrolu a dozor celého stavebného procesu.
- Okrem toho, komplexnosť stavebných projektov prejavujúca sa prepojením mnohých čiastkových plnení zapríčiňuje, že **vzájomné vzťahy medzi prácou vykonávanou jednotlivými dodávateľmi a subdodávateľmi a medzi výsledkami ich práce sú zložité** a preto hľadanie časových, technologických a kvalitatívnych príčin prípadných výsledných nedostatkov je tiež zložité a neprehľadné. Mnoho ľudí pracujúcich na projekte nevie, alebo sa len ťažko zhodne na príčine výskytu určitej chyby alebo nárastu nákladov. Tento stav uľahčuje obviňovanie iných účastníkov stavebného procesu z existujúcich problémov a požadovanie

finančného odškodnenia za ne aj v prípade, že tieto obvinenia nie sú podložené. Úplatok a nadhodnotené pohľadávky môžu byť ľahko skryté alebo zdôvodnené chybným plánovaním alebo riadením a nedostatočnou kontrolou. Už zložitosť prepojenia mnohých čiastkových plnení v komplexe stavebného procesu sama o sebe vytvára priestor pre poskytnutie úplatku, pretože rozhodnutia o príčinách a následkoch čiastkových pochybení a nedostatkov môžu mať veľký dopad na časový priebeh výstavby a kvalitu stavby.

- **Práca je doslovne prekryvaná.** Väčšina stavebných prvkov stavby (najmä konštrukčných) sa v postupe výstavby ocitne prekrytá inými komponentmi. Napríklad základy stavby sú prekryté hrubou stavbou, stavebná oceľ je prekrytá betónom, stropná konštrukcia podlahou, technické súčiastky môžu byť ukryté v rôznych skrinkách a strešná konštrukcia zas strešnou krytinou. Výsledkom je, že výstavba je značne závislá od tých jednotlivcov, ktorí kontrolujú správnosť a kvalitu práce predtým, ako bude jedna časť stavby prekrytá inou. Ak došlo k chybe alebo k nedostatku pri zhotovení jedného prvku a táto chyba sa nezistila pred jeho prekrytím iným prvkom, je už veľmi nákladné alebo dokonca až nemožné skontrolovať, či bola práca vykonaná v požadovanom štandarde. Vysoké náklady na dodatočné, následné zisťovanie nedostatku alebo chyby v predchádzajúcom, už zakrytom stavebnom prvku a ešte vyššie náklady na následné opravenie tejto chyby (ktoré samozrejme znáša dodávateľ) môžu motivovať dodávateľov k tomu, aby niektoré stavebné prvky vykonali menej kvalitne (a tým si ušetrili časť nákladov, s ktorými cena za kvalitnú prácu počítala) s tým, že sa následne pokúsia podplatiť úradníka (povereného pracovníka verejného obstarávateľa, stavebný dozor alebo pracovníka dotknutého orgánu, povereného kontrolou), ktorý potvrdí, že práca bola vykonaná v požadovanej kvalite, alebo (ak sa vyskytli pochybnosti o kvalite vykonanej práce) že bola urobená potrebná náprava.
- **Kultúra mlčanlivosti.** V stavebníctve chýba kultúra transparentnosti. Náklady na vykonávanie jednotlivých stavebných prác a na použitie a zabudovanie potrebných stavebných materiálov a výrobkov sú pokiaľ možno udržiavané v tajnosti aj v prípade, že na stavbu boli použité verejné financie. Obchodné tajomstvo sa v mnohých prípadoch zdá byť prednejšie pred verejným záujmom. Podrobná kontrola účtovných kníh a dokladov, ktorá by mohla odhaliť nekalé konanie sa väčšinou neuskutoční alebo sa uskutoční až v súvislosti veľkými mediálnymi „prípady“, ako sa stalo v prípade Hydrostavu v súvislosti s výstavbou tunela Branisko:⁵

Podľa denníka Pravda pri prešetrovaní „tunelovania tunela“ zistila kontrola Najvyššieho kontrolného úradu SR nielen 73 dodatkov k zmluve o dielo a predraženie stavby o 773 mil. Sk, ale aj neprehľadnosť procesu obstarávania.

- **Stavebníctvo nevykonáva a neriadi jedna organizácia.** Stavebníctvo spája mnoho rôznych profesií, mnoho podnikateľov a špeciálnych dodávateľov, čo vedie k rôznym kvalifikačným kritériám, k rôznym štandardom kvality a integrity, k rôznym spôsobom riadenia a k rôznym kontrolným postupom. Medzi spomínanými profesiami sú architekti, stavební technici, geológovia, zememerači, manažéri, ekonómovia, účtovníci, právnici a robotníci rôznych odborných profesií. Medzi podnikateľmi sú nielen ucelené malé aj veľké stavebné firmy, ale aj široká škála ich špecializovaných subdodávateľov a ďalej ich ešte špecializovanejších

⁵ Branisko: *Výšetrovanie ukazuje...*, 2004.

subdodávateľov a predajcov stavebných materiálov a výrobkov a prenajímateľov nákladných výrobných zariadení a strojov (napríklad zemných alebo dopravných strojov, výrobní betónovej zmesi či malty alebo obalovaných drtí, lešení, a pod.). Niektoré firmy sú špecializované na komplexy zakladania a zemných prác, na základy a izolačné práce, na komplexy prác hrubej stavby, na rôzne práce pridruženej stavebnej výroby (dlažby obklady, voda, električka, kúrenie, podlahy, okná, a pod.) alebo na dodávky technologických zariadení (napríklad od dodávky generátorov po montáž chladiacich systémov). Stavebné firmy sú na Slovensku združené v Zväze stavebných podnikateľov Slovenska a niektoré profesie majú vlastnú asociáciu. Žiadne z týchto odborných záujmových združení ani jednotlivé stavebné firmy ale nepripravili a nezaviazali svojich členov a pracovníkov vlastným etickým kódexom ani nepripravili vzorové Pakty integrity⁶ a s tým súvisiace mechanizmy ich zavádzania a vynucovania v praxi.

- **Inštitúciám poskytujúcim financie chýba „primeraná zodpovednosť“.** Objem finančných prostriedkov vo veľkých stavebných projektoch dáva do rúk financujúcim inštitúciám veľký vplyv na to, ktorá firma uzavrie v rámci verejného obstarávania dodávateľskú zmluvu, ako bude táto zmluva vyzerat' a ako sa bude postupne plniť v súvislosti s postupom stavebných prác. Potrebnú časť finančných prostriedkov môžu svojim klientom poskytnúť banky (rozvojové banky investorom, komerčné banky dodávateľom) a národné a európske fondy. Vplyv týchto inštitúcií na hospodárne a efektívne využívanie týchto prostriedkov v investičnej výstavbe a v stavebníctve, na uplatňovanie správnych a osvedčených metód riadenia pri výstavbe (napríklad projektového manažmentu), na dodržiavanie a nemenenie zmlúv a zmluvných podmienok, na dodržiavanie právnych a etických štandardov a na zvyšovanie verejnej dostupnosti informácií o investičnej výstavbe a ich dozor nad účastníkmi procesu investičnej výstavby nie je na Slovensku dostatočný.
- **Nekalé praktiky sú akceptované ako normy.** Je zarážajúce, koľko ľudí pracujúcich v stavebníctve akceptuje status quo pri nekorektných postupoch a pri uplatňovaní korupčných praktík a nevyvíja žiadne úsilie pre navodenie zmeny. Zdá sa, že podplácanie a ďalšie typy nekalých praktík všeobecne a v stavebníctve osobitne sú v celosvetovom meradle aj na Slovensku tak zakorenené, že v mnohých prípadoch sú akceptované ako normy správania. Náklady na úplatky sú pomaly vnímané ako rutinné „náklady“, s ktorými firmy rátajú. V súvislosti s rozšírením korupčných praktík v stavebníctve môžeme dokonca hovoriť o začarovanom kruhu.

⁶ Bližšie pozri Nemeč – Vlach, 2003.

⁷ TI definuje **korupciu** ako **zneužitie zverenej moci pre súkromný prospech**. Pojem **korupcia** v medzinárodnej štúdii o korupcii v stavebníctve, ktorá tvorí základ tohto hodnotenia korupcie v stavebníctve v SR, zahŕňa podplácanie aj podvody. „Podplácanie“ je na tomto mieste definované ako prijímanie alebo ponúkajúenie nenáležitej odmeny zo strany verejného pracovníka súkromnej osobe, ktoré má za cieľ ovplyvniť jej konanie. „Podvod“ sa používa pre označenie akejkoľvek nekalej praktiky, bez ohľadu na to či je prítomné podplácanie alebo nie. Zatiaľ čo všeobecne sa podplácanie od podvodu odlišuje, v stavebníctve obe pojmy úzko súvisia. Nie je pravdepodobné, že by mohol byť poskytnutý úplatok bez spravidelného podvodu .

3. MECHANIZMY KORUMPOVANIA V STAVEBNÍCTVE⁷

Korupčné praktiky je možné nájsť v každej fáze procesu investičnej výstavby: počas plánovania a projektovania stavby, počas verejného obstarávania, počas výstavby a počas prevádzky a údržby stavby. Stretávame sa s nimi pri verejných stavebných prácach aj pri súkromných stavebných prácach. Bližšie ich priblížime v nasledujúcom texte.

3.1. KORUPCIA POČAS PLÁNOVANIA A PROJEKTOVANIA

Samotnej realizácii verejnej stavebnej investície prechádza pomerne dlhé prípravné obdobie, v ktorom sa rozhoduje o jej spoločenskej potrebe a schvaľuje sa jej zaradenia do plánu financovania. Na Slovensku je tento proces riadený **zákonom o verejných prácach**,⁸ ktorý ukladá pre každú verejnú prácu – verejnú stavebnú investičnú akciu – vypracovať stavebný zámer, dokument, na základe ktorého sa stavba zaraďuje do niektorého zo sústavy programov verejných prác (rezortného, regionálneho, súhrnného a rozvojového programu priorít). **Zaradenie do programu verejných prác** (a najmä zaradenie do rozvojového programu priorít verejných prác, pre ktoré sa požaduje vypracovanie štátnej expertízy) je významný verejný akt, o ktorého výsledok majú hospodársky a politický záujem mnohé štátne a územné, regionálne orgány ako aj podnikateľská sféra. Záujem o to, aby stavba bola zaradená do investičného rozvojového programu a stala sa tak zdrojom na podieľanie sa na verejných prostriedkoch, môže byť príčinou rôznych korupčných praktík, najmä klientelizmu a podplácania. Úplatok pre tých, ktorí budú zaradenie verejnej stavebnej investície pripravovať, vypracúvať o nej štátnu expertízu a o ňom rozhodovať, sú ochotní ponúknuť a možno už aj dať tí podnikatelia, ktorí predpokladajú získať na tejto verejnej investícii vysoký zisk a o časť tohto zisku sa podeliť s tými, ktorí o stavbe budú rozhodovať. Lobovať v prospech zaradenia stavby do investičného rozvojového programu sú pripravené aj tie verejné a politické orgány, ktoré si od toho sľubujú politický zisk a spoločenskú dôveru. V tejto, ešte len predprípravnej fáze verejnej investičnej výstavby, sú to na jednej strane regionálne alebo miestne verejné a stranícke orgány, pre ktorých jednou z motivácií na presadenie spoločensky atraktívnej výstavby zaradenej do ich programových vyhlásení môže byť klientelizmus, a na druhej strane súkromné firmy, pre ktoré sa tým otvára možnosť budúcej účasti na lukratívnych veľkých stavebných projektoch, teda najmä **investičné spoločnosti a projektanti a už aj veľké špecializované stavebné firmy**. Lobovanie v tomto smere (napríklad pri stavbe diaľnic, obchvatov miest, vodohospodárskych stavieb a stavieb na ochranu životného prostredia) nemusí byť spojené s priamym uplácانím, ale skôr s ponukou úplatku formou „zmluvy o budúcej zmluve“.

Zložitosť podobnej situácie sa ukázala napríklad v súvislosti so zrušením verejnej súťaže na výstavbu podtatranského úseku diaľnice. Podľa týždenníka Trend⁹ pôvodná súťaž bola zrušená, lebo všetky ponuky konzorcií veľkých stavebných firiem prekročili cenu stanovenú štátnou expertízou. V rokovaní a mediálnych prezentáciách sa hovorilo o zbytočnosti zrušenia súťaže, o možnej predsúťažnej dohode uchádzačov, o možnosti novej štátnej expertízy, o podozrievaní z nekorektného správania účastníkov súťaže. Vyhlásili sa nové súťaže na novo rozčlenené časti diaľnice. Štátna expertíza zostala v platnosti (jej cena sa predpisovo upravila podľa vývoja inflácie), predložené ponuky (aj uchádzačov v zrušenej súťaži vylúčených) a ich ceny už vyhoveli

⁸ Zákon č. 254/1998 Z. z. o verejných prácach.

⁹ Trend, 12. 8. 2004.

stanoveným podmienkam. Príklad ukazuje, že možné (alebo len predpokladané) prepojenie projektového riadenia s určitou technológiou výstavby môže viesť k ťažkostiam a k nátlakovým akciám realizovaným ešte aj v etape výberu dodávateľa, keď niektorí z aktérov nie sú spokojní s výsledkom.

Iná je situácia **pri súkromnej stavebnej výstavbe**, pri ktorej prípravná fáza výstavby môže byť podstatne skrátaná, pri ktorej stavebný zámer nie je povinným aktom a pri ktorej veľké investičné spoločnosti požadujú vypracovanie tzv. feasibility study, teda predpokladov praktickej realizovateľnosti ich zámeru. Pozornosť sa pri tom sústreďuje na kladné územné rozhodnutie (možno už na ovplyvnenie predchádzajúcich územných plánov) a na získanie stavebného povolenia. V tomto kontexte môže dochádzať k ovplyvňovaniu smerom k verejným orgánom, ktoré budú príslušné územné alebo stavebné rozhodnutie pripravovať a schvaľovať:

Mestský úrad v meste na východnom Slovensku nevydal súhlas s výstavbou obchodného reťazca, pokiaľ sa o toto povolenie investor neuchádzal prostredníctvom obchodnej spoločnosti Konvexa, ktorá mu bola odporúčaná zo strany prednostu mestského úradu. Na čele tejto firmy pritom stál zať dotyčného prednostu. V uvedenom prípade pritom išlo o „zmluvný“ úplatok, pretože spoločnosť sa v zmluve „zaviazala“ vybaviť toto povolenie...¹⁰

Špeciálnou situáciou je snaha súkromných podnikateľov získať investičné stimuly. Aktivity súkromných firiem smerujú k zabezpečeniu verejných prostriedkov pre financovanie tzv. vyvolaných investícií (najmä infraštruktúrneho charakteru). Ilustračným príkladom na Slovensku je príprava výstavby automobilky KIA pri Žiline, ktorá bola v roku 2004 predmetom mediálnej diskusie:

Okrem snahy o utajenie príslušných zmlúv alebo zmlúv o budúcich zmluvách sme sa mohli stretnúť s konfliktom záujmov verejného orgánu (na jednej strane záujem o vyššiu zamestnanosť a vyšší daňový príjem obce a na strane druhej povinnosť chrániť a presadzovať verejný záujem) pri prideľovaní stavebného povolenia, ďalej so záujmom investorov, ktorí mali záujem najmä o finančnú podporu investícií napríklad vo forme infraštruktúry ako aj záujmom majiteľov pozemkov vo forme dosiahnutia čo najvyššej ceny. Podobná situácia vzniká napr. pri príprave výstavby priemyselných parkov. Ide o zložitú situáciu, pri ktorej preukázanie nekorektných postupov (právnych, etických, spoločenských) je ťažké a preukázanie korupčných praktík takmer nemožné. Opierať sa môžeme hlavne o indikátory nevhodného a nezákonného správania.

Medzinárodné hodnotenie korupcie v stavebníctve pre TI¹¹ poukazuje na príklady, keď schválenie verejnej stavby môže závisieť nielen od súhlasu úradníkov, ale **aj od volených predstaviteľov** na oboch úrovniach, národnej aj lokálnej. V týchto prípadoch existujú pre podnikateľov a projektantov príležitosti pomôcť schváleniu svojich projektov finančným príspevom na predvolebnú kampaň daných politikov alebo politických strán, prípadne môžu prispieť na charitatívne alebo iné aktivity iniciované týmito politikmi alebo stranami. Aj na Slovensku je poskytovanie investičných stimulov do istej miery závislé od volených predstaviteľov, keď pri nejasnosti pravidiel je vytvorený pomerne veľký priestor pre korupčné praktiky.

¹⁰ TV Markíza, 4. 12. 2002

¹¹ Stansbury, 2005.

Projektanti majú záujem, aby získali zákazku na vypracovanie stavebných projektov, čo je u veľkých a zložitých projektov náročná, nákladná a dobre honorovaná práca. Pritom možno pre stavbu navrhnúť rôzne technológie a materiály a výrobky, na ktorých uplatnení môžu mať záujem stavebné firmy a ich dodávatelia a pre splnenie tohto záujmu môžu mať záujem ponúknuť časť svojho budúceho zisku aj projektantom. Získanie zákazky vypracovať projektovú dokumentáciu veľkej stavby je samo o sebe pre projektanta lukratívne. Výhodou pri nej je navyše publicita so spojením dobrého mena úspešného odborníka v danej oblasti a získanie priazne špecializovanej stavebnej firmy. To všetko sú dôvody, prečo sa vyplatí o zákazku na projekt veľkej stavby bojovať. Poukazuje na to aj nasledovný príklad:

O možnosť vypracovať projektovú dokumentáciu sa pri výberovom konaní pre stavbu mosta Košická sporili dve významné projektové organizácie – Dopravoprojekt a Keramoprojekt. V prostredí záujmu potenciálnych dodávateľských organizácií a odborných kruhov sa podozrievali (nepreukázane) aj z očakávaných (možno aj prisľúbených) výhod od budúceho zhotoviteľa stavby, ktorému ich projektové riešenie bude vyhovovať.

Korupčné praktiky v tejto fáze môžu mať najrôznejšiu formu. Môže ísť o zadanie projektovania stavieb, ktoré sú viac menej nepotrebné – buď vôbec alebo v danom čase. Projektovanie môže viesť k nadhodnoteniu celkovej ceny, keďže úplatky sa ľahšie skrývajú vo veľkých a nákladných projektoch. Môže dôjsť k nadbytočne podrobnému projektovaniu, za ktoré bude vyššia odmena. Najmä však ide o vyjadrenie záujmu, aby projektová organizácia uplatnila v projekte určité technológie, materiály a výrobky, teda záujmu zo strany konkrétnych stavebných dodávateľov, ich subdodávateľov a dodávateľov stavebných materiálov a výrobkov. Taký záujem treba považovať za samozrejmy a spoločnosti neškodiaci – pokiaľ nepôjde o menej vhodné, menej kvalitné a v celom životnom cykle stavby menej hospodárne riešenie, za ktorého kvalifikované navrhnutie ponúkajú potenciálni dodávatelia neverejne výhody pre projektantov. Lobovanie stavebných firiem v prospech im vyhovujúcej orientácie projektu stavby (lobovanie nielen u projektantov, ale aj u objednávateľa projektu alebo u osôb, ktoré môžu zadanie a vypracovanie projektu ovplyvniť, napríklad poslancov alebo politických strán), teda lobovanie, pri ktorom je ťažko rozhodnúť a preukázať, či ide o korektné alebo nekorektné správanie stavebnej firmy vo vzťahu k objednávateľovi projektu, projektantovi alebo inej osobe, ktorá túto orientáciu môže ovplyvniť, sa vyskytuje veľmi často (možno takmer vždy) a vytvára tak možnosti a nenápadnú ponuku na využívanie korupčných praktík.

Stavebník – investor, ktorý nemá pre danú oblasť kvalifikovaných odborníkov (najčastejšie finančné organizácie, banky), môže zveriť zadanie projektového riešenia a neskôr aj zhotovenia stavby **odbornému technickému konzultantovi** (čo môže byť aj významná investičná spoločnosť) zväčša na základe mandátnej zmluvy. Taký konzultant je potom vo významnej pozícii, keďže môže pripraviť projekt podľa technológie lobujúceho potenciálneho dodávateľa. Zatiaľ čo v niektorých prípadoch môže byť projekt navrhnutý konzultantom v súlade s dodávateľovými možnosťami v dobrej viere, že ním navrhovaná technológia je najvýhodnejšia, v iných prípadoch k tomu môže dôjsť za poskytnutie úplatku alebo za prisľub budúcej zákazky od potenciálneho dodávateľa.

Projekty investičnej výstavby vyžadujú **stavebné povolenie**, ktoré podľa platného stavebného zákona¹² udeľuje na základe stavebného konania stavebný úrad. Stavebnými úradmi sú na Slovensku obce, ktoré sú pred vydaním stavebného povolenia povinné vyžiadať si rad odborných vyjadrení o splnení technických požiadaviek stavby a podmienok trvalo udržateľného životného prostredia a mieru ich splnenia uvážiť v rámci stavebného konania. Záujem o to, aby tieto vyjadrenia boli kladné a aby bolo vydané stavebné povolenie majú prakticky všetci aktéri investičného procesu, najmä však v prípadoch súkromných stavebných prác. Tento záujem majú samozrejme stavebníci, ale okrem nich aj projektanti (preukazujú tak kvalitu svojej práce a plnenie sľubov, ktoré dali stavebníkovi, že mu zabezpečia schválenie ich projektu) a stavebné firmy, ktorým projektant vyhovel pri voľbe stavebných technológií, materiálov a výrobkov a ktoré teda majú nádej, že budú vybrané pri verejnom obstarávaní ako dodávatelia stavby. Orientácia tohto záujmu na pracovníkov stavebných úradov (ktorí pripravujú a vydávajú stavebné povolenie) a pracovníkov dotknutých verejných orgánov (ktorí podávajú povinné vyjadrenia ako podklad pre vydanie stavebného povolenia) je rovnaká ako v už spomínanej prípravnej fáze stavebnej investície u privátnych stavebných prác. Možnosti nekorektných postupov v tejto oblasti a možnosti uplatnenia rôznych korupčných praktík vyvoláva aj zložitý a neprehľadný systém týchto mnohých vyjadrení dotknutých orgánov, zahrnutých do veľkého počtu nedostatočne systémovo spolupôsobiacich zákonov.¹³

Aj spomínaná medzinárodná analýza upozorňuje na prípady, keď sú za úplatok schvaľované projekty, ktoré by za normálnych okolností nevyhoveli potrebným požiadavkám. Na Slovensku je o tom, že v ich meste alebo obci dochádza ku korupcii alebo klientelizmu pri vydávaní stavebných povolení presvedčených 33 % občanov.¹⁴ Podľa Vladimíra Pirošíka sa na Slovensku pri vydávaní územných a stavebných povolení možno nezriedka stretnúť so snahou o „urýchľovanie“ investičných akcií na území mesta/obce obchádzaním práv verejnosti zasiahnuť do procesu územného rozhodovania o umiestnení stavieb, ale aj s legislatívnou nemožnosťou vylúčiť starostov pre zaujatosť vo veci, s hrozbou potenciálneho uplácania starostov zo strany navrhovateľa, ktorému mešká investícia pre nesúhlas dovtedajšieho stavebného t. j. okresného úradu, s problémom dodatočných legalizácií tzv. čiernych stavieb mestom resp. so súvisiacim problémom pasivity stavebného úradu pri odstraňovaní čiernych stavieb, s vysokou „motiváciou“ starostu ako štatutára obce mať na území obce čo najviac stavieb hoci aj za cenu porušenia zákona (viac stavieb rovná sa viac daní), s vyžadovaním/prijímaním úplatkov za prísľub skorého vydania povolenia na (zásadnejšiu) prestavbu domu/bytu a podobne.¹⁵ Často sa tento posledný, podľa zákona povinný krok pred začatím stavebných prác stáva príležitosťou na opätovné vznesenie pochybností o spoločenskej potrebe výstavby a o utajovaných podmienkach zmlúv o financovaní tzv. vyvolaných investícií hradených z verejných prostriedkov alebo o poskytnutí investičných stimulov súkromným firmám. Príkladom zložitých vzťahov pri schvaľovaní stavebného povolenia spojeného s pochybnosťami o korektnom postupe pri vydávaní stavebného povolenia je, ako už bolo uvedené vyššie, vydávanie stavebného povolenia pre automobilku KIA v Žiline.

¹² Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov, ktorého novelizácia sa v súčasnej dobe pripravuje.

¹³ *Stavebné konanie...*, 2004.

¹⁴ Prieskum verejnej mienky realizovaný agentúrou FOCUS pre Transparency International Slovensko, 2003.

¹⁵ Bližšie pozri Pirošík, 2004.

3.2. KORUPCIA POČAS VÝBERU VÍTAZNÉHO PROJEKTU

Počas výberu víťazného projektu dochádza k podplácaniu pri uplatňovaní rôznych nekorektných postupov a podvodov, rôzne podvody však sa môžu vyskytovať aj v prípadoch, kedy nedochádza k úplatkom.¹⁶

3.2.1. Podplácanie

Podplácanie pri výbere najvýhodnejšej ponuky na dodanie verejných stavebných prác, teda v etape verejného obstarávania, je pravdepodobne **najčastejšia forma korupcie** (často vysokej), obzvlášť v prípade významných projektov zameraných na výstavbu infraštruktúry. Štandardnou formou tohto typu korupcie je, že podnikateľ (uchádzač vo verejnom obstarávaní) zaplatí zástupcovi objednávateľa (verejného obstarávateľa, danej verejnej organizácie) za to, aby táto osoba zaistila víťazstvo jeho návrhu projektu. Z podnikateľov, ktorí majú skúsenosť s verejným obstarávaním, sa 69% vyjadrilo, že ku korupcii pri verejnom obstarávaní dochádza takmer vždy alebo často¹⁶ a výdavky na verejné obstarávanie verejných prác predstavujú 44% všetkých výdavkov verejných prostriedkov, vynaložených na verejné obstarávanie.¹⁷ V roku 2003 sme teda mohli hovoriť o sume 27 miliárd Sk vynaloženej na verejné práce. Prieskum korupcie pri obstarávaní verejných stavebných prác sa neuskutočnil, ale ako ukazuje úvod tejto štúdie predpokladá sa, že práve verejné stavebné práce poskytujú najväčšie potenciálne možnosti pre výskyt korupcie.

Ako príklad, ktorý poukazuje na možné korupčné praktiky pri zadávaní zákazky, možno uviesť zadanie výstavby telocvične v Banskej Bystrici,¹⁸ keď zodpovední pracovníci boli zadržaní pri preberaní pol miliónového úplatku za ovplyvnenie zadania výstavby dohodnutému dodávateľovi.

Okrem príčin, uvedených v úvode tejto kapitoly, **práve pri verejnom obstarávaní verejných stavebných prác** dochádza k dohode pracovníka (pracovníkov) obstarávateľa s uchádzačom (podnikateľom) o objednávke so špecifikáciou obsahu a rozsahu predmetu obstarávania a o platbe za dodávku tohto predmetu s jasným vedomím, že platba sa vykoná z iných prostriedkov, ako sú osobné prostriedky povereného pracovníka, pričom súhlas s výplatom verejných prostriedkov vydá práve poverený pracovník obstarávateľa. V etape obstarávania sa teda rozhoduje priamo o vynaložení verejných prostriedkov. Ak predmet obstarávania je objektívne spoločensky potrebný a súťažné podklady (vyjadrujúce podmienky súťaže čo do špecifikácie predmetu obstarávania, podmienok účasti na súťaži a kritérií na výber najvhodnejšej ponuky) sú dobré, teda jasné a jednoznačné a bude sa podľa nich pri výbere najvýhodnejšej ponuky postupovať, je všetko v poriadku. Problém je však zvyčajne v tom, či sú súťažné podklady skutočne dobré a či sa podľa nich bude aj postupovať.

Nedostatočné alebo nekvalitné súťažné podklady, ktoré sú pri zadávaní verejných stavebných prác zložité a komplikované, sú vždy potenciálnym zdrojom korupcie,¹⁹ nech sa

¹⁶ Pozri aj poznámku č. 6.

¹⁷ *Správa o stave verejného obstarávania*, 2004.

¹⁸ *Prokurátor podal obžalobu...*, 2004.

¹⁹ Podľa prieskumu agentúry FOCUS pre TIS, 2003 je 48% opýtaných presvedčených, že ku korupcii dochádza pri formulácii súťažných podmienok obstarávania a pri špecifikácii obstarávaného produktu.

tak stalo neúmyselne (nedopatrením, z neznalosti, z nedbalosti) alebo vedome (s pripustením nepresností, ktoré by prípadne bolo možné využiť, alebo s aktívnym smerovaním k dohodnutej alebo požadovanej korupcii). Nepresná špecifikácia stavebných prác na danej stavbe umožňuje napríklad za stanovenú a zaplatenú cenu nevykonať niektoré potrebné práce alebo vykonať ich v nedostatočnej kvalite alebo požadovať za ich vykonanie zvýšenie stanovenej ceny. Diskriminácia uchádzačov umožňuje pri nepresných podmienkach účasti na súťaži vylúčiť nechcených uchádzačov a zákazku priznať dohodnutému uchádzačovi. Kritériá pre výber najvhodnejšej ponuky môžu byť dokonca „našité“ na vopred dohodnutého uchádzača. Všeobecne nízka úroveň súťažných podkladov na Slovensku (v tom aj pre obstarávanie verejných stavebných prác) tieto rôzne manipulácie umožňuje.

Nekorektný postup pri vyhodnocovaní ponúk na verejné stavebné práce je tiež potenciálnym zdrojom korupcie.²⁰ Možnosť korupcie vzniká nielen nedostatočnou formuláciou kritérií pre výber najvýhodnejšej ponuky, ale aj nevhodným výberom členov hodnotiacej komisie (napríklad takých členov, ktorí sú v konflikte záujmov a sú tak zainteresovaní na výhre jednej z predkladaných ponúk). To sa môže prejaviť napríklad nerešpektovaním stanovených podmienok a kritérií a vopred stanoveného spôsobu ich uplatnenia pri hodnotení. Pri súhrnom hodnotení predložených ponúk môže pri nepresne stanovených pravidlách hodnotenia alebo pri ich nedodržaní dochádzať aj k nerešpektovaniu hodnotenia jednotlivých členov komisie.

Niektoré zaujímavé pohľady na potenciálnu korupciu **pri významných medzinárodných projektoch** obstarávania verejných prác prináša spomínaná štúdia TI. Poukazuje na to, že vyplatenie úplatku, či už reprezentantovi obstarávateľa alebo výkonnému pracovníkovi obstarávateľa alebo aj externému technickému konzultantovi, môže byť priame. Často je však uskutočnené sprostredkované, aby sa zakryl cieľ a identita podplácajúceho:

- Najčastejšia forma sprostredkovania vyplatenia úplatku je „nastrčenie“ agenta. Dodávateľ sa môže dohodnúť s osobou, ktorá má kontakty s vysoko postaveným zástupcom obstarávateľa alebo vlády štátu alebo regiónu, v ktorom sa má stavba uskutočniť. Podnikateľ štandardne zaplatí agentovi – často v zahraničnej mene na účet v zahraničnej banke – podiel z ceny projektu po jeho schválení. Agent následne prevedie túto platbu ako úplatok zástupcovi objednávateľa za víťazstvo daného návrhu projektu. Dodávateľia skrývajú úplatky v štandardných zmluvách za sprostredkovateľské práce zabezpečené agentom. V nich uvedený rozsah práce a cena za ňu je však pozoruhodne vyššia ako akákoľvek legitímna cena za popísanú prácu (aj keby popísaná práca bola skutočne odvedená). Ak je dodávateľ súčasťou medzinárodnej spoločnosti, širšieho medzinárodného konzorcia alebo podniku so spoločnou majetkovou účasťou (joint-venture) spoločností z viacerých štátov, môže zabezpečiť uzavretie takých zmlúv a výplatu provízie (teda úplatku) prostredníctvom svojho partnera z krajiny, kde je najmenšia pravdepodobnosť odhalenia úplatku.
- Dodávateľ môže poskytnúť úplatok aj prostredníctvom fingovanej čiastkovej zmluvy s iným podnikateľom, napríklad na dodanie materiálu alebo služieb, pričom dodávka bude mať podstatne nižšiu hodnotu ako stanovená cena alebo k dodávke vôbec nedôjde. Partnerský podnikateľ potom dohodnutý úplatok poskytne dohodnutej osobe, organizácii alebo politickej strane. Podozrenie z takejto formy korupčnej transakcie sme zaznamenali aj na Slovensku:

²⁰ Podľa prieskumu agentúry FOCUS pre TIS 2003 je 64 % opýtaných presvedčených o tom, že ku korupcii dochádza pri vyhodnocovaní ponúk členmi hodnotiacej komisie.

Priamo do zmluvy a do faktúry dodávateľa, ktorú obstarávateľ akceptuje a zaplatí, sa zahrnú nevykonané práce a dodávky. Príkladom môže byť výstavby bytovky v Košiciach.²¹ Podľa denníka Nový Čas investičná firma sa v zmluve s mestskou časťou Furča zaviazala, že postaví 18 domov so 150 bytmi. Tie mali stáť už v minulom roku, no termín dokončenia neustále posúvala. Posledným bol október 2004. Napriek tomu zatiaľ stoja len dva skelety domov. Podľa slov ministra vnútra Vladimíra Palka zástupca stavebnej firmy Kame predložil starostovi Furče dve faktúry v hodnote 64 mil. Sk, pričom väčšina stavebných prác nebola vykonaná. Fingované boli zemné, klampiarske práce, montáž schodísk, striech a dverí. Starosta dal príkaz na ich zaplatenie.

- V mnohých prípadoch môže zaplatenie úplatku iniciovať uchádzač – podnikateľ, predovšetkým vtedy, ak ponuka na vykonanie stavebných prác nemá prejsť verejnou súťažou, čo predstavuje nesprávne a zväčša aktívne nekorektné rozhodnutie obstarávateľa. (Zdá sa, že absencia verejných súťaží nielen zvyšuje cenu, ale nadmerne zväčšuje aj rozsah v zmluve zahrnutých prác, čo ďalej zvyšuje možnosť úplatku). Podnikateľ sa potom môže snažiť kontaktovať zástupcu verejného obstarávateľa a pokúsiť sa dohodnúť schválenie zmluvy za poskytnutie úplatku. Tento spôsob možného vyhýbania sa súťažným postupom obstarávania sa vyskytuje aj na Slovensku.

Príkladom je zadanie výstavby bytov bez súťaže mestským zastupiteľstvom v Žiline²². Poslanci mestského zastupiteľstva v Žiline mali na výber investora bez otvorenej súťaže právo. Podľa zistení denníka Sme však viacerí poslanci žiadali tender na výber investora pre výstavbu bytov vypísať. Ich názor nebol akceptovaný ani sa o ňom nehlasovalo. Poslanec zastupiteľstva za Slobodné fórum František Bobenič Sme povedal: „My sme to navrhovali, chceli sme to už dávno, ale stretlo sa to s nevládou primátora.“

- Pri realizácii stavby dochádza aj k uzatvoreniu tzv. verejno-súkromného partnerstva, keď je výstavba, prípadne dokončenie a správa stavby zverená súkromnej firme. Nie vždy sa alokácia tohto práva uskutočňuje formou verejnej súťaže, čo vytvára priestor pre korupčné aktivity. Takéto postupy pri výbere investora indikujú podozrenia z nekalých praktík a preto je nevyhnutná čo najväčšia transparentnosť.

Ako príklad možno uviesť dohodu so zahraničným investorom o dostavbe Slovenského národného divadla. Na výber investora sa nevy písala verejná súťaž, pričom ako poukázal denník Sme, viaceré firmy mali záujem o vstup do partnerstva so štátom pri dostavbe tohto divadla.²³

3.2.2. Podvody

Okrem korupčného správania dochádza v stavebníctve aj k podvodom zo strany dodávateľov. Podvody počas schvaľovania zmlúv môžu mať mnoho podôb, najčastejšie však vychádzajú z nepovolených kartelových dohôd uchádzačov o zákazku verejných stavebných prác, obchádzajúcich pravidlá hospodárskej súťaže.

²¹ 64 miliónov..., 2004.

²² Sme, 14. 6. 2004.

²³ Ministri sa dohodli..., 2004.

3.3. KORUPCIA POČAS REALIZÁCIE STAVBY

Aj počas realizácie stavby dochádza k podplácaniu pri uplatňovaní rôznych nekorektných postupov a podvodov, rôzne podvody však sa môžu vyskytovať aj v prípadoch, keď nedochádza k úplatkom.²⁴

3.3.1. Podplácanie

Podplácanie sa výberom víťazného dodávateľa verejných stavebných prác nekončí. Existuje mnoho rôznych príležitostí po podpise zmluvy o vykonaní stavených prác počas ich realizácie, ktoré majú finančný dopad na účastníkov procesu výstavby a sú preto otvorené podplácaniu. V stavebníctve je hlavným zdrojom takýchto nekorektných postupov existencia dodatkov k zmluvám so širokou škálou možností využívania a zneužívania, zakrývanie nekvalitne vykonanej práce a rozhodovanie o pokutách či iných sankciách. Nasledujúci text tieto možnosti podplácania rozoberá.

- **Schvaľovanie dodatkov ku zmluve.** Je veľmi zriedkavé, že stavba bude zrealizovaná podľa pôvodného projektu a podľa pôvodnej zmluvy. Zmeny vonkajšieho výzoru alebo stavebnej metódy môžu byť nutné z dôvodu chýb v pôvodnom návrhu projektu, z dôvodu nepredvídateľných okolností (neznáme vlastností terénu) alebo z dôvodu, že objednávateľ zmenil svoje požiadavky. Tieto zmeny vo vzhľade stavby alebo stavebnej metódy sú väčšinou zahrnuté v dodatkoch k zmluve a často predstavujú nákladné dopady, pretože časť pôvodnej práce môže byť zbytočná, môže byť nevyhnutné objednať nový materiál alebo môže byť potrebná dodatočná práca. Tieto zmeny však môžu byť aj fingované a tým sa vytvára aj príležitosť pre podplácanie medzi dodávateľom a povereným pracovníkom obstarávateľa, ktorý je zodpovedný za odsúhlasenie zmien, ich nákladov a časového plánu. Významné infraštruktúrne projekty môžu obsahovať tisíce zmien, dosahujúcich až stá miliónové hodnoty. Tieto zmeny sa nepremietajú len do cien prác, vykonávaných hlavným dodávateľom, ale do celého komplexu zmlúv a zmluvných vzťahov pri výstavbe a ceny týchto zmien musia byť dohodnuté aj medzi hlavným dodávateľom a všetkými jeho subdodávateľmi a ich dodávateľmi, čo vytvára viacnásobné príležitosti pre podplácanie.

Pri posudzovaní potenciálnej korupcie v stavebníctve je potrebné rozlíšiť **objektívne potrebné zmeny a špekulatívne, podvodné zmeny**. Medzi objektívne potrebné zmeny patria také, ktoré sú uskutočnené s obojstranným súhlasom stavebníka aj dodávateľa, sú ohodnotené korektnou úpravou ceny a nemenia súťažné podmienky stanovené pri verejnom obstarávaní výstavby. Do tejto skupiny treba prirátavať aj zmeny cien prác a materiálov, vyvolané infláciou, ktoré sú dnes už zväčša dobre ošetrené v základnej zmluve o výstavbe. Ďalej sem patria vecne potrebné, ale už trochu špekulatívne zmeny, ktoré dopĺňujú pôvodný nekorektný obsah a rozsah zmluvných stavebných prác a dodávok na úroveň životaschopnej výstavby. Ide o prípady „nedopatrením zabudnutých“ nákladov, ktoré stavebník „zabudol“ so zámerom, aby nižšia cena uľahčila schválenie stavebného zámeru. Spomínanú menšiu špekulatívnosť môžeme týmto zmenám prisúdiť len vtedy, ak sú obsahovo a rozsahovo správne a potrebné, ak ich ceny sú stanovené korektné (nie sú nadsadené) a ak sa tým nezmenili kritériá pre vyhodnotenie súťaže. Medzi **špekulatívne a podvodné zmeny** je možné zahrnúť také zmeny,

²⁴ Pozri aj poznámku č. 6.

ktoré sú navrhované a uskutočňované z iniciatívy poverených pracovníkov jedného alebo aj oboch zmluvných partnerov a s cieľom dosiahnuť ich osobný hmotný prospech. Tieto špekulatívne a podvodné zmeny môžu mať najrôznejšiu podobu. Sú to napríklad spomenuté doplnky „zabudnutých“ stavebných prác, ktorých skutočná cena je však zvýšená o úplatok dodávateľovi za to, že s dodatočným zahrnutím týchto prác súhlasil. Sú to doplnky prác, ktoré „zabudol“ dodávateľ zahrnúť do svojej ponuky, aby nízkou cenou vyhral súťaž s tým, že sa dohodol so stavebníkom, že bude súhlasiť s dodatkom k zmluve, kam sa okrem „dobrej ceny“ zabudnutých prác premietne aj úplatok za jeho súhlas. Sú to doplnky potrebných, sporných aj nepotrebných stavebných prác a dodávok, ktoré sa vinou nekvalitného projektu nedostali do zmluvy, a ktoré dodávateľ rozostavanej stavby vynucuje s nadhodnotenými cenami na objednávateľovi s tým, že mu za schválenie dodatku ponúka úplatok. Odložiť úplatok až po výbere dodávateľa vo verejnom obstarávaní a po uzavretí zmluvy s ním môže byť účinný nástroj utajenia úplatku, pretože pre uzatváranie zmluvných dodatkov neexistuje povinnosť verejného obstarávania.

Ako indikatívne príklady môžeme uviesť prípad zvýšenia zmluvnej ceny výstavby mosta Košická o 680 mil. Sk,²⁵ tunela Branisko o 31 %, čo je 773 mil. Sk,²⁶ letiska Košice zo 160 mil. Sk na 500 mil. Sk,²⁷ Slovenského národného divadla 4,4 krát,²⁸ výstavba diaľnic v Slovenskej správe ciest Košice o 203 mil. Sk.²⁹

Ak máme posudzovať tieto zmeny zahrnuté do dodatkov k zmluvám, z hľadiska korupcie musíme **odlíšiť objektívne zmeny od špekulatívnych zmien**. V tom však spočíva hlavný problém posudzovania korupcie a korupčných praktík v stavebníctve: ako odlíšiť prípady, za ktorými stála nepozornosť, opomenutie, nevšimavosť, lajdáckosť, nedostatočná kvalifikácia a ľahostajnosť od prípadov, ktoré boli vedome pripravené tak, aby v nich bolo možné uplatniť korupčné praktiky alebo pre ktoré sa priamo požadovali a ponúkali úplatky ako evidentný trestný čin? Z hľadiska postihu (a to nielen trestného) tu ide nielen o ich odlišenie, ale najmä o ich objektívne preukázanie. To je v prípadoch zložitej investičnej výstavby a jej komplikovaných zmluvných vzťahov mimoriadne ťažké aj vtedy, keď sú všetci pozorovatelia presvedčení, že došlo k nekorektnému postupu, ku korupcii či k podvodu. Preto prakticky nedochádza v stavebníctve k sankciám vo forme trestnoprávneho postihu za trestný čin korupcie.

- **Omeškanie.** Rovnako je dosť časté, že projekty sú ukončené neskôr, ako bolo pôvodne naplánované. Môže to byť zapríčinené z mnohých dôvodov, ako sú nepriaznivé počasie, zlyhanie subdodávateľa alebo dodanie chybného materiálu. Náklady z omeškania môžu byť významné. Ak je omeškanie zapríčinené dodávateľom, môže obstarávateľ požadovať sankčnú náhradu od dodávateľa. Ak je omeškanie spôsobené objednávateľom, dodávateľ môže požadovať náhradu škody od neho. Tieto sankčné väzby na náhradu škody sa môžu opakovať vo všetkých úrovňovo previazaných zmluvných vzťahoch počínajúc od zmlúv s hlavným dodávateľom až po zmluvy s posledným subdodávateľom a dodávateľom a poskytovať tak nové príležitosti pre podplácanie pri snahách o ich presadenie alebo neuplatnenie.

²⁵ *Most Košická...*, 2004.

²⁶ *Branisko: Výšetrovanie...*, 2004.

²⁷ *Stavba košického...*, 2004.

²⁸ *Pri výstavbe...*, 2004.

²⁹ *Hospodárenie...*, 2004.

- **Ukrývanie nekvalitnej práce.** Kvalita stavby je kľúčová pre stavebný projekt. Keďže však veľká časť výsledkov stavebných prác je postupne – ako práce pokračujú – prekrývaná, môže byť veľmi ťažké a nákladné overiť stav vnútorných materiálov a kvalitu odvedenej práce. Z tohto dôvodu musí stavebné práce stavebný dozor kontrolovať priebežne a pred ich prekrytím. Pracovníci vykonávajúci stavebný dozor sú preto náchylní prijať úplatok za odobrenie nekvalitnej práce a materiálu ako vyhovujúcich. Nedostatky môžu byť odhalené až o niekoľko rokov neskôr.
- **Rozhodovanie o pokutách a iných sankciách.** Zmluva o dodávke stavebných prác, najmä v časti zmluvných a technických podmienok,³⁰ zahrnuje celý rad ustanovení o garanciách, sankciách a pokutách pri nedodržovaní podmienok zmluvy dodávateľom. Pri ich nedodržovaní alebo pri ich nedostatočnom alebo spornom dodržaní má dodávateľ rovnakú snahu ako pri ukrývaní nekvalitnej práce pomocou úplatku stavebnému dozoru dosiahnuť to, aby zmluvné a technické podmienky boli potvrdené ako splnené. Naopak objednávateľ môže využívať hrozbu zmluvných pokút a iných sankcií pre vynútenie úplatku od dodávateľa.

3.3.2. Podvody

Ak analyzujeme možnosti špekulatívnych postupov vo fáze realizácie stavby, vidíme, že mnohé z nich sa môžu, ale nemusia viazať na podplácanie. Špekulatívne postupy v tejto fáze však vždy môžu mať charakter nekorektného postupu (nielen eticky, ale aj právne) a teda neželaných podvodných praktík. To platí pre obidve strany zmluvného vzťahu, pre obstarávateľov aj pre dodávateľov. Popri vykazovaní dodatočných falošných, nadhodnotených nárokov zo strany dodávateľa voči objednávateľovi, ďalšími formami podvodov počas realizácie stavby sú napr. vykazovanie falošných dodatočných a nadhodnotených nárokov objednávateľa voči dodávateľovi. Pritom ani rozporové konanie (arbitrážne aj súdne) nie je voči korupcii imúnne. Svedkovia môžu byť podplatení za krivé svedectvo, experti za nepravdivé „nezávislé“ posudky a sudcovia a arbitri za rozsudky a rozhodnutia v prospech podplácajúcich. Stavebné spory sú veľmi zložité a komplexné a môže byť náročné dokázať, že svedkovia, experti a sudcovia boli ovplyvnení. Úplatky svedkom a expertom môžu byť odovzdané v hotovosti, ale môžu tiež mať formu príslubu pokračovania v zamestnaní alebo budúceho zamestnania.

3.4. KORUPCIA POČAS PREVÁDZKY A ÚDRŽBY STAVBY

Pozemné aj inžinierske stavby musia byť po svojej realizácii uvedené do prevádzky a udržiavané v dobrom stave. Náklady na prevádzku a údržbu verejných stavieb sú často vysoké a zaťažujú prevádzkovateľa na dlhú dobu. Napríklad cesty musia byť opravované a budovy vyžadujú rutinnú údržbu, opravy a renováciu. Pri tom existuje rovnaká príležitosť na podplácanie a podvody ako pri výbere a schvaľovaní vlastnej výstavby. Úplatky môžu byť poskytnuté za získanie zmlúv na prevádzku a údržbu vybudovaných stavieb alebo môžu byť zahrnuté do

³⁰ Pre uplatňovanie zmluvných a technických podmienok stavebných prác sú k dispozícii národné štandardy (napríklad v Nemecku známy a tvrdo požadovaný štandard VOB, v SR Všeobecné obchodné a technické podmienky stavebných prác, vydané Zväzom stavebných podnikateľov Slovenska, v medzinárodnom styku niekedy používané obchodné podmienky FIDIC).

výberu a schválenia pôvodnej zmluvy o výstavbe. Vtedy akceptované vysoké a nadbytočné náklady na prevádzku a údržbu verejnej stavby môžu byť dôsledkom korupcie počas výberu dodávateľa alebo realizácie verejnej stavby. Korupcia vo fáze výberu zhotoviteľa stavby môže byť spojená aj s nadbytočnou špecifikáciou predmetu obstarávania, čo môže vyústiť do nárastu nákladov na prevádzku a údržbu. Korupcia vo fáze realizácie projektu môže viesť k zlej kvalite celej stavby, čo môže neskôr vyústiť do objektívne aj neobjektívne zvýšených nákladov na opravy a údržbu.

V niektorých prípadoch stavbu prevádzkuje tá istá spoločnosť, ktorá získala zmluvu na jej výstavbu. V uvedených prípadoch mohol pôvodne zaplatený úplatok pri výbere víťaza súťaže pokrývať aj jeho právo vykonávať aj prevádzku a údržbu. Dochádza však aj k uzatvoreniu tzv. verejno-súkromného partnerstva, keď môže byť správa a údržba stavby zverená súkromnej firme. Nie vždy sa alokácia tohto práva uskutočňuje formou verejnej súťaže, čo vytvára priestor pre korupčné aktivity.

V prípade projektov s vyspelou technológiou môže byť realizátor projektu zároveň jedinou spoločnosťou schopnou jeho náležitej prevádzky. Takáto spoločnosť sa dostáva do monopolného postavenia v jeho zásobovaní, čo komplikuje prípadné porovnávanie nákladov s inými spoločnosťami, a teda zvyšuje príležitosti pre ukrývanie úplatkov a vykazovanie nadhodnotených nákladov.

4. ZÁVER

Stavebníctvo je komplexný, rozmanitý a fragmentovaný sektor, v ktorom sa ťažko presadzuje efektívna kontrola a v ktorom nie sú k dispozícii jednotné štandardy integrity. Táto komplexnosť a rozmanitosť vedie v stavebníctve k prekvitaniu korupcie a podvodov viac než v iných sektoroch hospodárstva. Investičná výstavba predstavuje časovo dlhý proces a po celý čas jeho priebehu vznikajú situácie, ktoré sú potenciálnymi zdrojmi uplatnenia korupčných praktík. Analýza procesu výstavby ukazuje, že najväčším zdrojom korupcie v stavebníctve je fáza výberu dodávateľa stavebných prác a dodatky k zmluvám vo fáze realizácie stavby.

Verejné obstarávanie verejných prác sa zaoberá výberom dodávateľa stavebných prác z potenciálnych uchádzačov a je podrobne usmerňované zákonom o verejnom obstarávaní. Vecná zložitosť komplexu stavebných prác vedie k zložitosti a neprehľadnosti zmluvných vzťahov pri ich príprave aj uskutočňovaní rovnako ako k zložitosti procesu verejného obstarávania. Preto sa korupcia v stavebníctve vyšplhala až na vrchol rebríčku výskytu korupcie pri verejnom obstarávaní pred ostatné sektory hospodárstva. Tak ako pri obstarávaní všeobecne aj v stavebníctve sú hlavnou príčinou možností korupčných praktík nedostatočné súťažné podklady (a v nich najmä nedostatočná špecifikácia stavebných prác, nepresné podmienky účasti na súťaži a nepresné kritériá pre výber najvýhodnejšej ponuky) a nedostatočná práca pri hodnotení ponúk

Ďalším potenciálnym **zdrojom korupcie špeciálne v stavebníctve sú dodatky k zmluvám** o vykonaní stavebných prác, ktoré nie sú dostatočne koordinované, sledované a kontrolované prakticky žiadnym zákonným ustanovením alebo štandardom. Nielen na Slovensku, ale aj v zahraničí sú často zneužívané ako zdroj úplatkov a iných korupčných praktík.

Nedostatok transparentnosti okolo projektov a normálneho súťaživého prostredia tiež prispieva k nekalým praktikám. Fakt, že podplácanie a podvody sú také časté, vedie k tomu, že väčšina účastníkov ich akceptuje ako súčasť procesu uskutočňovania investičnej výstavby namiesto toho, aby sa pokúsila zmeniť spôsob vlastného podnikania a správania a vzťahov v investičnej výstavbe. To sa týka aj zosúladenia ustanovení mnohých zákonov tak, aby sa racionalizovali a zjednodušili³¹ dnes zložité, dlhotrvajúce a neprehľadné vzťahy pri procesoch investičnej výstavby, napríklad pri vydávaní stavebných povolení.

Pri rešpektovaní týchto hlavných záverov vykonanej analýzy výskytu korupcie v stavebníctve, možno pre zlepšenie stavu etického aj hospodárskeho správania obidvoch zmluvných partnerov investičnej výstavby **odporúčať len všeobecne známe, jednoduché a zrozumiteľné opatrenia:**

- **pri verejnom obstarávaní** stavebných prác dodržiavať uznávané princípy hospodárnosti, efektívnosti, nediskriminácie, transparentnosti a etického správania, najmä:
 - zásadne preferovať **súťažné metódy** obstarávania,
 - pre výber dodávateľa pripraviť **dobré súťažné podklady** (teda presné, jednoznačné a zrozumiteľné) a
 - pre výber najvýhodnejšej ponuky zabezpečiť **korektné hodnotenie**, teda také, ktoré podľa vyhlásených kritérií vyberie najvýhodnejšiu ponuku.
- **pri realizácii zmluvných stavebných prác** uplatňovať dodatkami k zmluve len objektívne **preverené a potrebné zmeny** a ich oprávnenosť podrobiť verejnej kontrole.
- **zabezpečiť čo najvyššiu transparentnosť** a aktívne zverejňovanie informácií vo všetkých fázach procesu výstavby, pri diskusii a výbere spoločensky prioritných stavebných zámerov, pri diskusii a súťažnom výbere najvhodnejších projektov stavieb, pri súťažnom výbere najvhodnejších realizátorov výstavby a pri dodržiavaní uzavretých zmlúv, a umožniť tak občanom a spoločenským a politickým organizáciám zúčastňovať sa na riadení celého procesu investičnej výstavby.

LITERATÚRA

1. *64 miliónov vo vzduchu*. Nový Čas, 21. 4. 2004.
2. *Branisko: Vyšetrenie ukazuje na veľkú spreneveru*. Pravda, 5. 2. 2004.
3. *Hospodárenie pri stavbe diaľnic je zlé*. Národná obroda, 6. 5. 2004.
4. *Index vnímania poskytovania úplatkov*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2004.
5. *Ministri sa dohodli na osude novostavby SND*. Sme, 18. 8. 2004.
6. *Most Košická bude o tretinu drahší*, Trend, 11. 8. 2004.
7. Nemeč, J. – Vlach, J.: *Etický kódex a Pakt integrity vo verejnom obstarávaní*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2003.
8. Pirošík, V.: *Mapa potenciálnej korupcie na úrovni územnej samosprávy*. In: Sičáková-Beblová, E. – Pirošík, V.: *Transparentná miestna samospráva. (Príručka pre lepšiu správu vecí verejných)*. Bratislava, Transparency International Slovensko 2004.
9. *Poslanci o Badžgoňovi: Mal byť tender*. Sme, 14. 6. 2004.
10. *Pri výstavbe SND sa stratili milióny*. Národná obroda, 6. 5. 2004.
11. *Prieskum verejnej mienky realizovaný agentúrou FOCUS pre TIS*. Bratislava, 2004. <http://www.transparency.sk>, 30. 10. 2004.

³¹ *Stavebné konanie...*, 2004.

12. *Prokurátor podal obžalobu*. Národná obroda, 15. 4. 2004.
13. *Správa o stave verejného obstarávania*. Bratislava, Úrad re verejné obstarávanie 2004. <http://www.uvo.gov.sk>.
14. Stansbury, N.: *Corruption in Construction*. In: *Global Corruption Report*. Berlín, Transparency International 2005 (v tlači).
15. *Stavba košického letiska stála pol miliardy*. Sme, 25. 6. 2004
16. *Stavebné konanie, konanie, konanie*. Trend, 11. 10. 2004.
17. <http://www.statistics.sk/webdata>, 30. 10. 2004.
18. *Zákon č. 254/1998 Z. z. o verejných prácach*.

ZÁVER

Presný obraz a tváre korupcie na Slovensku v roku 2004 sa nedajú namaľovať. Preto sa opierame o indikatívne dáta získané prieskumami verejnej mienky. Tie poukazujú na to, že korupcia je stále závažným spoločenským problémom. Široká verejnosť ju vníma ako štvrtý najzávažnejší spoločenský problém. Líši sa ale vnímanie jej rozšírenia v jednotlivých oblastiach verejného sektora. Najviac korupcie pociťujú občania v oblasti zdravotníctva, súdov a prokuratúry, pričom ide o oblasti, kde sa miera vnímanej korupcie za ostatných šesť rokov výraznejšie nezmenila. Na druhej strane mierne vzrástol počet občanov, ktorí si myslia, že korupcia je veľmi rozšírená v miestnej samospráve. Zaznamenali sme aj pozitívny trend – pri činnosti polície bol v roku 2004 pokles vnímanej korupcie najvýraznejší. Korupcia vo verejnom sektore tak mení svoje tváre, z centrálnej úrovne sa presúva na regionálnu a miestnu. Zároveň sa môžeme stretnúť s rôznymi formami korumpovania. Na vnímanie rozšírenosti korupcie na Slovensku a porovnanie s rozšírenosťou tohto fenoménu v iných krajinách poukazuje Index vnímania korupcie (CPI), ktorý každoročne pripravuje Transparency International. Slovensko je v tomto roku do prieskumu zahrnuté po siedmykrát, pričom hodnota CPI v roku 2004 je 4,0 (hodnota CPI 2004 sa pohybuje v intervale 0 až 10, pričom hodnotenie 10 znamená verejný sektor príslušnej krajiny, ktorý je vnímaný ako „čistý“). Zlepšenie CPI v roku 2004 pre Slovensko znamená, že má význam viesť boj s korupciou, uskutočňovať protikorupčné aktivity. Na druhej strane však nemôžeme hovoriť o výraznej zmene a o trende, keďže pozitívny posun sme v tomto roku zaznamenali prvýkrát.

Rozoznanie jednotlivých foriem korupcie a identifikovanie mechanizmov ich zníženia, odhaľovania a postihovania predstavuje výzvu pre tých, ktorí sú tým poverení. Polícii sa v porovnaní s minulými rokmi podarilo odhaliť väčšie množstvo korupčných prípadov. Tento fakt však nevypovedá nič o tom, koľko prípadov bolo sankcionovaných, a teda aké je riziko korupčného správania na Slovensku, keďže najslabším prvkom v represívnom reťazci sú z časového hľadiska súdy.

Okrem postihovania korupčníkov je dôležitá aj prevencia – príprava, prijímanie a implementácia protikorupčnej verejnej politiky. To je v rukách viacerých hráčov. Ako sa im darilo zavádzať preventívne opatrenia na zníženie korupcie?

Vláda v naplňaní svojich protikorupčných záväzkov postupuje, aj keď niektoré záväzky zatiaľ nestihla splniť a viaceré prijaté opatrenia idú proti duchu znižovania korupcie vo verejnom sektore SR. V súčasnosti je Protikorupčný program vlády už takmer vyčerpaný, ale zatiaľ chýba vyhodnotenie jeho účinnosti a stanovenie priorít na nasledujúce obdobie. Verejne deklarovaná snaha odhaľovať a trestať korupciu je spochybňovaná viacerými kauzami, ktoré často nemajú dohru vo forme uloženia politickej či trestnoprávnej sankcie. Dôveryhodnosť vlády bola v tejto súvislosti oslabená napríklad aj neochotou zverejňovať privatizačné zmluvy či zmluvy s investormi alebo partokraciou pri obsadzovaní miest vo verejnom sektore. Výzvou pre rok 2005 je hlavne odhaľovanie politickej korupcie a presadenie ďalších protikorupčných pravidiel spojených napríklad s činnosťou štátnych firiem.

Národná rada SR je v súvislosti s bojom proti korupcii v princípe pasívna a jednotliví poslanci, koalíční ani opoziční, neprichádzajú aktívne s návrhmi zameranými na jej zníženie.

Ich zvýšená aktivita bola zaznamenaná pri snahe nepresadiť prísny ústavný zákon o konflikte záujmov a aj tá mala podobu aktivity skupiny poslancov, ktorí pripravili a presadili jeho „mäkšiu verziu“. Taktiež v rozpore s bojom proti korupcii bola poslanceká iniciatíva, ktorou sa presadilo rozšírenie imunity poslancov o občianskoprávnu rovinu. Výzvou pre NR SR bude v roku 2005 predovšetkým implementácia zákona o konflikte záujmov do praxe, zúženie imunity a rozšírenie pôsobnosti NKÚ SR.

Aj v roku 2004, napriek personálnym zmenám, pokračovalo napätie medzi Ministerstvom spravodlivosti SR a **prokuratúrou**, týkajúce sa napríklad miery nezávislosti tejto inštitúcie. Generálny prokurátor odmieta diskusiu o zverejňovaní majetkových priznaní prokurátorov a to aj napriek tomu, že sa vyskytli podozrenia z korupcie v radoch prokurátorov. Svoju činnosť v tomto roku začal Úrad špeciálneho prokurátora, pred ktorým stojí úloha odolať politickým vplyvom a získať si dôveru verejnosti.

Prebiehajúca reforma **súdnictva** naráža pri svojej implementácii na viaceré úskalia, vrátane zlyhávania jej samosprávy. Pokus o očistenie vlastných radov a skladanie účtov verejnosti sa neukazuje byť jednou z priorít Súdnej rady. Na viaceré úskalia naráža aj vytvorenie Špeciálneho súdu, napríklad v prípade výberu sudcov pre túto inštitúciu. Súdna rada v tejto súvislosti odmieta výraznejšie skladanie účtov občanom a personálne obsadenie tejto inštitúcie narazilo na slabé stránky súdnej samosprávy.

Z **verejnoprávnych inštitúcií** sme sa v tomto roku zamerali na Slovenský rozhlas a verejné vysoké školy. Pri oboch typoch inštitúcií existuje priestor pre nekalé aktivity. Za najväčšie výzvy pri činnosti **Slovenského rozhlasu** možno považovať transparentné nakladanie s majetkom, financovanie a nezávislosť. Očakáva sa, že novo vzniknutá dozorná komisia prispeje v roku 2005 k lepšej kontrole hospodárenia tejto inštitúcie. **Verejné vysoké školy**, podobne ako celý verejný sektor sa postupne učia správať transparentnejšie a otvorene, hoci majú ešte veľa nedostatkov. Na niektorých verejných vysokých školách tak vznikajú prvé iniciatívy zamerané na obmedzenie korupcie, treba však zabezpečiť ich efektívne dodržiavanie.

Funkciu externej kontroly verejného sektora plní na Slovensku **Najvyšší kontrolný úrad SR**. Slabou stránkou činnosti tejto inštitúcie v kontexte potierania korupcie je jeho nedostatočná spolupráca s orgánmi činnými v trestnom konaní, keďže na detekciu porušení zákonov iba v malej miere nadväzuje práca uvedených orgánov. V roku 2004 sa viedla diskusia o konci funkčného obdobia vedenia tejto kontrolnej inštitúcie. Poslanci NR SR sa však nepokúsili dať mu väčšiu kredibilitu a napríklad vypísať seriózne výberové konanie. Obsadenie vedúcich postov sa stalo predmetom politickej dohody.

Postupne sa začínajú prijímať pravidlá hry, ktoré môžu vplývať na znižovanie korupcie na úrovni **územnej samosprávy**. Ich prijatie je nevyhnutnou, aj keď nie postačujúcou podmienkou znižovania korupcie na tejto úrovni správy vecí verejných. Treba ich totiž postupne zavádzať do každodennej praxe, pričom katalyzátorom zavádzania zmien by mohli byť miestne médiá, aktívna verejnosť – napríklad vo forme miestne pôsobiacich mimovládnych organizácií tzv. watchdogového typu. Okrem ich posilnenia je ďalšou výzvou zvýšenie transparentnosti činnosti obecných firiem.

Ukazuje sa, že samoočistné mechanizmy sa výraznejšie v praxi nepresadili ani pri **záujmovej samospráve** (napríklad pri poľnohospodároch, učiteľoch na vysokých školách, notároch, advokátoch, lekároch atď.) a tento stav môže ohroziť výsledky prebiehajúcich reforiem. Ani odbory sa tejto problematike nevenujú, pričom priestor pre ich pôsobenie pri znižovaní korupcie na Slovensku je značný.

Viacere slovenské **médiá** pokračujú v trende úzkej interakcie s politickými (čo je čiastočne viditeľné) a pravdepodobne aj s ekonomickými skupinami (menej viditeľné). Dôsledkami tesných väzieb je niekedy lepšia informovanosť, niekedy však omnoho ľahšia ovplyvniteľnosť a zaujatosť prezentovaných informácií (hoci možno nevedomá). Pokiaľ ide o slovenské mienkotvorné médiá, ťažko jednoznačne hovoriť o korupcii, praktiky tzv. nepriamej však asi nie sú úplne zriedkavé, pričom je však charakteristické, že priami účastníci v nich často nevidia správanie v rozpore s profesionálnou etikou.

Podnikatelia ani v roku 2004 nezačali byť výraznejšími hráčmi na poli boja s korupciou. Zavádzanie etických pravidiel do života firiem zaostáva za ich formálnou deklaráciou. V súvislosti s očakávaným zavedením trestnej zodpovednosti právnických osôb sa táto problematika môže dostať v roku 2005 do väčšej pozornosti podnikateľských subjektov.

Aj v roku 2004 pokračujú podozrenia z nekalého **financovania politických strán** na Slovensku. Ministerstvo vnútra pripravilo nový zákon upravujúci túto oblasť. Nerieši však všetky sporné oblasti a pritom navrhuje zvýšenie výdavkov z verejných financií, preto je predmetom verejnej kritiky.

V oblasti boja s korupciou v roku 2004 opäť aktívne pracovali aj **mimovládne organizácie**, pričom za pozitívum možno označiť postupné formovanie siete watchdogových mimovládnych organizácií na miestnej úrovni.

Slovensko v roku 2004 pokračovalo v zosúladzovaní právneho poriadku s protikorupčnými **medzinárodnými dohovormi**, ku ktorým pristúpilo. Nejde pritom o výrazné zmeny, keďže SR vo veľkej miere väčšinu formálnych požiadaviek splňa. Na adresu zahraničnej pomoci v oblasti znižovania korupcie možno skonštatovať, že má klesajúcu tendenciu. Na druhej strane si však SR požičiava zdroje od medzinárodných inštitúcií a v súvislosti s nakladaním s týmito prostriedkami sa vynárajú problémy nedostatočnej transparentnosti a priestoru pre korupčné správanie. Tejto problematike bude potrebné venovať väčšiu pozornosť v nasledujúcom roku.

Potieraniu korupcie v **stavebníctve** sa na Slovensku venuje minimálna pozornosť, čo bol jeden z dôvodov, prečo sa táto oblasť stala špeciálnou témou tohtoročnej hodnotiacej správy. Poukázali sme na príčiny korupcie v tejto oblasti a jej podoby, ilustrované na indikatívnych prípadoch. Zároveň sme formulovali odporúčania na lepšiu detekciu a znižovanie korupcie. Uvedenej téme, aj vzhľadom na vzrastajúci trend uzatvárania tzv. súkromno-verejných partnerstiev, treba venovať viac výskumu ako aj praktických protikorupčných aktivít.

Na záver ešte niekoľko zhrnutí: rok 2004 oproti roku 2003 predstavoval v oblasti prijímania protikorupčných opatrení síce posun vpred, avšak s menšou dynamikou. V tomto roku sme boli svedkami mnohých káz spojených s verejným obstarávaním, financovaním politických strán či konfliktom záujmov. Politická zodpovednosť nebola vyvodená v požadovanej miere. Vyvodenie

trestnoprávnej zodpovednosti má strednodobejší charakter a hoci sa veľa očakávaní spájalo s novo formovanými špeciálnymi represívnymi inštitúciami, odkladanie začatia ich činnosti okrem iného znamená aj časový posun vo vyhlasovaní prvých právoplatných rozsudkov. Záujem venovať sa boju proti korupcii vo verejných inštitúciách sa totiž v roku 2004 spomalil.

Výzvou pre rok 2005 ostáva aktívnejší prístup slovenskej vlády a poslancov parlamentu k potieraniu korupcie vrátane jednotlivých foriem politickej korupcie. Výzvou je tiež implementácia prijatých protikorupčných pravidiel do praxe, napríklad činnosť Výboru pre nezlučiteľnosť funkcií a prijatie viacerých legislatívnych zmien – zníženie imunity, rozšírenie pôsobnosti NKÚ SR na úroveň územnej samosprávy či regulácia lobingu. Zodpovednejšie by mali k potieraniu korupcie začať pristupovať aj jednotlivé záujmové samosprávy, ktorým bola spoločnosťou zverená samoregulácia. Uskutočňovanie otvorených výberových konaní vo verejnom sektore by prispelo k ich vyššej kredibilitate. Keďže sa na Slovensku v minimálnej miere uskutočňuje výskum zameraný na zisťovanie stavu implementácie prijatých opatrení do každodennej praxe, čo predstavuje slabú stránku hodnotenia protikorupčných verejných politík, odporúčame podporiť výskum v tejto oblasti. Zároveň je vhodné podporiť kreovanie miestnych mimovládnych organizácií watchdogového typu, ktoré by monitorovali a prichádzali s návrhmi na znižovanie korupcie na tejto úrovni správy vecí verejných.

AUTORI

Eva Čobejová vyštudovala žurnalistiku na Filozofickej fakulte UK v Bratislave. Pracovala ako reportérka v Smene a potom v denníku Sme, neskôr ako redaktorka v týždenníku Domino fórum. V súčasnosti pôsobí ako redaktorka časopisu Týždeň, kde sa venuje aj mediálnym témam.

Mgr. Andrea Gajdošová vyštudovala Filozofickú fakultu UK v Bratislave. Počas štúdia absolvovala študijné pobyty v Moskve a Sankt-Peterburgu. Po ukončení štúdia nastúpila na vládnu stáž na Legislatívno-organizačný odbor Ministerstva zahraničných vecí SR. Od marca 2002 pracuje v Transparency International Slovensko (TIS) ako programová asistentka. Činnosť TIS aktívne prezentovala na zahraničných pracovných cestách v Alma-Ate, Sankt-Peterburgu, Biškeku a Soule. V rámci publikačnej činnosti sa od novembra 2002 venuje tvorbe štvrťročníka TIS *Pod lupou*, ktorý je zameraný na problematiku korupcie na Slovensku i v zahraničí. V roku 2003 bola spoluautorkou publikácie TIS *Protikorupčné nástroje*, v ktorej spracovala problematiku kontroly a jej úlohy v boji s korupciou.

JUDr. Milan Galanda absolvoval Právnickú fakultu UK Bratislava (1986). Titul mu bol udelený v roku 1989. Pracoval v podnikovej sfére i vo verejnom sektore (Okresný úrad v Dolnom Kubíne, Úrad vlády SR a Magistrát Hl. mesta SR Bratislavy). V súčasnosti pôsobí ako advokát. Zaoberá sa problematikou ústavného a verejného práva, postavením a vzťahmi medzi orgánmi verejnej moci. Je lektorom Inštitútu pre verejnú správu a Asociácie vzdelávania samospráv.

Mgr. Ivan Godársky absolvoval Právnickú fakultu UK v Bratislave (2001). V rokoch 1999 – 2002 pôsobil ako lektor vzdelávacieho projektu Street Law organizovaného NOS-OSF. Od roku 1998 pôsobí ako analytik v občianskom združení MEMO 98, neskôr ako koordinátor niektorých zahraničných projektov. Od roku 2002 pôsobil ako mediálny analytik vo viacerých volebných pozorovateľských misiách OBSE/ODIHR (Arménsko, Česká republika, Ruská federácia, Srbsko a Čierna Hora). Venuje sa fungovaniu mediálneho prostredia najmä z pohľadu regulácie, nezávislosti a etiky.

Mgr. Mirka Gučíková vyštudovala Právnickú fakultu UK v Bratislave. Počas štúdia sa zúčastňovala projektov občianskeho združenia Občianske oko, v roku 2004 spolupracovala na projekte Verejná diskusia o úlohe poslanca. V súčasnosti pôsobí ako projektová asistentka v Občianskom oku.

Mgr. Zuzana Horníková vyštudovala žurnalistiku na Filozofickej fakulte Univerzity Komenského. Počas štúdia spolupracovala s viacerými slovenskými denníkmi a neskôr pracovala v Americkej obchodnej komore SR. Od februára 2003 je reportérkou týždenníka Trend. Venuje sa najmä školstvu, zdravotníctvu, verejnej správe, ľudským zdrojom a sociálnym veciam.

Ing. Radovan Kazda vyštudoval Slovenskú poľnohospodársku univerzitu v Nitre. Ako výskumný pracovník pôsobil vo viacerých výskumných ústavoch, venuje sa predovšetkým krajinnému inžinierstvu a ekológii, v posledných rokoch sa zaoberá aj problematikou poľnohospodárstva. V roku 2002 bol koordinátorom a hlavným riešiteľom projektu *Znižovanie*

rizík korupcie v poľnohospodárstve. Je výkonným riaditeľom Únie krajinných inžinierov Slovenska a predsedom Centra pre agrárnu a environmentálnu politiku. Spolupracuje s Konzervatívnym inštitútom M. R. Štefánika. Pravidelne publikuje vo viacerých médiách, systematicky spolupracuje najmä s týždenníkom *Domino fórum*.

Ing. Róbert Kičina vyštudoval podnikový manažment na Ekonomickej univerzite v Bratislave. Počas štúdia participoval na projektoch inštitútu INEKO. V roku 2002 začal spolupracovať s Podnikateľskou alianciou Slovenska, kde v súčasnosti pôsobí ako výkonný riaditeľ.

Mgr. Pavel Nechala je absolventom Právnickej fakulty UK v Bratislave (2001). Venuje sa problematike legislatívnej úpravy konfliktu záujmov na Slovensku a v zahraničí, podnikateľskej etike a regulácii lobingu. Pôsobí tiež ako koordinátor projektu Protikorupčné minimum – záväzok politických strán a hnutí pred voľbami. Zúčastnil sa viacerých odborných seminárov v zahraničí (Budapešť, Praha, Soul, Záhreb). V súčasnosti pracuje ako externý spolupracovník Transparency International Slovensko.

Prof. Ing. Juraj Nemeč, CSc. v roku 1982 ukončil Vysokú školu ekonomickú, Fakultu ekonomiky služieb a cestovného ruchu. Absolvoval množstvo stáží, študijných a prednáškových pobytov v zahraničí, napríklad v USA, Holandsku, Belgicku, Veľkej Británii, Argentíne, Poľsku, Rumunsku, Srbsku, Kosove, Albánsku, Bosne. Zameriava sa na problematiku verejného sektora a verejných financií, v súčasnosti pôsobí ako profesor na Fakulte financií Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici.

Ing. Peter Novotný, PhD. absolvoval Stavebnú fakultu STU v Bratislave. Od roku 1995 pracuje v mimovládnych organizáciách. V rokoch 1995 až 1999 pracoval vo Foundation for a Civil Society a od roku 1999 pôsobí v Občianskom oku, kde sa zaoberá volebnými projektmi, verejnými diskusiami, programami aktívnej účasti verejnosti na legislatívnom procese a na zvyšovaní transparentnosti verejnej politiky. V súčasnosti pôsobí v Občianskom oku ako programový manažér a zároveň generálny sekretár medzinárodnej siete ENEMO. Od októbra 2004 pôsobí ako vedúci medzinárodnej pozorovateľskej misie ENEMO vo voľbách ukrajinského prezidenta v roku 2004.

Mgr. Branislav Pavlovič študoval politológiu na Univerzite Mateja Bela v Banskej Bystrici, na Université Libre de Bruxelles a na Karlovej univerzite v Prahe, kde po ukončení magisterského programu pokračuje v doktorandskom štúdiu v odbore verejná politika. Počas štúdia absolvoval odborné stáže doma i v zahraničí. Zaoberá sa problematikou európskej integrácie a pôsobenia záujmových skupín. Od roku 2003 pôsobí ako odborný asistent v Transparency International Slovensko. Publikoval v odborných politologických časopisoch.

Ing. Emília Sičáková-Beblavá, PhD. je absolventkou Obchodnej fakulty Ekonomickej univerzity v Bratislave, doktorandské štúdium ukončila na Fakulte medzinárodných vzťahov. Od roku 1997 pôsobila ako výskumná pracovníčka Centra pre hospodársky rozvoj. V roku 1999 absolvovala odbornú stáž vo Svetovej banke vo Washingtone, D.C. a v Transparency International USA. V roku 2003 sa zúčastnila študijného programu na Yale v USA. Externe prednáša na Fakulte manažmentu EU v Bratislave a na katedre politológie UK v Bratislave. V rokoch 2000 – 2004 bola členkou Správnej rady Transparency International, kde zastupovala

krajiny strednej a východnej Európy a bývalého sovietskeho bloku. V súčasnosti je prezidentkou Transparency International Slovensko. Venuje sa otázkam činnosti verejného sektora najmä z hľadiska transparentnosti, etiky, korupcie a kontroly.

JUDr. Ing. Jiří Vlach, CSc. študoval na Karlovej univerzite v Prahe a na Slovenskej technickej univerzite v Bratislave. Pracoval v stavebných podnikoch, v centrálnych orgánoch a na ekonomických výskumoch. Profiloval sa v systémoch riadenia investičnej výroby a stavebnej výroby, v projektovom riadení a najmä vo verejnom obstarávaní. V súčasnosti je poradcom ÚEOS – Komercia, a. s. Bratislava. Je externým spolupracovníkom Transparency International Slovensko, členom Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii a členom viacerých medzinárodných organizácií. Aktívne vystupuje na medzinárodných konferenciách a seminároch.

Mgr. Zuzana Wienk študovala na katedre žurnalistiky na Filozofickej fakulte UK v Bratislave. Ako novinárka pôsobila v spravodajstve rádia Twist, Slovenskej televízii a v týždenníku Domino Fórum. Od roku 2002 je výkonnou riaditeľkou občianskeho združenia Aliancia Fair-play, ktoré sa okrem iného venuje monitoringu financovania politických strán.

